

SWP-Studie

Bettina Rudloff

Stabiles Land durch stabile Landwirtschaft in Tunesien?

Effekte des neuen EU-Handelsabkommens (DCFTA)
im Agrarsektor



Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für
Internationale Politik und Sicherheit

SWP-Studie 24
November 2019, Berlin

- Der Agrarsektor besitzt hohe Bedeutung für Tunesiens wirtschaftliche und gesellschaftliche Stabilität. Das neu verhandelte vertiefte und umfassende Handelsabkommen (DCFTA) mit der EU bietet Chancen für die Landwirtschaft, birgt aber auch Risiken für das gesamte Land.
- In Tunesien bestehen starke emotionale Widerstände gegenüber dem DCFTA. Sie sind ähnlich massiv wie die Vorbehalte, die in Deutschland dem Transatlantischen Freihandelsabkommen (TTIP) entgegengebracht wurden.
- Jenseits der Kritik an konkreten Verhandlungsinhalten speist sich die pauschale Ablehnung aus mehreren Quellen. Das sind die Angst vor europäischer Dominanz, schlechte Erfahrungen mit Transformationen im Agrarsektor, vor allem beim Landeigentum, sowie die in ganz Nordafrika vorherrschende Tradition, die Nahrungsversorgung durch protektionistische Handelspolitik zu sichern.
- Die vorliegenden Wirkungsanalysen weisen positive Wohlfahrtseffekte aus. Dennoch erscheinen viele Bedenken wegen ökologischer und sozialer Auswirkungen des DCFTA berechtigt. Die befürchteten negativen Effekte ließen sich aber durch konkrete Lösungen im Abkommen und besonders durch begleitende tunesische Politiken vermeiden.
- Dem pauschalen Widerstand nahezu aller Akteursgruppen in Tunesien kann die EU mit besserer Verhandlungskommunikation begegnen. Dabei sind Sensibilität und Respekt im Umgang mit tunesischen Befindlichkeiten ebenso wichtig wie der Appell an Verbindlichkeit und Eigenverantwortung auf tunesischer Seite.
- Vor allem sollten tunesische Wissenschaftler verstärkt an Wirkungsanalysen zum DCFTA beteiligt werden und sich dabei einem öffentlichen Austausch stellen.
- Unabhängig vom Erfolg oder Misserfolg der Verhandlungen ist ohnehin geboten, die tunesische Landwirtschaft intensiver zu fördern. So eröffnet der Bio-Sektor große Absatzchancen für Tunesien und attraktive Beschäftigungsmöglichkeiten für junge Menschen.

SWP-Studie

Bettina Rudloff

Stabiles Land durch stabile Landwirtschaft in Tunesien?

Effekte des neuen EU-Handelsabkommens (DCFTA) im Agrarsektor

**Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für
Internationale Politik und Sicherheit**

SWP-Studie 24
November 2019, Berlin

Alle Rechte vorbehalten.

Abdruck oder vergleichbare Verwendung von Arbeiten der Stiftung Wissenschaft und Politik ist auch in Auszügen nur mit vorheriger schriftlicher Genehmigung gestattet.

SWP-Studien unterliegen einem Verfahren der Begutachtung durch Fachkolleginnen und -kollegen und durch die Institutsleitung (*peer review*), sie werden zudem einem Lektorat unterzogen. Weitere Informationen zur Qualitätssicherung der SWP finden Sie auf der SWP-Website unter <https://www.swp-berlin.org/ueberuns/qualitaetssicherung/>. SWP-Studien geben die Auffassung der Autoren und Autorinnen wieder.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin, 2019

SWP

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für
Internationale Politik und
Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3–4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-200
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6372
doi: 10.18449/2019S24

Inhalt

5	Problemstellung und Empfehlungen
7	Besondere Herausforderungen im ländlichen Raum
7	Ökonomische Besonderheiten
10	Ökologische Herausforderungen
11	Soziale Sensibilität
14	Tunesiens Politikansätze für den ländlichen Raum
14	Agrarpolitik
15	Weitere Politikansätze mit Wirkungen im ländlichen Raum
17	Handelspolitik
24	Risiken und Chancen einer Handelsliberalisierung für den ländlichen Raum
25	Ökonomische Wirkungen
26	Ökologische Wirkungen
27	Soziale Wirkungen
29	Tunesische Vorbehalte gegen eine Liberalisierung des Agrarhandels
29	Versuch einer Erklärung: Erfahrungen mit Agrarreformen und das Narrativ europäischer Dominanz
30	Vorbehalte einzelner Akteure
34	Mögliche Antworten der EU auf tunesische Vorbehalte
34	Kompromisse im Agrarkapitel
35	Wirkungsanalysen: Rücksicht auf tunesische Sensibilitäten bei mehr Eigenverantwortung
36	Bessere Kommunikation und Beachtung des größeren politischen Kontexts
38	Anhang
38	Liste der Wirkungsanalysen
41	Abkürzungsverzeichnis

*Dr. agr. Bettina Rudloff ist Wissenschaftlerin in der
Forschungsgruppe EU/Europa*

Stabiles Land durch stabile Landwirtschaft in Tunesien? Effekte des neuen EU-Handelsabkommens (DCFTA) im Agrarsektor

Tunesien genießt schon länger einen besonderen politischen Status für die EU und konnte 1995 als erstes Mahgreb-Land ein Assoziierungsabkommen mit ihr schließen. Der sogenannte Arabische Frühling, islamistischer Terrorismus sowie die Migration Geflüchteter über das Mittelmeer haben Nordafrika – und hier nicht zuletzt Tunesien – noch weiter ins Zentrum der politischen Aufmerksamkeit gerückt. Aus Sicht der EU und vor allem Deutschlands gilt Tunesien als Hoffnungsträger für Demokratie und wirtschaftliche Transformation in der Region. Folgerichtig zählt es mittlerweile zu den Reformpartnern im Rahmen der G20-Initiative Compact with Africa. Zudem ist es als einer der Partner für anvisierte Migrationsabkommen im Gespräch. Eine zentrale Rolle auch in diesen umfassenden Ansätzen spielt Handelspolitik, die kohärent mit Maßnahmen der Entwicklungs- und Außenpolitik sein soll. Die wirtschaftspolitische Förderung wichtiger Sektoren wie der Landwirtschaft wird in diesen außenpolitischen Maßnahmenpaketen ebenfalls betont.

Gerade der Agrarsektor und der ländliche Raum besitzen für Tunesien hohe ökonomische, soziale und ökologische Bedeutung. Dies beeinflusst auch die gesellschaftlich-politische Stabilität. Ein florierender Agrarsektor, gestützt auf eine funktionierende ländliche Infrastruktur, kann nicht nur Beschäftigung bieten. Er kann zudem helfen, Perspektivlosigkeit unter jungen Erwachsenen, Migration in städtische Zentren, gewaltsame Ausschreitungen und Radikalisierung zu vermeiden.

Vor diesem Hintergrund verhandelt die EU seit 2015 mit Tunesien – ähnlich wie bereits mit osteuropäischen Nachbarschaftsstaaten – über ein vertieftes Freihandelsabkommen (Deep and Comprehensive Free Trade Agreement, DCFTA). Anders als die bestehenden Handelsvereinbarungen in den Assoziierungsabkommen vom Ende der 1990er Jahre sieht ein solches Abkommen eine deutliche Marktöffnung auf Seiten der EU und Tunesiens für den bislang stark abgeschotteten Agrarsektor vor.

Nicht nur in der tunesischen Zivilgesellschaft und medialen Öffentlichkeit, auch in Regierungskreisen

stößt dieses DCFTA seit Verhandlungsbeginn auf starke Widerstände. Sie sind ähnlich massiv wie die Vorbehalte, die hierzulande gegenüber dem Transatlantischen Freihandelsabkommen (Transatlantic Trade and Investment Partnership, TTIP) mit den USA bestanden.

Welche Potentiale aber bietet ein vertieftes Handelsabkommen für den strategisch wichtigen Agrarsektor, und welche Risiken sind damit verbunden? Lassen sich die Vorbehalte tunesischer Akteure überwinden, oder wären andere Formen der Unterstützung für den ländlichen Raum jenseits eines Abkommens besser geeignet, um wirtschaftliche, soziale und ökologische Stabilität zu fördern?

Auf der Grundlage bestehender Wirkungsanalysen zur Erleichterung des Handels zwischen der EU und Tunesien sowie unter Berücksichtigung tunesischer Positionen zum geplanten Abkommen lassen sich folgende Empfehlungen formulieren:

- Die Vorbehalte auf tunesischer Seite gegen eine Liberalisierung des Agrarhandels sollten ernst genommen werden. Mit der Landwirtschaft sind sensible Interessen Tunesiens verknüpft. So ist Versorgungssicherheit ein zentrales politisches Ziel in Tunesien, das traditionell durch eigene statt importierte Nahrungsmittel erreicht werden soll. Wirtschaftsreformen in dem Land waren oft mit Vorteilsnahme einiger weniger Akteure verbunden, so dass mancher auf tunesischer Seite befürchtet, dies könne sich infolge eines Abkommens wiederholen. Darüber hinaus widerspricht eine Marktliberalisierung dem nach wie vor erkennbaren eher protektionistischen Wirtschaftskonzept. Es gilt, während der Verhandlungen die potentiellen Risiken einer Marktöffnung zu beachten und wenn nötig durch Schutzklauseln im Abkommen aufzufangen. Solcher Schutz ist durchaus üblich, wie vergleichbare EU-Abkommen zeigen. Ferner sollten spezifische vorteilhafte Regelungen für einzelne Erzeugnisse gefunden werden, etwa für das in Tunesien symbolträchtige »Nationalprodukt« Olivenöl.
- Die EU sollte in ihrer Verhandlungskommunikation tunesische Entscheidungskompetenz, aber auch -verantwortlichkeit ansprechen und Verbindlichkeit fordern. Zu entkräften ist die wiederkehrende, wenngleich unzutreffende Kritik von tunesischer Seite, die Effekte einer Handelsliberalisierung für Tunesien seien bisher nicht untersucht worden oder seien strategisch zugunsten der EU ausgefallen. Offene Foren zur gemeinsamen

Diskussion über die zahlreichen vorliegenden Studien und die gezielte Einbindung tunesischer Forscher in diesen Diskurs schaffen Möglichkeiten, Respekt zu zeigen, Eigenverantwortung zu stärken und die Verhandlungskommunikation zu versachlichen.

- Grundsätzlich sind auch jenseits des Handelsabkommens Fortschritte notwendig, um die Vorteile eines ausgeweiteten Handels ausschöpfen zu können. Dazu gehört, Rechtsstaatlichkeit weiter zu fördern und die Qualität der Institutionen zu erhöhen.
- Schließlich sind Exitstrategien für den Fall zu entwickeln, dass die Verhandlungen scheitern. Das heißt aber nicht, Tunesien unter Druck zu setzen, sondern einen ergebnisoffenen Dialog zu führen und dabei die tunesische Verhandlungsposition zu achten. Lässt sich auf Dauer kein Konsens über Abkommensinhalte erzielen, könnten die Gespräche zum DCFTA ausgesetzt und zu einem späteren, günstigeren Zeitpunkt wieder aufgenommen werden. Ohnehin sollte der ländliche Raum alternativ ganz ohne das DCFTA im Rahmen vielfältiger bestehender Ansätze gefördert werden.

Besondere Herausforderungen im ländlichen Raum

In Tunesien wie in ganz Nordafrika spielt der ländliche Raum wirtschaftlich, sozial und auch ökologisch eine wichtige Rolle. Ländliche Gebiete in Tunesien bieten Lebensraum für ein Drittel und Arbeitsplätze für etwa 15 Prozent der Bevölkerung. Der Agrarsektor trägt 10 Prozent zum Bruttoinlandsprodukt (BIP) bei und damit mehr als der bedeutende Tourismussektor. Dieser war 2015 wegen der gezielt auf Touristen verübten Terroranschläge eingebrochen, so dass die sich gerade erholende Wirtschaft abermals beeinträchtigt wurde.¹ Landwirtschaft dagegen wirkt besonders in wirtschaftlichen Krisensituationen als stabilisierender Puffer, da sie nicht nur die Versorgung sichert, sondern weniger anfällig ist für ökonomische Einbrüche.² Lebensmittelpreise gelten grundsätzlich als entscheidende Größe für die Frage, wie zufrieden Menschen mit dem politischen System sind. In Tunesien ereignen sich immer wieder gewaltsame Demonstrationen gegen steigende Nahrungsmittelpreise.

Damit kommt dem Agrarsektor große wirtschaftliche Bedeutung zu, mit unmittelbar gesellschaftlich-stabilisierenden Effekten. Gleichzeitig sieht sich Tunesiens Landwirtschaft vielfältigen ökonomischen, sozialen und ökologischen Herausforderungen gegenüber.

Ökonomische Besonderheiten

Tunesien ist durch eine scharfe Klimaspaltung zwischen dem Mittelmeer und kontinentaler Wüste

gekennzeichnet. Ausgedehnte Landwirtschaft findet sich vor allem im Norden und in der Mitte des Landes, während sich die Agrarproduktion im Süden, der durch die Sahara geprägt ist, auf den Dattelanbau beschränkt. Die Wachstumsrate der Agrarproduktivität ist von nur 0,8 Prozent in den 1980er Jahren auf 2,5 Prozent 2013 gestiegen, in erster Linie durch erhöhte Arbeitsproduktivität.³ Dabei unterscheidet sich diejenige in der Landwirtschaft kaum von jener in der Industrie, was zeigt, dass die Produktivität in der Verarbeitung ebenfalls gering ist.⁴ Eine weitere Steigerung der Produktivität wird durch zahlreiche Faktoren behindert, darunter geringe Mechanisierung, schlechte Saatgutqualität sowie der demographische Wandel in der alternden bäuerlichen Bevölkerung.⁵

Tunesien ist der zweitgrößte afrikanische Exporteur biologischer Agrarprodukte.

Aufgrund der generell extensiven Produktion besteht ein großes Potential für biologischen Anbau. Nach Tansania ist Tunesien der zweitgrößte afrikanische Exporteur biologischer Agrarprodukte (und rangiert weltweit auf Platz 24). Hauptprodukte der etwa 3000 zertifizierten und überwiegend für den Export produzierenden Unternehmen sind Olivenöl, Datteln, Mandeln, Orangen, getrocknete Früchte und Gewürze sowie Honig. Der Anteil der Exporte landwirtschaftlicher Erzeugnisse in die EU, die als organisch zertifiziert wurden, stieg kontinuierlich von

¹ Daten aus tunesischen Quellen sind nicht uneingeschränkt verlässlich. Die größte Datenerfassung bieten World Bank Data, *GDP Growth (Annual %) – Tunisia*, <<https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?end=2018&locations=TN&start=2004>> (eingesehen am 12.7.2019), und The Economist Intelligence Unit (Hg.), *Tunisia Country Report*, London/New York, April 2019.

² Bettina Rudloff, *Die Saat geht nicht auf. EU-Handels- und Agrarpolitik können strukturelle Fluchtursachen nicht beseitigen, sondern allenfalls abfedern*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Januar 2017 (SWP-Aktuell 5/2017), S. 4.

³ Jose Luis Figueroa/Mai Mahmoud/Hoda El-Enbavy, *The Role of Agriculture and Agro-processing for Development in Tunisia*, Washington, D.C./Kairo: International Food Policy Research Institute (IFPRI), April 2018 (MENA Regional Program Working Paper Nr. 9), S. 12.

⁴ Ebd.

⁵ Institut Tunesien des Etudes Stratégiques (ITES), *La Tunisie et l'Accord de libre-échange complet et approfondi (ALECA, secteur agricole)*, Carthage 2019, S. 3.

etwa 2 Prozent im Jahr 2006 auf über 13 Prozent 2016.⁶ Da bislang aber nur 1,4 Prozent der Agrarfläche organisch bewirtschaftet werden, wird das Potential für weitere Steigerungen als hoch angesehen.⁷

Dabei zeigen sich allerdings Unterschiede zwischen verschiedenen Produktgruppen. So macht organisch erzeugtes Olivenöl bereits ein Drittel der Gesamtproduktion aus.⁸ Vom Olivenölexport sind 42 Prozent als biologisch zertifiziert, der größte Teil davon wird in den USA abgesetzt.⁹ Bei Obst und Gemüse entfallen dagegen nur 0,3 Prozent der bewirtschafteten Fläche auf organischen Anbau,¹⁰ bei Tomaten liegt der Anteil noch niedriger.¹¹

Das Wachstum des Agrarsektors wird aber durch eine Reihe von Besonderheiten der Marktstruktur gehemmt:

Fragmentierte, monopolisierte und zugangsbegrenzende Agrarmarktstruktur: Die Struktur der tunesischen Erzeugerbetriebe variiert zwischen einer modernen Großproduktion vorwiegend in den Exportsektoren und traditionellen familienbasierten Kleinbetrieben, die weniger als 2 Hektar Fläche bewirtschaften und oft schlecht in Markt Abläufe integriert sind.¹² Auch

der Zugang zur produktions- und vermarktungsrelevanten Infrastruktur, vor allem zu Energie, ist in manchen Regionen stark beschränkt. Das wiederum erschwert die Nutzung von Kühlketten, die besonders für die Lagerung von Obst und Gemüse wichtig sind, bedeutende landwirtschaftliche Erzeugnisse Tunesiens. Die Folge sind große Nachernteverluste, das heißt, dass viel Nahrung nach der Ernte verrottet. In der gesamten nordafrikanischen Region betragen diese Verluste bei Obst und Gemüse im Jahr 2014 bis zu 50 Prozent der Erntemenge, während sie in Deutschland bei etwa 5 Prozent liegen.¹³ Das schlechte Verkehrsnetz hindert viele Logistik- und Verarbeitungsfirmen daran, sich auf dem Land anzusiedeln. Zudem haben arme Haushalte und ländliche Kleinunternehmen kaum Zugang zu Finanzquellen.

Der Exportbereich wurde im Laufe der Jahrzehnte stark monopolisiert. Diese Struktur hat erhebliche Auswirkungen bis in die Gegenwart. Bis heute hemmt sie nämlich den Markteintritt kleiner, innovativer Firmen und erschwert es dadurch auch, neue Arbeitsplätze zu schaffen.¹⁴ Olivenöl etwa exportiert ausschließlich die staatliche Behörde Office National de l’Huile (ONH).

Wenig diversifizierter und kaum regionaler Agrarhandel: Einige tunesische Produkte sind international wettbewerbs- und damit gut exportfähig. Nach dem Weltbank-Index Revealed Comparative Advantage (RCA) gilt das vorwiegend für arbeitsintensive Produkte, die wenig Land und Wasser benötigen. Lohnend ist demnach die Erzeugung von Olivenöl, Tomaten, Orangen und Kartoffeln. Gemüse ist sogar gegenüber französischen (allerdings nicht gegenüber marokkanischen)

6 Eigene Berechnung auf Basis von Daten bei Direction Générale de l’Agriculture Biologique (DGAB), Forschungsinstitut für biologischen Landbau (FiBL), United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD), UNCTADstat, Eurostat.

7 Helga Willer/Julia Lernoud (Hg.), *The World of Organic Agriculture. Statistics and Emerging Trends 2017*, Frick/Bonn: Research Institute of Organic Agriculture (FiBL)/International Federation of Organic Agriculture Movements (IFOAM), 20.2.2017, S. 174, <<https://shop.fibl.org/CHen/mwdownloads/download/link/id/785?ref=1>> (eingesehen am 22.6.2019).

8 Netherlands-African Business Council (NABC) (Hg.), *Tunisia. Business Opportunity Report, Agriculture*, Den Haag, Februar 2018, S. 12.

9 Technical Center of Organic Agriculture (CTAB), *Organic Products Market*, <<http://www.ctab.nat.tn/index.php/en/>> (eingesehen am 23.7.2019).

10 Willer/Lernoud (Hg.), *The World of Organic Agriculture* [wie Fn. 7], S. 128.

11 Han Soethoudt/Greet Blom-Zandstra/Heike Axmann, *Tomato Value Chain Analysis in Tunisia*, Wageningen: Wageningen Food and Biobased Research (Report WFBR Nr. 1830), S. 19.

12 Boubaker Thabet/Abderraouf Laajimi/Chokri Thabet/Moncef Bensaïd, »Agricultural and Food Policies in Tunisia: From a Seemingly Solid Performance to Unsustainable Revealed Achievements«, in: Michel Petit et al. (Hg.), *Sustainable Agricultural Development. Challenges and Approaches in*

Southern and Eastern Mediterranean Countries, Cham: Springer, 2015, S. 83 – 101 (96).

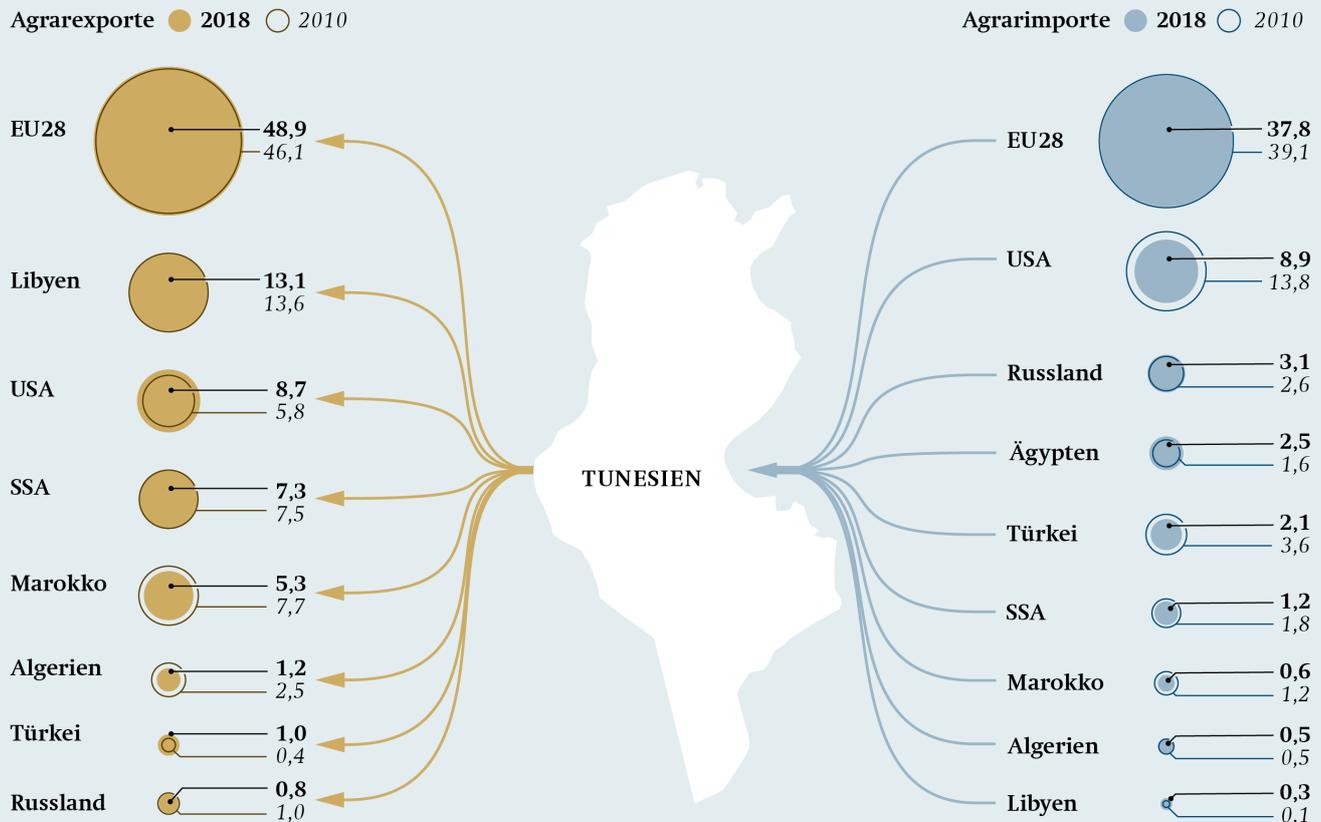
13 Sweepnet/Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ), *Report on the Solid Waste Management in Tunisia*, Tunis/Bonn, April 2014, <https://www.retech-germany.net/fileadmin/retech/05_mediathek/laenderinformationen/Tunesien_laenderprofile_sweep_net.pdf>; Steffen Noleppal/Matti Cartsburg, *Das große Wegschmeißen. Vom Acker bis zum Verbraucher: Ausmaß und Umwelteffekte der Lebensmittelverschwendung in Deutschland*, Berlin: WWF Deutschland, Juni 2015, <https://www.wwf.de/fileadmin/fm-wwf/Publikationen-PDF/WWF_Studie_Das_grosse_Wegschmeissen.pdf> (eingesehen am 23.7.2019).

14 Antonio Nucifora/Bob Rijkers, *The Unfinished Revolution. Bringing Opportunity, Good Jobs and Greater Wealth to All Tunisians*, Washington, D.C.: World Bank, Mai 2014, S. 69.

Grafik 1

Veränderte Handelspartner Tunesiens: Exporte und Importe

Angaben in Prozent



Quelle: Berechnungen auf Basis von UN Comtrade Database.

© 2019 Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

Produkten konkurrenzfähig.¹⁵ Tierische Produkte dagegen gelten als international nicht wettbewerbsfähig, Weizen nur in bestimmten Regionen.¹⁶

Der regionale Handel Nordafrikas ist mit weniger als 2 Prozent des Gesamthandels der geringste weltweit.

Wichtigster Handelspartner Tunesiens ist nach wie vor die EU, wohin 80 Prozent aller tunesischen

Exporte gehen, auch wenn andere Akteure wie die USA und arabische Staaten relativ gesehen aufholen (siehe Grafik 1). Mit Abstand wichtigstes Agrarexportprodukt ist Olivenöl. Dessen Marktanteil liegt auch für die EU hoch, denn 60 Prozent aller ihrer Olivenölimporte stammen aus Tunesien. Zitrusfrüchte und Datteln sind weitere bedeutende landwirtschaftliche Exportprodukte.¹⁷ Insgesamt aber ist der Stellenwert des Landes für den EU-Agrarhandel marginal: Der Anteil Tunesiens an allen europäischen Agrarausfuhren bzw. -einfuhren beträgt derzeit weniger als 1 Prozent. Deutschland liegt auf Rang 10 aller Handelspartner, hinter Italien, Frankreich und Spanien. Aus der EU nach Tunesien werden Getreide, vor allem Weizen, und verarbeitete Lebensmittel exportiert.

Auch der Handel innerhalb der Region Nordafrika ist verschwindend gering. Sein Anteil liegt bei unter

¹⁵ World Integrated Trade Solution (WITS), »Revealed Comparative Advantage by Country Food Products to World 2009 – 2013«, <https://wits.worldbank.org/CountryProfile/en/Country/BY-COUNTRY/StartYear/2009/EndYear/2013/TradeFlow/Export/Indicator/RCA/Partner/WLD/Product/16-24_FoodProd> (eingesehen am 1.10.2019).

¹⁶ Nucifora/Rijkers, *The Unfinished Revolution* [wie Fn. 14], S. 261.

¹⁷ UNCTADstat Database.

2 Prozent ihres Gesamthandels und ist damit kleiner als in jeder anderen Region der Welt.¹⁸ Gerade Nahrungsmittel werden in Nordafrika besonders wenig intraregional gehandelt.¹⁹

Ein Schwerpunkt tunesischer Exporte insgesamt liegt bei Ausfuhren von Rohprodukten für die ausländische Lebensmittelindustrie. Verarbeitete Produkte dagegen werden kaum ausgeführt. Es werden auch nur wenig importierte ausländische Erzeugnisse in Tunesien weiterverarbeitet.²⁰ Die Folge ist eine geringe Wertschöpfung in Tunesien, was wiederum verhindert, dass hochwertige und besser entlohnte Beschäftigung dort entsteht. Eine Ursache liegt in der schwachen tunesischen Verarbeitungsindustrie.

Viele Menschen in der Grenzregion zu Libyen leben vom Schmuggel.

Hohe Bedeutung illegalen Handels mit Libyen und Algerien: Schmuggel spielte in Tunesien immer eine große Rolle und scheint nach der Revolution von 2010/11 noch zugenommen zu haben. Laut Schätzungen ist etwa die Hälfte allen bilateralen Handels mit Libyen illegal, was einem Volumen von rund 360 Millionen Euro pro Jahr entspricht. Ungefähr 30 000 Personen in der Grenzregion bestreiten ihren Lebensunterhalt mit dieser Form des Handels.²¹ Nahrungsmittel sind dabei nach Kraftstoff die beliebteste Schmuggelware. Dieser Handel ist sogar stark institutionalisiert, zwar nicht im behördlichen Sinne, doch mit klaren Regeln für die beteiligten Akteure.²² Preisunterschiede zwischen den Nachbarstaaten aufgrund unterschiedlicher Zoll- und Agrarpolitiken machen den Schmuggel dieser

Produkte attraktiv.²³ Er bewirkt nicht nur, dass Zolleinnahmen ausbleiben, sondern birgt auch die Gefahr, dass die Korruption steigt. Bei geschmuggelten Nahrungsmitteln kommt hinzu, dass Gesundheitsrisiken auftreten können, wenn Hygienestandards unzulänglich kontrolliert werden.

Geringe Auslandsinvestitionen (Foreign Direct Investment, FDI) in der Landwirtschaft: Zwar ist die EU der größte Investor, mit mehr als 85 Prozent aller FDI in Tunesien und 3000 investierenden europäischen Firmen.²⁴ Die tunesische Landwirtschaft aber wird kaum von ausländischen Investitionen gestützt. Nur 320 Millionen Dollar, knapp 1 Prozent aller FDI, entfielen im Jahr 2016 auf den Agrarsektor.²⁵ Das Geld floss vor allem aus Frankreich, den Niederlanden und den Vereinigten Arabischen Emiraten.²⁶

Ökologische Herausforderungen

Die Weltbank schätzte bereits für 2004 die Gesamtkosten der Umweltzerstörung in Tunesien auf 2,1 Prozent des BIP. Diese Kosten entstehen hauptsächlich aufgrund wasserbedingter Folgekrankheiten, die aber einen Bezug zur Landwirtschaft haben, etwa durch mangelnde Hygiene wegen belasteter Abwässer in ländlichen Gebieten. Aber auch die Böden sind gefährdet.²⁷ So wurde in den letzten Jahrzehnten unter anderem ein zunehmender Salzgehalt in Grundwasser und Böden gemessen.²⁸

Klimatische Herausforderungen: Nur die Hälfte der tunesischen Landfläche ist landwirtschaftlich nutzbar, was den Druck auf landwirtschaftliche Ressourcen

18 Demgegenüber belief sich der Anteil des gesamtafrikanischen intraregionalen Handels im Jahr 2017 auf 12 Prozent allen afrikanischen Handels. In der Entwicklungsgemeinschaft des südlichen Afrika (SADC) liegt der Anteil sogar bei 20 Prozent. IMF, *Regional Economic Outlook. Sub-Saharan Africa. Recovery amid Elevated Uncertainty*, Washington, D.C., April 2019, S. 41.

19 Ebd., S. 42.

20 OECD.Stat, *Trade in Value Added (TiVA) – Origin of Value Added in Gross Exports*, <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=TIVA2015_C2> (eingesehen am 1.10.2019).

21 Vgl. Grégory Chauzal/Sofia Zavagli, *Post-Revolutionary Discontent and F(r)actionalisation in the Maghreb. Managing the Tunisia-Libya Border Dynamics*, Den Haag, August 2016 (Clingendael Report).

22 Max Gallien, »Informal Institutions and the Regulation of Smuggling in North Africa«, *Perspectives on Politics*, 2019, S. 7.

23 Lotfi Ayadi/Nancy Benjamin/Sami Bensassi/Gaël Rabal-land, »An Attempt to Estimating Informal Trade across Tunisia's Land Borders«, in: *Articulo – Journal of Urban Research*, 10 (2014), Border Markets, <<http://articulo.revues.org/2549>> (eingesehen am 24.10.2019).

24 Europäische Kommission, »EU und Tunesien konsolidieren privilegierte Partnerschaft«, Pressemitteilung, Brüssel, 15.5.2019.

25 UNCTAD, *Country Fact Sheet: Tunisia*, <https://unctad.org/sections/dite_dir/docs/wir2019/wir19_fs_tn_en.pdf> (eingesehen am 1.10.2019).

26 NABC (Hg.), *Tunisia Business Opportunity Report, Agriculture* [wie Fn. 8], S. 10.

27 World Bank, *Tunisia. Systematic Country Diagnostic*, Washington, D.C., Juni 2015, S. 81.

28 Dorte Verner u.a., *Climate Variability, Drought, and Drought Management in Tunisia's Agricultural Sector*, Washington, D.C.: World Bank, Oktober 2018, S. 27.

cen bei klimatischen Schwierigkeiten erhöht.²⁹ Regionen wie der Nordwesten sind davon besonders betroffen, denn dort führen niedrige landwirtschaftliche Produktivität und der Mangel an sonstigen Einkommensquellen häufig ohnehin dazu, dass die natürlichen Ressourcen überbeansprucht werden.³⁰ Gerade die für die Ernährungssicherheit und als Tierfutter wichtige Getreideproduktion ist bei Trockenheit gefährdet. Nach Schätzungen des tunesischen Bauernverbandes verursachte die Dürre 2015/16 Schäden von fast 250 Millionen Euro aufgrund von Ernteausfällen. Allein die Olivenölproduktion sank dadurch um 28 Prozent.³¹

Wasserknappheit: Das Bevölkerungswachstum, die Ausweitung der landwirtschaftlichen und industriellen Aktivitäten sowie ein schlechtes Wassermanagement verschärfen die bereits bestehende Wasserknappheit. Schon heute lebt laut der vom deutschen Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung unterstützten »Water Scarcity Clock« etwas mehr als die Hälfte der tunesischen Bevölkerung in Regionen mit Wassermangel; für 2030 wird ein Anstieg auf 60 Prozent prognostiziert.³² Landwirtschaft vereint einen Großteil wirtschaftlicher Wassernutzung, und dies, obwohl nur 7 Prozent der tunesischen Agrarflächen künstlich bewässert werden.³³

Der Klimawandel kann Dürren wahrscheinlicher machen, so dass das Oberflächenwasser den Bedarf der Landwirte möglicherweise nicht mehr deckt und sie zunehmend auf Grundwasser angewiesen wären. Das würde den Druck auf die bereits stark beanspruchten Grundwasserspeicher weiter erhöhen.³⁴

Soziale Sensibilität

Prekäre Beschäftigung in der Landwirtschaft: Der Beschäftigungsanteil in Tunesiens Agrarsektor ist mit rund 15 Prozent etwas geringer als der Durchschnitt der MENA-Region (Middle East and North Africa).³⁵ In der landwirtschaftlichen Verarbeitung, also einem höher qualifizierten Arbeitsmarkt, sind aber weniger als 5 Prozent der Beschäftigten tätig.³⁶ Zudem ist der Agrarsektor überaltert. 40 Prozent der dort Beschäftigten sind älter als 60 Jahre,³⁷ während die Jugendarbeitslosigkeit mit über 30 Prozent 2018 mehr als doppelt so hoch war wie die Gesamtarbeitslosigkeit.³⁷ Für junge Leute im ländlichen Raum ist der Agrarsektor dennoch eine besonders wichtige Beschäftigungsquelle, da er 22 Prozent aller Arbeitsstellen aufweist.³⁸ Über die Hälfte der in der Landwirtschaft beschäftigten jungen Menschen arbeitet allerdings auf Tagebasis und hat damit keinen Anspruch auf Sozialleistungen.³⁹

Tunesien garantiert formal einen Mindestarbeitslohn, der für Beschäftigte ab 18 Jahren bei umgerechnet etwa 4 Euro (13,74 Dinar) pro effektivem Arbeitstag liegt, aber nur bei Verträgen mit festgelegter Dauer. Dies läuft der Arbeitsrealität in der Landwirtschaft zuwider, die oftmals auf Saisonbeschäftigung basiert.⁴⁰

Veränderte Verbrauchsgewohnheiten und Verschwendung: Der Nahrungsmittelverbrauch entwickelte sich vor allem in urbanen Zentren weg vom traditionellen Getreide hin zu Gemüse und tierischen Produkten wie Milch und Joghurt,⁴¹ die nur in unzureichender Menge heimisch produziert und daher importiert

29 FAOSTAT, *Tunisia*, <<http://www.fao.org/faostat/en/#country/222>> (eingesehen am 9.8.2019).

30 World Bank, *Tunisia. Systematic Country Diagnostic* [wie Fn. 27], S. 81.

31 Mündliche Auskunft, Tunesische Gewerkschaft für Landwirtschaft und Fischerei (Union Tunisienne de l'Agriculture et de la Pêche, UTAP), Tunis, 17.4.2019.

32 World Data Lab, *Water Scarcity Clock* (Auftraggeber: Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, BMZ), <<https://worldwater.io/>> (eingesehen am 24.10.2019).

33 Verner u.a., *Climate Variability, Drought, and Drought Management in Tunisia's Agricultural Sector* [wie Fn. 28], S. 42.

34 Nuno Santos/Iride Ceccacci, *Egypt, Jordan, Morocco and Tunisia. Key Trends in the Agrifood Sector*, Rom: Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO), 2015, S. 66.

35 International Labour Organization (ILO), ILOSTAT Database, »Employment in Agriculture (% of Total Employment) (Modeled ILO Estimate) – Tunisia«, Washington, D.C.: World Bank, April 2019, <<https://data.worldbank.org/indicator/SL.AGR.EMPL.ZS?locations=TN>> (eingesehen am 23.7.2019).

36 The Economist Intelligence Unit (Hg.), *Tunisia Country Report* [wie Fn. 1], S. 10.

37 International Labour Organization, ILOSTAT Database, »Unemployment, Youth Total (% of Total Labor Force Ages 15–24) (Modeled ILO Estimate) – Tunisia«, <<https://data.worldbank.org/indicator/SL.UEM.1524.ZS?locations=TN>> (eingesehen am 21.6.2019).

38 Ebd.

39 Ebd.

40 Mündliche Auskunft, UTAP, Tunis, 18.4.2019.

41 Roberta Callieris/Sahar Brahim/Rocco Roma, »Different Consumer Behaviours for Organic Food in Tunisia. A Cluster Analysis Application«, in: *New Medit.* (2016) 2, S. 53–62 (54).

werden. Ein eher neuer Missstand ist, dass sich der Anteil Übergewichtiger in der Bevölkerung seit 2000 auf etwa 27 Prozent im Jahr 2016 verdoppelt hat. Das Problem betrifft besonders Jugendliche.⁴² Der Anteil Übergewichtiger unter ihnen liegt bei einem Viertel und damit höher als in Deutschland.⁴³ Auch die Menge im Haushalt weggeworfener Lebensmittel hat zugenommen und macht inzwischen ein Drittel des allgemeinen »food waste« (inklusive der Nachernteverluste in Landwirtschaft und Vertrieb) aus. Diese Verluste in den Haushalten betragen in Tunesien fast 70 Kilogramm pro Kopf und Jahr, deutlich mehr als in Deutschland, wo es rund 50 Kilogramm sind.⁴⁴ Gerade in städtischen Regionen Tunesiens wird hauptsächlich Brot weggeworfen, gefolgt von Milchprodukten – beides staatlich verbilligte Erzeugnisse.⁴⁵

Die politische Sensibilität für steigende Verbraucherpreise ist hoch, aber nicht immer durch Fakten gerechtfertigt.

Versorgungsrisiken durch Inflation: Tunesien zählt laut Welthunger-Index nicht zu den Ländern, die anfällig für Versorgungskrisen sind.⁴⁶ Gleichwohl steigt die Zahl der mangelernährten und untergewichtigen Personen seit 2014 wieder an.⁴⁷ Tunesische Haushalte geben durchschnittlich fast 30 Prozent ihres Einkommens für Nahrungsmittel aus; erst danach folgen Aufwendungen für Wohnen, Elektrizität und Wasser.⁴⁸

42 World Health Organization, »Overweight (BMI-for-age >+1 SD) in School-age Children and Adolescents 5–19 Years (%)«, in: *Global Nutrition Monitoring Framework Country Profile: Tunisia*, Nutrition Landscape Information System (NLIS), 2016, <<http://apps.who.int/nutrition/landscape/global-monitoring-framework?ISO=tun>> (eingesehen am 17.7.2019).

43 Ebd.

44 Khaled Sassi et al., »Food Wastage by Tunisian Households«, in: *International Journal AgroFor*, 1 (2016) 1, S. 172–181 (173); FAO Regional Office for Near East and North Africa, »Conference on »Food Waste in Tunisia: Challenges and Ways to Reduce«, Tunis, 13.12.2018, <<http://www.fao.org/neareast/news/view/en/c/1177554/>> (eingesehen am 1.10.2019).

45 Ebd., S. 179. Siehe auch das Unterkapitel »Agrarpolitik« in dieser Studie.

46 Klaus von Grebmer et al., *Welthunger-Index 2018: Flucht, Vertreibung und Hunger*, Dublin/Bonn: Concern Worldwide/Deutsche Welthungerhilfe, Oktober 2018.

47 FAOSTAT, *Tunisia* [wie Fn. 29].

48 Statistiques Tunisie, *Flash: Consommation et niveau de vie*, Tunis: Institut National de la Statistique (INS), Dezember 2016.

Daher sind Nahrungsmittelpreise ein ausschlaggebender Faktor für die allgemeine Lebenssituation. Die Folge ist eine hohe politische Sensibilität für steigende Verbraucherpreise, die nicht immer durch Fakten gerechtfertigt scheint: Als etwa 2008 und 2011 international die Preise in bis dahin ungekannte Höhen schossen, wirkte sich dies auf die Verbraucherpreise in Tunesien deutlich weniger dramatisch aus als in anderen MENA-Staaten, zum Beispiel Ägypten. Dennoch bleibt die Sorge um Lebensmittelpreise ein entscheidendes Motiv für Tunesiens protektionistische Agrarpolitik.⁴⁹

Landrechte: Sie bilden einen Mix aus Gewohnheitsrecht sowie islamischem und europäischem Recht und sind in unterschiedlichem Maß durchsetzbar. Besonders schwierig ist dies bei nicht registriertem Land, das einen großen Teil tunesischer Flächen ausmacht. Es gibt individuelles und kollektives Eigentum, privates und öffentliches Land. Dieses Land in öffentlicher Hand entstammt unterschiedlichen Phasen von Landtransformation und Enteignungen (siehe Box 1, S. 30). Auch nach islamischem Recht kann Privatbesitz in gemeinnütziges Eigentum (»Habous«) umgewidmet werden, mit dem wohltätige Zwecke verfolgt werden, wie der Anbau von Nahrungsmitteln zur Versorgungssicherung etwa nach Dürrephasen.⁵⁰

Ländliche Armut und Migration: Bereits vor der Revolution 2010/11 sank die absolute Armut kontinuierlich bis auf unter 1 Prozent der Bevölkerung⁵¹ und konzentriert sich eher auf ländliche Regionen.⁵² Dabei ist das Armutrisiko in Familien höher, wenn der Hauptverdiener in der Landwirtschaft arbeitet, da diese wegen ihrer Wetterabhängigkeit eine un-

49 Steffen Angenendt/Bettina Rudloff, *Mehr als sieben magere Jahre? Nahrungsmittelkrisen und Hungerunruhen als neues politisches Risiko*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Februar 2011 (SWP-Aktuell 8/2011). Siehe auch das Unterkapitel »Agrarpolitik« in dieser Studie.

50 Mondher Fetoui et al., *Assessing Impacts of Land Policies on the Production Systems and Livelihoods in the South-East of Tunisia*, o.O.: CGIAR/ICARDA, Dezember 2014.

51 Ein Haushalt galt im Jahr 2010 als arm, wenn sein jährlicher Pro-Kopf-Verbrauch unter die offizielle Armutsgrenze von 1277 Dinar (rund 635 Euro im Jahr 2010) in Städten und 820 Dinar (rund 432 Euro im Jahr 2010) in ländlichen Gebieten fiel. Statistiques Tunisie, *Measuring Poverty, Inequalities and Polarization in Tunisia 2000–2010*, Tunis: National Institute of Statistics, November 2012, S. 7.

52 World Bank, *Tunisia. Systematic Country Diagnostic* [wie Fn. 27], S. 28.

zuverlässige Einnahmequelle ist und zudem steigende Inputkosten für Energie und Düngemittel anfallen.⁵³ Es gibt bei der ländlichen Armut indes große regionale Unterschiede: So liegt die Armutsrate im Nordosten, welcher reich an natürlichen Ressourcen ist, deutlich niedriger als in den bergigen Gebieten des Zentralwestens. Die ländliche Armut zeigt sich auch in defizitärer Infrastruktur: Nur 39 Prozent der ländlichen Bevölkerung verfügen über eine Verkehrsanbindung, lediglich 55 Prozent über fließendes Wasser.⁵⁴ Diese Ungleichgewichte verursachen Wanderbewegungen vom Land in die Stadt, die ähnlich umfangreich sind wie die Migration von Tunesiern ins Ausland. Laut Schätzungen der Vereinten Nationen beläuft sie sich auf rund 20 000 für den Zeitraum von 2015 bis 2020.⁵⁵ Vor allem junge Menschen ziehen typischerweise zunächst in die Städte und etliche von ihnen später ins Ausland.⁵⁶ Dies erschwert die Rekrutierung gut ausgebildeter und junger Fachkräfte, besonders für die Landwirtschaft, die ohnehin als unattraktiver Arbeitsmarkt angesehen wird.⁵⁷

Arbeitsschutz und Gleichberechtigung: Tunesien galt schon vor der Revolution 2010/11 als Pionier für Menschenrechte und Gleichberechtigung in Nordafrika, zumindest im formalen Sinne. Die 2014 beschlossene tunesische Verfassung räumt Frauen und Männern explizit die gleichen Rechte ein.⁵⁸ Weiterhin hat Tunesien alle acht Kernarbeitsnormen der Internationalen Arbeitsorganisation (International Labour Organization, ILO) ratifiziert.⁵⁹ Die politische Teilhabe von Frauen ist hoch. So errangen bei der letzten

Parlamentswahl rund 70 Frauen ein Mandat, was 30 Prozent aller Abgeordneten entspricht. Damit liegt der Frauenanteil höher als in den Parlamenten Frankreichs, des Vereinigten Königreichs und der Vereinigten Staaten.⁶⁰

Realiter aber sind noch viele Diskriminierungen zu verzeichnen,⁶¹ die auch von traditionellen und religiös begründeten Geschlechterrollen herrühren können. Der Anteil der Beschäftigung von Frauen im Agrarsektor ist seit 2006 von 20 auf 11 Prozent gesunken.⁶² Allerdings werden Frauen in der Statistik oftmals nicht erfasst, da sie häufig als Haushaltshilfen oder Saisonbeschäftigte arbeiten. Während der Oliven-ernte, so wird geschätzt, sind etwa 90 Prozent der Erntehelfer weiblich.⁶³ Allein wegen der in der Saisonarbeit üblichen schlechten Vertragsbindung verdienen Frauen weniger als Männer.⁶⁴ Darüber hinaus haben Frauen einen deutlich erschwerten Zugang zu Finanzdienstleistungen sowie zur Nutzung von Land, besitzen weniger landwirtschaftlich genutzte Flächen und sind bislang im Erbrecht benachteiligt.⁶⁵

53 Samir Ghazouani/Mohamed Goaid, *The Determinants of Urban and Rural Poverty in Tunisia*, Kairo: Economic Research Forum, Januar 2001 (Working Paper Nr. 0126).

54 World Bank, *Tunisia. Systematic Country Diagnostic* [wie Fn. 27]. S. xv, 7.

55 United Nations, Population Division, Department of Economic and Social Affairs, *World Population Prospects 2019*, <<https://population.un.org/wpp/Download/Standard/Migration/>> (eingesehen am 31.10.2019).

56 Hamed Daly, *Tunisia Case Study. Prepared for FAO as Part of the State of the World's Forests 2016 (SOF)*, Rom: FAO, 2016, <<http://www.fao.org/3/a-C0185e.pdf>> (eingesehen am 2.10.2019).

57 Mündliche Auskunft, Import Promotion Desk (IPD) des BMZ, Brüssel, 1.3.2019.

58 Lindsay J. Benstead, »Do Female Local Councilors Improve Women's Representation?«, in: *The Journal of the Middle East and Africa*, 10 (2019) 2, S. 95 – 119.

59 ILO, *Regions and Countries: Tunisia*, <https://www.ilo.org/gateway/faces/home/ctryHome?locale=EN&countryCode=TUN_&adf.ctrl-state=br5v0h2ey_9> (eingesehen am 1.10.2019).

60 ILO, *Women's and Youth Empowerment in Rural Tunisia. An Assessment Using the Women's Empowerment in Agriculture Index (WEAI)*, Genf, Mai 2018 (Taqem Impact Report Series, Nr. 11), S. 7.

61 Etwa United Nations, *Consideration of Reports Submitted by States Parties under Article 18 of the Convention. Concluding Observations of the Committee on the Elimination of Discrimination against Women. Tunisia*, CEDAW/C/TUN/CO/6, Forty-Seventh Session, 4–22 October 2010, New York, 5.11.2010, <https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW/C/TUN/CO/6&Lang=En> (eingesehen am 19.10.2019).

62 ILO, ILOSTAT Database, »Employment in Agriculture, Female (% of Female Employment) (Modeled ILO Estimate)« – Tunisia, Washington, D.C.: World Bank, April 2018, <<https://data.worldbank.org/indicator/SL.AGR.EMPL.FE.ZS?locations=TN>> (eingesehen am 1.7.2019).

63 Isabel Putinja, »Tunisian Women Producers Making a Mark in a Man's World«, in: *Olive Oil Times*, 17.9.2018, <<https://www.oliveoiltimes.com/olive-oil-business/tunisian-women-producers-making-a-mark-in-a-mans-world/64329>> (eingesehen am 23.7.2019).

64 Mündliche Auskunft, UTAP, Tunis, 18.4.2019.

65 Freedom House, *Women's Rights in the Middle East and North Africa 2010 – Tunisia*, 3.3.2010, <<https://www.refworld.org/docid/4b99011c.html>> (eingesehen am 29.10.2019).

Tunesiens Politikansätze für den ländlichen Raum

Tunesiens Wirtschaftspolitik ist tendenziell staatsorientiert-protektionistisch. Ausdruck dessen sind Staatsmonopole im Export oder die staatliche Lenkung von Verbraucherpreisen. Einfluss auf den ländlichen Raum und den Agrarsektor Tunesiens haben vor allem die Agrarpolitik sowie die Handels- und Investitionsschutzpolitik.

Agrarpolitik

Tunesiens Agrarpolitik verbindet zwei Hauptziele miteinander, nämlich starke Exportkonzentration auf wenige Produkte und Versorgungsautarkie, also Unabhängigkeit von Importen. Hierfür werden international nicht wettbewerbsfähige heimische Erzeugnisse wie Getreide und tierische Nahrungsmittel subventioniert, um die Inlandsproduktion zu fördern und Importe zu substituieren. Dennoch liegt der Importanteil am Verbrauch gerade bei diesen Produkten mit fast 70 Prozent (Getreide) bzw. 40 Prozent (Lebensmittel tierischen Ursprungs) besonders hoch.⁶⁶ Versorgungssicherheit wird nicht nur durch Subventionen, sondern auch mit Hilfe hoher Zölle angestrebt, mit denen Tunesien seinen Agrarmarkt abschottet und die eigene Produktion ankurbeln möchte.⁶⁷

Tunesiens Agrarpolitik verbindet zwei Hauptziele miteinander: starke Exportkonzentration auf wenige Produkte und Versorgungsautarkie.

Seit den 1980er Jahren verfolgt Tunesien dennoch zunehmend eine stärkere Marktorientierung, um

Vorgaben der Welthandelsorganisation (World Trade Organization, WTO) ebenso zu genügen wie den Bestimmungen von Programmen der Weltbank und des Internationalen Währungsfonds (International Monetary Fund, IMF). Diesem Zweck dient das Agricultural Sector Adjustment Program (PASA). Staatsmonopole wurden teilweise aufgelöst, die Agrarproduktivität wurde stimuliert. Die Subventionierung von Lebensmitteln des täglichen Bedarfs blieb zwar als Herzstück tunesischer Agrarpolitik erhalten. Dennoch sanken die Ausgaben des tunesischen Staats für den Agrarsektor zwischen 1980 und 2016 deutlich von 15 auf 4 Prozent des öffentlichen Budgets.⁶⁸

Folgende konkrete Maßnahmenpakete charakterisieren die tunesische Agrarpolitik:

Unterstützung für Erzeuger und Exporteure: Sie beläuft sich auf 1 Prozent des BIP (Stand: 2012).⁶⁹ Garantiepreise für wettbewerbschwache Produkte wie Getreide bilden dabei den größten Ausgabenposten, gefolgt von Inputsubventionen vor allem für Energie sowie Aufwendungen für die Milchsammlung und Bewässerung. Diese Subventionen wurden auch aufgrund hoher Importzölle nötig, die die Vorleistungskosten tunesischer Landwirte, etwa für Dünge- und Pflanzenschutzmittel, erhöhen. Darüber hinaus erhalten Exportunternehmen Unterstützung bei Marketingmaßnahmen, wie dem Auftritt auf internationalen Messen. Bis 2014 gab es auch direkte Exportsubventionen (für die Ausfuhr von Datteln und Tomaten), die jedoch wegfielen, nachdem die WTO solche Subventionen 2015 verboten hatte.⁷⁰

Besonders stark wird das Hauptexportprodukt Olivenöl gefördert, und zwar bereits seit den 1960er

⁶⁶ Elena Ianchovichina/Josef Loening/Christina Wood, *How Vulnerable Are Arab Countries to Global Food Price Shocks?*, Washington, D.C.: World Bank, März 2012 (Policy Research Working Paper Nr. 6018), S. 9.

⁶⁷ Siehe das Unterkapitel »Handelspolitik« in dieser Studie.

⁶⁸ IFPRI, »SPEED Database«, in: *Global Food Policy Report 2018*, Washington, D.C., 2018, S. 107.

⁶⁹ Nucifora/Rijkers, *The Unfinished Revolution* [wie Fn. 14], S. 267.

⁷⁰ WTO, Committee on Agriculture, *Notification G/AG/NTUN/50*, 6.3.2017.

Jahren durch das staatliche Monopol ONH. Privatwirtschaftlicher Export ist lediglich bei Bio-Öl und Flaschenöl möglich, wird dafür aber durch staatliche Leistungen unterstützt. Zudem gibt es garantierte Niedrigpreise für Substitute, also andere Pflanzenöle wie Raps- und Sonnenblumenöl. Dadurch verharret der inländische Olivenölkonsum auf geringem Niveau, und der Großteil tunesischen Öls wird ausgeführt.

In allen nordafrikanischen Staaten werden essentielle Lebensmittel seit Jahrzehnten stark subventioniert.

Verbrauchersubventionen: Wie in allen nordafrikanischen Staaten werden in Tunesien die als essentiell angesehenen Lebensmittel seit Jahrzehnten so stark subventioniert, dass die Verbraucherpreise unterhalb der Produktionskosten liegen. Das betrifft in erster Linie Brot, Nudeln, Couscous, pflanzliche Öle, Salz und Kaffee. Im Jahr 2012 machten diese Verbrauchersubventionen 3 Prozent des tunesischen BIP aus und damit den Löwenanteil der Agrarausgaben. Zudem sind maximale Margen in der Verkaufskette definiert, um Endpreise gering zu halten. Diese niedrigen Verbraucherpreise führen einerseits zu erhöhter Nachfrage, etwa bei Brot, und dadurch zu steigenden Importen, beispielsweise von Getreide. Andererseits leisten sie dem Wegwerfen von Lebensmitteln Vorschub. Erzeuger wie Bäckereien und Händler beziehen einen finanziellen Ausgleich, da die subventionierten Preise die Herstellungskosten nicht decken.⁷¹

Der Staat tritt darüber hinaus als eigenständiger Marktakteur auf, indem er bei Preisanstiegen Waren selber importiert.⁷² Im Laufe der Zeit wurden Verbrauchersubventionen verstärkt geografisch definiert, um besonders versorgungsschwache Regionen gezielt zu unterstützen.⁷³ Zudem soll das Agrarministerium zusammen mit Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden im Fall von Marktkrisen bestimmte Produktpreise so festlegen, dass die Interessen sowohl von

Erzeugern als auch Verbrauchern berücksichtigt werden.⁷⁴

Unterstützung des organischen Landbaus: Tunesien zählt zu den wenigen afrikanischen Staaten, die schon in den 1990er Jahren mit ersten Öko-Programmen starteten. Dies mündete 2016 in eine nationale Gesetzgebung mit Vorschriften für den ökologischen Landbau.⁷⁵ Steigen Erzeuger auf Bio-Anbau um, übernimmt der Staat 30 Prozent der Umstellungs- und 70 Prozent der Zertifizierungskosten.⁷⁶ Erzeugergemeinschaften erhalten zusätzliche Unterstützung.⁷⁷ Außerdem wurde Mitte der 1990er Jahre ein tunesisches Öko-Label namens Bio Tunisia eingeführt, das bis heute existiert. Allerdings scheint die inländische Nachfrage noch gering⁷⁸ – 80 Prozent aller organischen Erzeugnisse werden derzeit exportiert.⁷⁹ Der Export in die EU wird durch das seit 2009 bestehende Bio-Äquivalenzabkommen geregelt, das einzige der EU mit einem afrikanischen Staat. Hierin akzeptiert sie, dass die tunesischen Vorschriften, Institutionen und Kontrollverfahren im Ökobereich denen der EU gleichwertig sind – ein klarer Indikator für die hohe Qualität tunesischer Strukturen in diesem Sektor.⁸⁰

Weitere Politikansätze mit Wirkungen im ländlichen Raum

(1) *Investitions- und Steuerpolitik:* Anders als die Agrarpolitik legt die tunesische Investitions- und Steuerpolitik traditionell einen Förderschwerpunkt auf diejenigen Unternehmen, die für den inländischen Markt tätig sind (onshore). Da es aber nur verhältnismäßig wenige dieser Unternehmen in Tunesien gibt,

71 Konstadinos Mattas/Konstantinos Galanopoulos/George Baourakis, »Agriculture and the Evolution of Agricultural Policies in the Mediterranean Partner Countries: Putting a Retrospective Overview in Context with Future Prospects«, in: Petit et al. (Hg.), *Sustainable Agricultural Development Challenges* [wie Fn. 12], S. 145 – 169 (164).

72 Nucifora/Rijkers, *The Unfinished Revolution* [wie Fn. 14].

73 Thabet/Laajimi/Thabet/Bensaïd, »Agricultural and Food Policies in Tunisia« [wie Fn. 12], S. 90.

74 Soethoudt/Blom-Zandstra/Axmann, *Tomato Value Chain Analysis in Tunisia* [wie Fn. 11], S. 25.

75 Willer/Lernoud (Hg.), *The World of Organic Agriculture* [wie Fn. 7], S. 151.

76 Khaled Sassi, *Country Report: Tunisia 2016*, Trenthorst: International Society of Organic Agriculture Research, o.J., <<http://isofar.org/isofar/index.php/2-uncategorised/119-country-report-tunisia-2016>> (eingesehen am 2.10.2019).

77 Soethoudt/Blom-Zandstra/Axmann, *Tomato Value Chain Analysis in Tunisia* [wie Fn. 11], S. 19.

78 Sassi, *Country Report: Tunisia 2016* [wie Fn. 76].

79 Bertrand Hervieu (Hg.), *MediTerra 2008. The Future of Agriculture and Food in Mediterranean Countries*, Paris: Presses de Sciences Po, 2008, S. 266f.

80 European Commission, *Trade in Organics*, <<https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/farming/organic-farming/trade>>.

mangelt es an Wettbewerb, so dass viele heimische Produkte schlecht und teuer sind. Die durch die Investitions- und Steuerpolitik ohnehin benachteiligten exportorientierten Betriebe (offshore)⁸¹ nutzen daher kaum heimische Produkte, um sie zu höherwertigen Exportgütern weiterzuverarbeiten. Das begrenzt die ohnehin geringe Wertschöpfung tunesischer Ausfuhren weiter und trägt dazu bei, dass sich geringqualifizierte Beschäftigung verstetigt. Neben dieser allgemeinen Unternehmenspolitik gibt es bisher zudem zwei Sonderwirtschaftszonen, in denen Firmen von zahlreichen Steuerbefreiungen profitieren. Nutznießer dieser Regeln sind nunmehr meist exportierende Unternehmen. Derzeit ist eine dritte Zone für 2020 geplant.⁸²

(2) *Soziale Programme*: Seit Mitte der 1980er Jahre unterstützt das National Programme of Assistance to Needy Families (Programme National d'Aide aux Familles Nécessiteuses, PNAFN)⁸³ arme Familien vor allem in den Bereichen Schulbildung und Gesundheit. Die Nahrungsversorgung aber ist nicht Gegenstand des Programms. Sie wird als Maßnahme der Agrarpolitik betrachtet und mit den genannten Verbrauchersubventionen gefördert.

(3) *Umweltpolitik*: Seit Ende der 1970er Jahre wird die Bewässerung durch einen nationalen Wassermanagementplan reguliert. Lange Zeit konzentrierte sich tunesische Wasserpolitik auf große Projekte zur Wasserversorgung in bestimmten Gebieten, aber weniger auf Management und Effizienz der Wassernutzung.⁸⁴ So wird geschätzt, dass 20 Prozent des

Agrarpotentials auf bewässerten Flächen wegen unzureichender Technologie nicht genutzt werden.⁸⁵ Eine besondere Herausforderung bildet die Dattelproduktion in entlegenen Oasen. Dort wurden viele Brunnen illegal errichtet, was Qualität und Verfügbarkeit des Grundwassers beeinträchtigt. Seit 1999 gibt es auch umfassende Leitfäden zum Umgang mit Dürren, die eine Beobachtung zum Zweck der Frühwarnung sowie schnelle Gegenmaßnahmen vorsehen. Allerdings wurden öffentliche Investitionen in diesem Bereich eher zurückgefahren.⁸⁶ Im Jahr 2006 starteten Marokko, Algerien und Tunesien aber eine regionale Initiative zum gemeinsamen Aufbau eines Frühwarnsystems (Système maghrébin d'alerte précoce à la sécheresse, SMAS), die von der EU finanziell unterstützt wird.⁸⁷ Über den aktuellen Stand dieses Systems findet sich indes keine aktuelle Bewertung.

(4) *Regionalpolitik*: Die aktuelle Strategie für ökonomische und soziale Entwicklung ist noch bis 2020 gültig und müsste daher unter neuer Regierung nach den Wahlen 2019 neu aufgelegt werden. Sie soll hauptsächlich dazu dienen, die Armut in ländlichen Gebieten zu verringern und regionale Ungleichgewichte durch Governance-Reformen, Nachhaltigkeitsmaßnahmen und die Förderung einer umweltfreundlichen Wirtschaft abzubauen.⁸⁸ Der in dieser Strategie ebenfalls geregelte Ausbau des öffentlichen Bildungswesens bewirkte, dass gerade in ländlichen Regionen die Analphabetenrate drastisch sank und die Armut reduziert wurde.⁸⁹

81 Nucifora/Rijkers, *The Unfinished Revolution* [wie Fn. 14], S. 306.

82 Germany Trade & Invest (GTAI), »Tunesien – Neue Sonderwirtschaftszone in Ben Gardane«, 26.3.2019, <<https://www.gtai.de/GTAI/Navigation/DE/Trade/Recht-Zoll/Zoll/zoll-aktuell,t=tunesien-neue-sonderwirtschaftszone-in-ben-gardane,did=2277208.html>> (eingesehen am 1.10.2019).

83 Banque Mondiale, *Vers une meilleure équité: les subventions énergétiques, le ciblage et la protection sociale en Tunisie*, Note politique, o.O., November 2013 (Rapport 82712-TN).

84 Nizar Omrani/Mohamed Ouassar, »Lessons Learned from the Tunisian National Water Policy: The Case of the Rehabilitation of Oases«, in: Sandra Junier et al. (Hg.), *Dialogues on Mediterranean Water Challenges: Rational Water Use, Water Price versus Value and Lessons Learned from the European Water Framework Directive*, Bari: International Centre for Advanced Mediterranean Agronomic Studies (Centre International de Hautes Etudes Agronomiques Méditerranéennes, CIHEAM), 2011 (Options Méditerranéennes: Série A. Séminaires Méditerranéennes, Nr. 98), S. 71 – 83 (77ff).

85 Mohamed Elloumi, »Capacité de résilience de l'agriculture familiale tunisienne et politique agricole post révolution«, in: Gisèle Vianey/Mélanie Requier-Desjardins/Jean-Christophe Paoli (Hg.), *Accaparement, action publique, stratégies individuelles et ressources naturelles: regards croisés sur la course aux terres et à l'eau en contextes méditerranéens*, Montpellier: CIHEAM, 2015 (Options Méditerranéennes: Serie B. Etudes et Recherches, Nr. 72), S. 351 – 366.

86 Verner u.a., *Climate Variability, Drought, and Drought Management in Tunisia's Agricultural Sector* [wie Fn. 28], S. 10, 81.

87 Observatoire du Sahara et du Sahel (OSS), *Vers un système d'alerte précoce à la sécheresse au Maghreb*, Tunis 2013 (Collection Synthèse, Nr. 4), <http://www.oss-online.org/sites/default/files/publications/OSS-SMAS-CS4_Fr.pdf> (eingesehen am 29.10.2019).

88 International Fund for Agricultural Development, *Investing in Rural People in Tunisia*, Rom, Oktober 2018, <<https://www.ifad.org/documents/38714170/40801808/IFAD+in+Tunisia/3aec8d17-7a70-4f4b-8fb8-6bcaa49e60ee>> (eingesehen am 23.7.2019).

89 United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO), *Data for the Sustainable Development*

Landreformen wiederum sind unmittelbar mit Verteilungsfragen und Kreditoptionen verbunden und wurden deshalb bisher nicht entschlossen angegangen. Das Nebeneinander unterschiedlicher Landrechtssysteme besteht bis heute fort. Die meisten Kleinbauern haben weiterhin kaum Zugang zu Finanzquellen. Nur rund 10 Prozent aller Farmen können Bankkredite nutzen.⁹⁰ Schließlich entfaltet auch die sogenannte neue Dezentralisierungsstrategie⁹¹ Wirkung auf den ländlichen Raum. Sie bietet den weiter entfernten Regionen mehr Möglichkeiten, ihre politischen Belange eigenständiger zu verfolgen, was dann auch die Landwirtschaft betreffen kann. Die 2017 erstmals frei gewählten kommunalen Akteure sollen mehr Kompetenzen erhalten, auch finanzieller Art. Für eine konkrete Bewertung, wie sich dies auf landwirtschaftliche Fragen auswirkt, ist es jedoch noch zu früh.

Handelspolitik

Nicht nur die Agrarpolitik, auch die Handelspolitik Tunesiens verfolgt die widerstreitenden Ziele Exportorientierung und Versorgungssicherheit. Wie die meisten nordafrikanischen Staaten nutzt Tunesien hierzu zahlreiche hohe Zölle, Mengengrenzungen und Vorschriften für Im- und Exporte. Ab Mitte der 1980er Jahre ließ sich eine leichte Marktöffnung beobachten, besonders als Tunesien sich auf den Beitritt zur neuen Welthandelsorganisation 1995 vorbereitete. Die Organisation hat einen erlaubten Maximalzoll festgelegt. In der Folge sank Tunesiens durchschnittlich angewendeter Zollsatz gegenüber allen seinen Handelspartnern von 41 auf heute 32 Prozent. Der tunesische gebundene Maximalzoll liegt bei 116 Prozent für Agrarerzeugnisse und bei 40 Prozent für Industrieprodukte (siehe Grafik 2, S. 19).

Goals – Tunisia, <<http://uis.unesco.org/en/country/tn?theme=education-and-literacy>> (eingesehen am 1.10.2019).

⁹⁰ Souad Triki, *Assistance d'appui au développement de la petite agriculture et au développement local. Rapport sur l'analyse de l'environnement institutionnel*, TCP/TUN/3502, o.O.: FAO, 2016.

⁹¹ Thomas Demmelhuber, *Die politische Ordnung in Tunesien und die Beziehungen mit der EU seit 2011: Dezentralisierung als Blaupause?*, Berlin: Institut für Europäische Politik, November 2018 (Research Paper Nr. 03/18).

Mit neueren Handelsabkommen erweitert Tunesien seinen Radius, weg vom europäischen Markt.

Tunesien hat zahlreiche Handelsabkommen geschlossen, mit denen es seinen Partnern bessere Marktzugangsbedingungen gewährt als diejenigen, die von der WTO gesetzt wurden und gegenüber allen Handelspartnern ohne individuelle Abkommen gelten (siehe Tabelle 1, S. 18). Gerade in Nordafrika reicht zumindest die Vision einer handelspolitischen Koordination in der eigenen Region weit in die 1950er Jahre zurück, als nach Tunesiens und Marokkos Unabhängigkeit 1956 die Idee aufkam, eine Wirtschaftsgemeinschaft für den Maghreb aus der Taufe zu heben. Deren erfolgreiche Umsetzung aber steht bis heute aus, wie es sich in der extrem geringen Rate regionalen Handels von knapp 2 Prozent ausdrückt.

Die bisher geschlossenen Abkommen Tunesiens betreffen unterschiedliche Regelbereiche, etwa den Güterverkehr insgesamt, nur bestimmte Sektoren wie Bio-Produkte oder einzelne Regelungsfelder, so zur Herkunft der Erzeugnisse und zum Investitionsschutz.

Manche Abkommen sehen eine Zollunion vor, sind also darauf ausgerichtet, gemeinsame Zölle nach außen zu erheben. Andere wiederum haben lediglich eine Freihandelszone zum Ziel: Die Vertragspartner bauen demnach nur die Zölle untereinander ab, halten aber gegenüber Drittstaaten den nationalen Außenschutz aufrecht. Wieder andere sollen dem Abbau nichttarifärer Maßnahmen und damit dem Aufbau eines Binnenmarkts dienen. Neben Handelsabkommen bestehen auch losere allgemeinere Wirtschaftskooperationen. So unterzeichneten Tunesien und China 2019 eine Vereinbarung über eine Zusammenarbeit im Rahmen der chinesischen »Belt and Road«-Initiative. Zudem wurde Tunesien 2018 Mitglied der Westafrikanischen Wirtschaftsgemeinschaft (Economic Community of West African States, ECOWAS).

Diese jüngeren Abkommen Tunesiens zeigen, dass das Land sich nicht mehr allein auf den europäischen Markt konzentriert, auch wenn diese entfernteren Handelspartner bisher kaum eine Rolle für den Handelsverkehr spielen. Zurzeit verhandelt Tunesien sogar über ein Abkommen mit den Staaten des Gemeinsamen Markts Südamerikas (Mercosur).

Status quo des Marktzugangs

Anders als viele Entwicklungsländer genießt Tunesien weniger Präferenzen für den Zugang zum EU-Markt.

Tabelle 1

Tunisiens wichtigste handelsrelevante Abkommen

Regionale Abkommen		Bilaterale Abkommen mit	
Freihandelszonen mit ...	Zollunion mit ...	EU	anderen Drittstaaten
<ul style="list-style-type: none"> ■ Agadir-Abkommen 2004^a ■ Größere arabische Freihandelszone (GAFTA) 2005^b ■ Afrikanische Kontinentale Freihandelszone (AfCFTA) 2019 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Union des Arabischen Maghreb (UAM) 1989^c 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Assoziierungsabkommen 1998 ■ Äquivalenzabkommen Bio-Produkte 2009 ■ Bilaterales Streitbeilegungsverfahren zum Warenverkehr 2009 ■ Konvention zu Herkunftsregeln (Pan-Euro-Mediterranean, PEM) 2015 ■ 17 bilaterale Investitionsschutzabkommen 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Türkei: Assoziierungsabkommen 2004 ■ Schweiz: Äquivalenzabkommen zu Bio-Produkten 2011 ■ Mercosur: Verhandlungen über Abkommen seit 2014 ■ ECOWAS: Mitglied seit 2018 ■ China: Abkommen zur wirtschaftlichen und technologischen Zusammenarbeit 2019 (»Belt and Road«-Initiative) ■ 41 bilaterale Investitionsschutzabkommen

a Unterzeichnerstaaten sind Jordanien, Tunesien, Ägypten und Marokko.

b Unterzeichnerstaaten sind Algerien, Bahrain, Ägypten, Irak, Jordanien, Kuwait, Libanon, Libyen, Marokko, Oman, Palästina, Katar, Saudi-Arabien, Sudan, Syrien, Tunesien, Vereinigte Arabische Emirate und Jemen.

c Unterzeichnerstaaten sind Tunesien, Algerien, Marokko, Libyen und Mauretanien.

Quelle: Eigene Zusammenstellung.

Als »lower middle income country« mit einem Pro-Kopf-Einkommen von etwa 3500 US-Dollar pro Jahr ist Tunesien nicht berechtigt, am komplett zollfreien Regime Everything but Arms (EBA) teilzunehmen. Auch das allgemeine Zollpräferenzsystem (APS) der EU ist ihm seit 2014 verschlossen. Der Grund ist, dass Tunesien durch die Assoziierungsabkommen von 1998 alternative Zollvergünstigungen erhält, die als gleichwertig gesehen werden. Deswegen kann es auch nicht am darauf aufsetzenden APS+ teilnehmen, das Zollanreize für die Teilnahme an internationalen Arbeits- und Umweltvereinbarungen bietet.

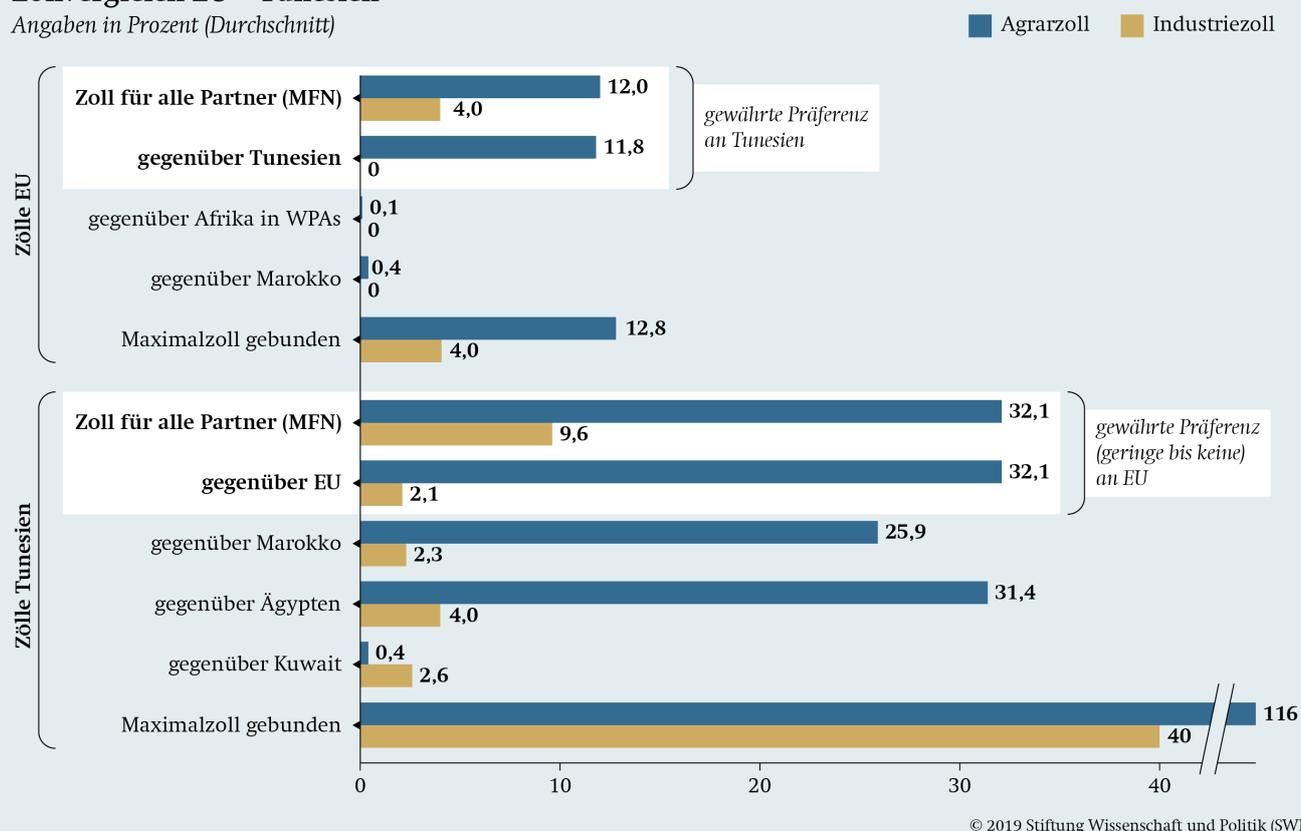
Der Agrarhandel zwischen EU und Tunesien ist noch wenig liberalisiert.

Agrarprodukte sind größtenteils von der Liberalisierung des Handels zwischen der EU und Tunesien ausgenommen, denn im Assoziierungsabkommen beschränkt diese sich auf Industriegüter. Zwar hatte der Barcelona-Beschluss von 1995 zum Ziel, bis 2010 eine alle Handelsbereiche umfassende euro-mediterrane Freihandelszone zu schaffen, und in der »agricultural roadmap« des Beschlusses wurden auch Schritte des Zollabbaus für Agrarprodukte konkre-

Grafik 2

Zollvergleich EU – Tunesien

Angaben in Prozent (Durchschnitt)



© 2019 Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

Quelle: Berechnungen auf Basis von UN Comtrade Database und WTO Tariff Profiles, Country List.

Bis auf den Maximalzoll handelt es sich um Werte der angewandten (»applied«) Zölle.

tisiert.⁹² Allerdings konnten daraufhin die Agrarzölle nur für einige der Mittelmeer-Partnerländer verringert werden, nämlich Jordanien, Israel, Ägypten und Marokko.⁹³ Die Verhandlungen über Tunesien dagegen wurden aufgrund der politischen Umbrüche des Jahres 2011 nicht mehr fortgeführt. Nach Wiederaufnahme der Verhandlungen 2015 wurde direkt angestrebt, das in der Zwischenzeit geltende EU-Modell eines tiefen und umfassenden Handelsabkommens (DCFTA) über alle Sektoren zu verwirklichen, das mehr Maßnahmen als nur Zölle vorsieht und mit dem jenseits des Agrarhandels auch Dienstleistungen liberalisiert werden sollen.

⁹² Bettina Rudloff, *EU-Agrarzölle runter – alles gut? Eine Agrarpartnerschaft der EU mit den Euro-Med-Partnerländern*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Juni 2011 (SWP-Aktuell 29/2011).

⁹³ Ebd., S. 2ff.

Agrarzölle zwischen der EU und Tunesien im Assoziierungsabkommen

Während die von der EU erhobenen Zölle auf Industrieerzeugnisse (inklusive Fisch) aus Tunesien bei nahezu null liegen, genießt das Land für Agrarprodukte nur begrenzte Zollpräferenzen. Nur sehr wenige landwirtschaftliche Erzeugnisse können vollständig zollfrei eingeführt werden, nämlich Tomatensoße und geschälte Tomaten, Datteln, Mandeln sowie einige Obst- und Gemüsesorten.⁹⁴ Im Schnitt liegen die Zölle der EU auf tunesische Agrarprodukte bei 11,8 Prozent (siehe Grafik 2) und damit nur knapp unter dem Zoll von 12 Prozent, der für alle anderen Partner nach dem Prinzip der Meistbegünstigung (Most Favoured Nation, MFN) ohnehin im Durchschnitt gilt.

⁹⁴ Abdelali Jbili/Klaus Enders, »The Association Agreement between Tunisia and the European Union«, in: *Finance & Development*, 33 (September 1996) 3, S. 18–20.

Tabelle 2

Optionen für die Einfuhr von Olivenöl in die EU und ihre Relevanz

Einfuhrverfahren	(1) Zollquote	(2) Aktive Veredelung	(3) MFN-Zoll
Design	<ul style="list-style-type: none"> ■ Zollfreiheit für begrenzte Menge von 56 700 t pro Jahr ■ Zweimalige Erhöhung, 2016 und 2017 um jeweils 32 000 t 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Zollfreiheit bei Beimischung ■ Kennzeichnung der Herkunft der Beimischung ■ Vermarktung als Öl des Landes, indem Beimischung erfolgt ■ Zur Marktentlastung Ausfuhr gleicher Menge aus EU-Markt 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Jenseits der Quote 31 – 32% – Zollsatz je nach Qualität
Ziel	<ul style="list-style-type: none"> ■ Begrenzter Marktzugang ■ Unterstützung für die Wirtschaft wegen Tourismuseinbruch durch Terroranschläge in Sousse 2015 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Unterstützung für europäische Verarbeiter 	<ul style="list-style-type: none"> ■ WTO-Regelung zur Gleichbehandlung der Handelspartner
Öltyp	<ul style="list-style-type: none"> ■ Alle (abgefüllt und Containerware; »bulk«) 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Containerware 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Alle
Relevanz (% tunesischer Exporte in EU)	<ul style="list-style-type: none"> ■ 30% 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 30% 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 40% als geschätzte Restgröße
Summe 1 + 2 relativ konstant über die Zeit, Anteil aktiver Veredelung steigt mit Ausschöpfungsgrad der Quote			

Quelle: Laurent Mercier, *Market Situation in the Olive Oil and Table Olives Sectors*, Brüssel: European Commission, Committee for the Common Organisation of the Agricultural Markets, 23.3.2018, <<http://www.agro-alimentarias.coop/ficheros/doc/05625.pdf>>.

Tunesien ist zudem zollpolitisch schlechter gestellt als andere afrikanische Handelspartner der EU wie Marokko oder Staaten südlich der Sahara. Letztere sind Vertragsparteien bereits umgesetzter oder zumindest ausverhandelter Wirtschaftspartnerschaftsabkommen (WPA), die auf beiden Seiten fast komplette Zollfreiheit gewähren.

Auf der anderen Seite liegen die tunesischen Agrarzölle gegenüber der EU höher als umgekehrt und bieten mit durchschnittlich 32,1 Prozent keinerlei Vorteil gegenüber dem MFN-Zoll für alle anderen Partner. Auch gegenüber Marokko und Ägypten, Partnerländern des Agadir-Abkommens, erhebt Tunesien nach wie vor hohe Agrarzölle. Dagegen gewährt

Tunesien Kuwait nahezu Zollfreiheit. Zudem ist der mögliche maximale tunesische Agrarzoll mit 116 Prozent extrem hoch (siehe Grafik 2, S. 19).

Die EU gewährt Marktzugang vor allem mit Hilfe von Zollquoten, das heißt durch zollfreie Einfuhrkontingente. Werden diese überschritten, sind Zollabgaben fällig. Das betrifft in erster Linie tunesische Produkte mit europäischer Konkurrenz, wie Olivenöl, getrocknete Tomaten, Obst und Gemüse. Meistens sind die Quoten zudem saisonal so definiert, dass die Importe nicht in die europäischen Erntezeiten fallen. Für Olivenöl gilt eine zusätzliche Möglichkeit zollfreien Zugangs, sofern das Öl in der EU weiterverarbeitet wird (siehe Tabelle 2).

Eine besondere Einfuhrregel der EU gilt für Obst und Gemüse als wichtige tunesische Exportprodukte, nämlich das sogenannte Markteintrittspreissystem. Die EU passt die Höhe der Zölle jeweils so an, dass ein bestimmter Mindestpreis für eingeführte Waren gewährleistet bleibt. Freilich benachteiligt diese Praxis gerade die konkurrenzfähigen und kostengünstigen Anbieter wie etwa aus Tunesien.

Kaum Zollvergünstigungen gibt es für verarbeitete Nahrungsmittel, die gerade für Beschäftigung und Wertschöpfung besonders relevant sind. Vielmehr gilt hier für Tunesien meist der MFN-Zoll wie für alle anderen Handelspartner. Allerdings können die wichtigen verarbeiteten Exportprodukte geschälte Tomaten und Tomatensoße komplett zollfrei in die EU eingeführt werden.

Tunesien wiederum gewährt für kein Agrarprodukt Zollfreiheit oder auch nur Zollreduktion, verfährt hier also rigider als die EU. Vielmehr sind eng begrenzte Zollquoten das Mittel der Wahl für tunesische Erzeugnisse, die als wettbewerbsschwächer und daher schützenswert erachtet werden, so Milchprodukte, Fleisch und Getreide. Damit verzichtet Tunesien auf die Möglichkeit, diese Erzeugnisse kostengünstig zu importieren, da es das Ziel »Importsubstitution durch eigene Produktion« verfolgt.

Jenseits von Zöllen: keine bilateralen Regelungen zu nichttarifären Maßnahmen im Assoziierungsabkommen

Die nichttarifären Maßnahmen zum Handelsschutz (NTMs) jenseits von Zöllen sind nicht Gegenstand des bestehenden Assoziierungsabkommens. Vor allem im Agrarsektor behindern sie jedoch den Handel, allerdings regional mit unterschiedlichen Schwerpunkten. Als besonders handelsverzerrend gelten die von afrikanischen Ländern ergriffenen NTMs, deren Kosten nach Schätzungen mit einem Zoll von fast 300 Prozent vergleichbar sind und damit dreimal so hoch liegen wie in OECD-Ländern.⁹⁵ Speziell in Nordafrika gibt es hauptsächlich NTMs für das Importprodukt Fleisch und auch die relevanten Exportprodukte Obst und Gemüse. Gerade Tunesien nutzt ausgesprochen viele nichttarifäre Maßnahmen.⁹⁶ Dazu zählen Lizenz-

vorgaben, Kennzeichnungsregelungen und Importkontrollen sowie zahlreiche Exportvorschriften, beispielsweise zur Zulassung von Unternehmen für den Olivenölexport.

Demgegenüber dominieren in der EU Anforderungen zur Kennzeichnung sowie Inspektionen und Vorgaben zur Produktqualität, überwiegend von importierten Erzeugnissen.⁹⁷ Tatsächlich hat die EU fast 40 Prozent aller zollfreien Gemüseimporte, die auch für Tunesien relevant sind, mit NTMs belegt. Dies zeigt, dass sich der Handel der EU mit Tunesien keineswegs allein durch Zollfreiheit stimulieren lässt, sofern die Anforderungen aus entsprechenden NTMs nicht erfüllt sind.

Hervorzuheben ist, dass NTMs zwar prinzipiell handelsmindernd wirken, dafür aber Fälle von Marktversagen auffangen können. Das trifft zum Beispiel auf Gesundheitsstandards wie Grenzwerte für Pestizidrückstände zu. Hier lassen sich mit Hilfe von NTMs negative Auswirkungen abwenden und sogar wohlfahrtsteigernde Effekte erzielen. Nach dem Europäischen Schnellwarnsystem für Lebensmittel und Futtermittel (Rapid Alert System for Food and Feed, RASFF) verursachen tunesische Lebensmittel 10 Prozent aller an der Grenze gemeldeten Probleme der Produktsicherheit. Betroffen sind vornehmlich Muscheln, Fisch, Obst und Gemüse (besonders Orangen) und damit wichtige Exportgüter Tunesiens.⁹⁸ Dies weist auf Schwachstellen in den dortigen Wertschöpfungsketten bei verderblichen Produkten hin, so bei Transport, Lagerung und Lebensmittelkontrollen.

Verhandlungen über den Marktzugang im neuen DCFTA

Weil Tunesien seinen Markt für Agrarprodukte bislang rigide abgeschottet hat, bieten die derzeitigen Verhandlungen zu einem tiefen und umfassenden Freihandelsabkommen besonders für mehr Agrarhandel großen Spielraum. Nicht nur um Zölle soll es dabei gehen, sondern gerade auch um nichttarifäre Maßnahmen, die den Agrarsektor stark betreffen, einschließlich Umwelt- und Arbeitsstandards. Ver-

⁹⁵ IMF, *Regional Economic Outlook. Sub-Saharan Africa* [wie Fn. 18], S. 46.

⁹⁶ Nicolas Péridy/Ahmed Ghoneim, »Middle East and North African Integration: through the Lens of Non-tariff Measures«, in: *Journal of Economic Integration*, 28 (2013) 4, S. 580–609 (586).

⁹⁷ WITS, »Tunisia, Sanitary and Phytosanitary Measures«, 2019, <<https://wits.worldbank.org/tariff/non-tariff-measures/en/type-count/country/TUN/ntmcode/All.n>> (eingesehen am 1.10.2019).

⁹⁸ Europäische Kommission, *RASFF Portal*, <<https://webgate.ec.europa.eu/rasff-window/portal/?event=searchForm&cleanSearch=1#>> (eingesehen am 1.10.2019).

gleichbare DCFTAs hat die EU mit den östlichen Partnerländern Ukraine, Georgien und Moldawien schon 2014 geschlossen. Mit Mittelmeerpartnern wie Marokko und auch Tunesien verhandelt die Union bereits über entsprechende DCFTA, mit Ägypten und Jordanien ist der Verhandlungsstart geplant. Die Verhandlungen mit Tunesien begannen 2015, die jüngste Verhandlungsrunde fand im April 2019 in Tunis statt.

Die politischen Hauptinteressen beider Verhandlungspartner liegen jenseits des Agrarsektors und sogar außerhalb von Fragen des Güterhandels. So ist Tunesien in erster Linie daran gelegen, erleichterte Aufenthalts- und Arbeitsmöglichkeiten seiner Bürger in der EU sowie flexibilisierte Visabestimmungen zu erreichen. Die EU und besonders Deutschland wiederum sind hauptsächlich bestrebt, Tunesiens junge Demokratisierungsbewegung in ihrer Rolle als Vorreiter in der Region zu unterstützen. Auch liegt es im Interesse der EU, mit Tunesien bei Asylverfahren sowie der Terror- und Schmugglerbekämpfung zusammenzuarbeiten.⁹⁹

Diese großen außenpolitischen Themen lassen sich jedoch zumindest teilweise mit dem geplanten DCFTA verbinden. Beispielsweise kann Arbeitsmigration als Freizügigkeit von Arbeitnehmern im Dienstleistungskapitel von Handelsabkommen geregelt werden (»Mode 4«). Um Wirkung in diesem Punkt zu entfalten, müsste ein DCFTA aber von erleichterten Visabestimmungen begleitet werden. Als Ziel erkennt die EU dies durchaus an, aber dennoch ist ein innereuropäischer Konsens hierzu derzeit unwahrscheinlich.¹⁰⁰ Auch in der parallel angestrebten Migrationspartnerschaft gibt es handelspolitische Bezüge. So wird darüber nachgedacht, bereits gewährte Zollerleichterungen auszusetzen, um Tunesiens Bereitschaft zu erhöhen, abgelehnte Asylbewerber wieder aufzunehmen.

99 »Grenzsicherung in Tunesien. »Weniger Geflüchtete kommen deswegen nicht«, Sarah Mersch im Gespräch mit Ellen Häring, *Deutschlandfunk Kultur*, 28.1.2019, <https://www.deutschlandfunkkultur.de/grenzsicherung-in-tunesien-weniger-gefluechtete-kommen.979.de.html?dram:article_id=439310> (eingesehen am 1.10.2019).

100 Europäischer Rat, »Joint Press Release on the Occasion of the 15th Meeting of the EU-Tunisia Association Council«, Brüssel, 17.5.2019, <<https://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2019/05/17/joint-press-release-following-the-15th-session-of-the-ue-tunisia-association-council/>> (eingesehen am 1.10.2019).

Einzelne Verhandlungsvorschläge für den Agrarhandel

Explizit für den Agrarhandel relevant sind indessen die Verhandlungen zum beiderseitigen (reziproken) Zollabbau und zur Kooperation bei nichttarifären Maßnahmen. Zu ihnen gehören sanitäre und phytosanitäre Standards (SPS) sowie geografische Herkunftsbezeichnungen.

Reziproker Zollabbau und Ausnahmen zum Marktschutz: Die WTO verfolgt den Ansatz, mit Handelsabkommen sämtliche Handelssektoren zu liberalisieren. Deshalb sollen nicht ganze Sektoren wie zum Beispiel der gesamte Agrarhandel von Zollkürzungen ausgeschlossen werden, sondern nur spezifische Produkte. Das genaue Ausmaß solcher Ausschlüsse ist dabei Gegenstand von Verhandlungen. In den WPAs der EU mit den afrikanischen Staaten etwa liegt es bei 20 bis 25 Prozent der Warenczölle, die zwar zum Großteil, aber nicht ausschließlich Agrarprodukte betreffen.¹⁰¹ Bei den Verhandlungen zum DCFTA ist Tunesien vor allem daran interessiert, dass die EU ihren Markt stärker für sein Olivenöl öffnet. Das Land will aber auch erreichen, dass bestehende saisonale Zollquoten für Obst und Gemüse in seinem Sinne angepasst werden. Die EU ihrerseits möchte vermehrt tierische Produkte und Getreide nach Tunesien ausführen. Auch die Umsetzungsfrist ist ein wichtiger Verhandlungsgegenstand, denn mit ihr wird definiert, wie schnell Tunesien seine Zölle abbauen und sich damit europäischer Konkurrenz aussetzen muss. Nach dem Prinzip der Asymmetrie schafft die EU ihre Einfuhrzölle schneller ab als ihre wirtschaftlich schwächeren Partner. WPAs mit afrikanischen Partnerländern zum Beispiel enthalten Übergangsfristen von bis zu 25 Jahren. Die Länder sollen dadurch genug Zeit bekommen, Anpassungsmaßnahmen und Agrarreformen in die Tat umzusetzen, um mögliche Verluste ausgleichen zu können. Diese können entstehen, wenn infolge des Zollabbaus europäische Konkurrenten vermehrt auf den afrikanischen Markt kommen und die heimische Produktion verdrängen. In Schutzklauseln schließlich wird festgelegt, unter welchen Umständen und in welchem Ausmaß Zölle trotz generellen Abbaus dennoch kurzfristig zum

101 Bettina Rudloff/Isabelle Werenfels, *Vertieftes EU-Handelsabkommen mit Tunesien: Gut gemeint ist nicht genug. Schlecht gerüstetes Tunesien und ratlose EU*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, November 2018 (SWP-Aktuell 62/2018).

Schutz der heimischen Märkte wieder angehoben werden dürfen.

Nichttarifäre Maßnahmen (NTMs): Die Koordinierung von Standards ist gegenüber dem bestehenden Assoziierungsabkommen ein neuer Verhandlungsinhalt im DCFTA.¹⁰² Dabei liegt in der Übernahme des *Acquis communautaire* eine Besonderheit, die aus der EU-Nachbarschaftspolitik stammt. Dieses europäische Regelwerk enthält nicht nur reine Importbestimmungen, sondern auch umfassende Vorgaben zur guten Regulierungspraxis, Verwaltungsvorschriften sowie oftmals die automatische Übernahme EU-interner Änderungen, etwa bei Lebensmittelstandards. In den DCFTA-Verhandlungen wird jedoch der *Acquis* auf einen Produktbereich begrenzt, den der Verhandlungspartner selbst auswählt.¹⁰³ Schließlich wird im Rahmen des DCFTA auch über Listen für geschützte geografische Herkunftsbezeichnungen verhandelt, die in bestehenden Abkommen nach Verhandlungsabschluss flexibel angepasst werden können.

102 Bettina Rudloff, *Handeln für eine bessere EU-Handelspolitik. Mehr Legitimierung, Beteiligung und Transparenz*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Dezember 2017 (SWP-Studie 23/2017).

103 Bernard Hoekman, *Deep and Comprehensive Free Trade Agreements*, San Domenico di Fiesole: European University Institute, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, 2016 (EUI Working Paper RSCAS2016/29), S. 7.

Risiken und Chancen einer Handelsliberalisierung für den ländlichen Raum

In den laufenden Verhandlungen zwischen der EU und Tunesien über das DCFTA lautet eine entscheidende Frage, ob und in welchem Maße die darin anvisierte beidseitige Öffnung der Märkte positive Wirkungen und stabilisierende Effekte im ländlichen Raum Tunesiens herbeiführen kann.

Bei allen neu geplanten Handelsabkommen lässt die EU verpflichtend Wirkungsanalysen (Sustainable Impact Assessment, SIA) durchführen. Mittlerweile werden solche Bewertungen auch nach Umsetzung eines Abkommens erstellt, um tatsächlich eingetretene Effekte zu erfassen. Das SIA für das geplante DCFTA mit Tunesien setzte der niederländische Thinktank Ecorys im Auftrag der EU 2013 um (siehe Anhang). 2018 hat die EU nochmals Ecorys beauftragt (diesmal in Kooperation mit einem polnischen Institut und FEMISE, einem Netzwerk von Forschungseinrichtungen in Europa und der Mittelmeerregion), auch alle bisherigen Assoziierungsabkommen mit ihren Mittelmeerpartnerländern zu bewerten.

Tunesische Wissenschaftler arbeiten an etlichen Wirkungsanalysen zum DCFTA mit.

In zahlreichen weiteren Studien (siehe Anhang) befassen sich unterschiedlichste Institutionen, Akteure und Forschungsgruppen mit den möglichen Auswirkungen einer Handelsliberalisierung zwischen der EU und Tunesien. Teils konzentrieren sie sich speziell auf den Agrarsektor, teils auf konkrete Vorschläge für die Verhandlungen zum DCFTA. Tunesische Wissenschaftler wirken an fast einem Drittel aller vorliegenden Analysen mit (siehe Tabelle 3); zudem stieß das tunesische Wirtschaftsministerium eine eigene Analyse an, über deren Stand es aber keine weiteren Informationen gibt. Neben Studien, in denen eine

Marktöffnung umfassend bewertet wird, gibt es weitere, die auf einzelne Aspekte begrenzt sind und in der nachfolgenden übergreifenden Zusammenfassung aller Analysen nicht betrachtet werden.¹⁰⁴

Was die vermuteten Wirkungen einer Agrarhandelsliberalisierung anbelangt, kommen die Verfasser zu unterschiedlichen Ergebnissen. Das gilt besonders für Resultate jenseits der mehrheitlich positiv bewerteten Handels-, Produktions- und Wohlfahrtseffekte (siehe Tabelle 3). Es finden sich kaum echte ökonomische Szenario-Analysen, in denen einzelne konkrete Verhandlungsthemen und Regelungsinhalte betrachtet werden. Nur in wenigen Studien werden die Felder Umwelt und Soziales untersucht, die für Tunesien neben der Wirtschaft äußerst wichtig sind. Das liegt unter anderem an methodischen Grenzen der überwiegend angewandten ökonomischen Modellansätze. Die für Tunesien ebenfalls besonders relevanten Themen wie Jugendbeschäftigung, Versorgungssicherheit und Migration blieben in den bisherigen Wirkungsstudien sogar völlig ausgespart. Hier lassen sich nur allgemeine Schlussfolgerungen ziehen.

Ökonomische Wirkungen

Die größte Eindeutigkeit der Analysen besteht bei den ökonomischen Wirkungen einer Handelsliberalisierung. Die Öffnung einer Volkswirtschaft kann zu steigender Wohlfahrt führen, sowohl durch stärkere internationale Arbeitsteilung und Spezialisierung der Produktion als auch durch technologischen Wandel, vermehrte ausländische Investitionen und die

¹⁰⁴ Etwa die oft zitierte Studie im Auftrag der Rosa-Luxemburg-Stiftung: Chafik Ben Rouine/Jihem Chandoul, *ALECA et agriculture: Au-delà des barrières tarifaires*, Tunis, April 2019.

Tabelle 3: Wirkungsanalysen zur Liberalisierung des Handels zwischen EU und Tunesien

mehrheitliches Ergebnis kein mehrheitliches Ergebnis nicht beachtet

		Wirkungsrichtung einer Liberalisierung für einzelne Dimensionen										
Anzahl Studien	Mit tunesischer Beteiligung	Ökonomisch				Ökologisch	Sozial					
		Handel	BIP	Wohlfahrt	Produktion Agrarsektor		Staatsdefizit	Umweltbelastung (CO ₂ -Emissionen)	Armut	Verbraucherpreise Einkommen Löhne		
<i>Spezifisch DCFTA</i>												
10	6	9	4	1	7	6	4	1	10			
		Exporte ↑ Importe ↑				↑	↑	↓	↓	↓	↓	
<i>Assoziierungsabkommen</i>												
7	0	5	2	4	4				4			
		Exporte ↑ Importe ↑	↑				×	×	×			
<i>Allgemeine Liberalisierung des Handels</i>												
26	7	15	7	3	8				12			
		Exporte ↑ Importe ↑	↑	↑	↑		×	×	↓	↓	↓	
										↑	↑	

Quelle: Eigene Auswertung auf Basis von 43 Wirkungsanalysen (siehe Anhang), 3 weiter in Bearbeitung, davon 2 unter tunesischer Beteiligung

Verbreitung von Wissen.¹⁰⁵ Allerdings hängt Wirtschaftswachstum auch von vielen anderen Faktoren ab, darunter makroökonomische Stabilität, Höhe der Staatsausgaben, Rechtsstaatlichkeit und Qualität von Institutionen. Deshalb gelangen manche Autoren zu der Auffassung, dass Handelsabkommen für sich nur eine untergeordnete Rolle für wirtschaftliches Wachstum spielen.¹⁰⁶

Für den konkreten Fall tunesischer und europäischer Handelsliberalisierung wird in den meisten Analysen vorausgesagt, dass ein Abbau von Zöllen mehr Ex- und Importe sowie ein insgesamt stärkeres Wirtschaftswachstum in Tunesien zur Folge haben werde. Besondere Absatzchancen ergäben sich für Olivenöl sowie Obst- und Gemüseerzeugnisse, während bei Getreide, Milch und Fleisch eher negative Wirkungen wahrscheinlich seien. Die Verfasser einiger Studien gehen davon aus, dass allenfalls ein mengenmäßig ausgedehnter, aber kein höherwertiger Handel zu erwarten ist und zudem sinkende Zolleinnahmen das tunesische Staatsdefizit erhöhen könnten.

Dagegen prognostiziert Ecorys im formalen SIA der EU, nach Umsetzung des Abkommens werde das tunesische Wirtschaftswachstum langfristig um 7 Prozent steigen. Demnach falle der positive Wohlfahrtseffekt umso höher aus, je stärker die Landwirtschaft durch das Abkommen liberalisiert werde, da gerade im Agrarsektor derzeit noch hohe Handelsbarrieren und damit auch Verbesserungsmöglichkeiten beständen.

Vorteile eines Zollabbaus können nur ausgeschöpft werden, wenn gleichzeitig NTMs reduziert werden.

Einschränkend muss hinzugefügt werden, dass der Handel nur dann mit Hilfe von Zollabbau stimuliert werden kann, wenn dieser als Bestandteil einer handelspolitischen Gesamtstrategie verstanden wird, die

105 Jagdish N. Bhagwati, »Export-Promoting Trade Strategy: Issues and Evidence«, in: World Bank Research Observer, 3 (1988) 1, S. 27 – 57; Romain Wacziarg/Karen Horn Welch, »Trade Liberalization and Growth: New Evidence«, in: *World Bank Economic Review*, 22 (2008) 2, S. 187 – 231.

106 William Easterly/Ross Levine, »Africa's Growth Tragedy: Policies and Ethnic Divisions«, in: *Quarterly Journal of Economics*, 112 (1997) 4, S. 1203 – 1250; David Dollar/Aart Kraay, *Institutions, Trade, and Growth. Revisiting the Evidence*, Washington, D.C.: World Bank, März 2003 (World Bank Policy Research Working Paper Nr. 3004).

gleichzeitig nichttarifäre Maßnahmen einschließt. Diese werden jedoch in den Analysen kaum betrachtet, da ihre Wirkung schwer zu erfassen ist.¹⁰⁷ Die allermeisten Autoren sind sich aber einig, dass Reformen und höhere Investitionen in Produktionsketten eine wesentliche Voraussetzung für positive wirtschaftliche Effekte in Tunesien bilden. Vor allem die bislang geringe Wertschöpfung lasse sich auf diese Weise steigern.

Ökologische Wirkungen

Zum einen geht Wirtschaftswachstum mit höherem Energieverbrauch, vermehrtem Güter- und Personenverkehr sowie stärkerer Belastung natürlicher Ressourcen einher (Skaleneffekt). Zum anderen verändert sich durch Handelsliberalisierung die Struktur der Wirtschaft insgesamt (Kompositionseffekt). Dies hat zur Folge, dass die Umweltbelastung zunächst steigt, wenn sich im Zuge wirtschaftlicher Entwicklung die Aktivität eines Landes von der Landwirtschaft zu Industriesektoren verlagert oder die Agrarproduktion intensiviert wird. Mit einer weiteren Transformation hin zu Dienstleistungen und wissensbasierten Technologien kann jedoch die Belastung des Ökosystems wieder sinken.¹⁰⁸ Bei liberalisiertem Wettbewerb können sich die umweltschädlicheren, mit hohen Emissionen verbundenen Produktionsbereiche in Länder mit niedrigeren Umweltstandards verlagern.¹⁰⁹ Steigender Wohlstand kann aber auch

107 In folgender Studie wird explizit der Abbau von NTMs berücksichtigt und als positiv für Handel und Wohlfahrt bewertet: Michael Gasiorek/Sami Mouley, *Analyzing the Impact of a EU-Tunisia DCFTA on Tunisian Trade and Production*, o.O., September 2019 (FEMISE Research Papers, Report FEM43-16), <<https://www.euneighbours.eu/sites/default/files/publications/2019-10/FEM43-16-final%20%281%29.pdf>> (eingesehen am 31.10.2019).

108 Weithin bekannt wurde dieser Zusammenhang vor allem durch die wegweisende Arbeit von Grossman und Krueger (1991) zu den Auswirkungen des Nordamerikanischen Freihandelsabkommens (NAFTA). Vgl. Gene M. Grossman/Alan B. Krueger, *Environmental Impacts of a North American Free Trade Agreement*, Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research, November 1991 (NBER Working Paper Series, Nr. 3914).

109 Vgl. Brian R. Copeland/M. Scott Taylor, »Trade, Growth, and the Environment«, in: *Journal of Economic Literature*, 42 (2004) 1, S. 7 – 71.

zu erhöhtem Umweltbewusstsein und strengeren Umweltauflagen führen.¹¹⁰

Noch gibt es nur wenige Analysen ökologischer und sozialer Auswirkungen einer Liberalisierung des Agrarhandels.

Bisher wurden die voraussichtlichen ökologischen Auswirkungen des geplanten Handelsabkommens mit Tunesien lediglich in vier Studien bewertet, mit einem Schwerpunkt auf CO₂-Emissionen. Demnach steht zu erwarten, dass diese sich erhöhen,¹¹¹ der Wasserverbrauch durch vermehrten wasserintensiven Anbau etwa von Obst und Gemüse steigt und zudem Pestizide verstärkt eingesetzt werden könnten.¹¹² Es wird auch davon ausgegangen, dass die Abfallproduktion und der Plastikverbrauch in Haushalten und Betrieben zunehmen werden.¹¹³

Mit positiven Effekten ist insofern zu rechnen, als ökologisch fragile oder ertragsschwache Anbauflächen aufgrund steigenden Rentabilitätsdrucks möglicherweise nicht weiter bewirtschaftet würden. Das könnte eine Verschiebung zu extensiven Produktionszweigen wie Schafzucht begünstigen. Die Weltbank rechnet etwa mit einem deutlichen Anstieg

von Brachland durch steigenden Wettbewerb.¹¹⁴ Schonend für das Ökosystem wäre auch, wenn sich die tunesische Getreideproduktion im Zuge eines liberalisierten Handels stark reduzierte, da sie bisher maßgeblich zur Bodendegradation beiträgt.

Soziale Wirkungen

Grundsätzlich kann vermehrter Handel dazu führen, dass die Einkommen steigen und in der Folge auch die Armut benachteiligter Bevölkerungsgruppen sinkt.¹¹⁵ Allerdings reicht dieser Trickle-down-Effekt nicht automatisch bis zu den Ärmsten der Gesellschaft. Eine Handelsliberalisierung wird immer von Anpassungsprozessen begleitet, die für manche Beschäftigte negative Auswirkungen haben. Diese müssen aufgefangen werden, indem die neu entstehenden Wohlfahrtsgewinne durch entsprechende Sozialpolitik umverteilt werden. Viele Experten schätzen gerade einen gestärkten Agrarsektor als besonders wirkungsvoll für die Armutsbekämpfung ein.¹¹⁶ Mit Blick auf eine Agrarhandelsliberalisierung durch das geplante DCFTA ist deshalb davon auszugehen, dass sich die Armut in Tunesien verringern lässt.

Auch legen die betrachteten Analysen nahe, dass die Beschäftigung in einzelnen Bereichen des tunesischen Agrarsektors steigen wird, beispielsweise in der Produktion von pflanzlichen Ölen, Obst und Gemüse. In der Erzeugung von Zitrusfrüchten und Getreide dagegen ist mit einem Beschäftigungsrückgang zu rechnen.¹¹⁷ Diese unterschiedlichen Effekte lassen sich dadurch erklären, dass ein liberalisierter Handel einerseits die konkurrenzfähige Produktion eines Landes stärkt, andererseits die Zahl der Beschäftigten

110 Ebd.; Shunsuke Managi/Akira Hibiki/Tetsuya Tsurumi, *Does Trade Liberalization Reduce Pollution Emissions?*, Tokio: Research Institute of Economy, Trade and Industry (RIETI), 2008 (RIETI Discussion Paper Series 08-E-013); vgl. Soumyananda Dinda, »Environmental Kuznets Curve Hypothesis: A Survey«, in: *Ecological Economics*, 49 (2004) 4, S. 431–455; Perry Sadorsky, »Renewable Energy Consumption and Income in Emerging Economies«, in: *Energy Policy*, 37 (2009) 10, S. 4021–4028.

111 Abdelaziz Hakimi/Helmi Hamdi, *Trade Liberalization, FDI Inflows, Environmental Quality and Economic Growth: A Comparative Analysis between Tunisia and Morocco*, München: Munich Personal RePEc Archive (MPRA), 20.4.2015 (MPRA Paper Nr. 63799).

112 Marco Jonville, *Perceptions de l'Accord de Libre Echange Complet et Approfondi (ALECA). Etude des attentes et conséquences économiques et sociales en Tunisie*, Tunis: Forum Tunisien des Droits Economiques et Sociaux (FTDES), Oktober 2018, S. 6f.

113 *European Commission Services' Position Paper on the Trade Sustainability Impact Assessment in Support of Negotiations of a Deep and Comprehensive Free Trade Agreement between the European Union and Tunisia*, April 2015, <http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/april/tradoc_153337.pdf> (eingesehen am 18.7.2019).

114 *Tunisia. Agricultural Policy Review*, Washington, D.C.: World Bank, 20.7.2006 (Report Nr. 35239-TN), S. 26f.

115 L. Alan Winters/Neil McCulloch/Andrew McKay, »Trade Liberalization and Poverty: The Evidence So Far«, in: *Journal of Economic Literature*, 42 (2004) 1, S. 72–115; David Dollar/Aart Kraay, »Trade, Growth, and Poverty«, in: *The Economic Journal*, 114 (2004) 493, S. F22–F49.

116 John W. Mellor, *Agricultural Development and Economic Transformation. Promoting Growth with Poverty Reduction*, Basingstoke 2017, S. 22ff.

117 Hakim Ben Hammouda/Mohamed Hedi Bchir/Mondher Mimouni/Xavier Pichot, *How North Africa Could Benefit from the Euromediterranean Partnership. The Necessity to Balance the Barcelona Process*, o.O.: African Trade Policy Centre (ATPC), Mai 2007 (ATPC Work in Progress, Nr. 59).

dort reduziert, wo ineffiziente Strukturen beseitigt wurden und auf mehr Technisierung gesetzt wird. Dann hängt der gesamte Beschäftigungseffekt davon ab, ob der Industriesektor diesen speziell qualifizierten Arbeitskräften andere Arbeitsplätze bietet.

Was die Lohnentwicklung infolge des geplanten Handelsabkommens betrifft, gehen die Schätzungen in den Studien auseinander. Als Maximum gelten 15 Prozent Lohnanstieg durch verstärkten Handel.

Die Beschäftigung von Frauen kann prinzipiell steigen, wenn bestimmte exportfähige Sektoren ausgebaut werden. Größere Ausfuhren und die Umstrukturierung hin zu einer effizienteren Produktion bergen allerdings die Gefahr, dass mehr befristete und schlecht entlohnte Zusatzjobs etwa im Bereich Ernte oder Verpackung entstehen. Das wurde beispielsweise vor einigen Jahren für ein neues EU-Handelsabkommen mit Chile prognostiziert.¹¹⁸ Auch in Tunesien wären dies typische Betätigungsfelder für Frauen.¹¹⁹ Wie sich die Handelsliberalisierung indes auf die Jugendbeschäftigung auswirken würde, lässt sich mangels dezidierter Evaluationen nur grundsätzlich anhand der potentiellen Lohnentwicklung abschätzen. Je größer der Lohneffekt durch wirtschaftliches Wachstum ausfällt, desto attraktiver dürfte der Agrarsektor auch für besser qualifizierte junge Erwachsene werden.

Versorgungssicherheit wird in keiner der Wirkungsanalysen betrachtet, obwohl sie das vorrangige Ziel der bislang auf Abschottung angelegten tunesischen Handelspolitik ist. Eine Handelsliberalisierung würde bewirken, dass die Importe steigen, die Verbraucherpreise sinken und sich in der Folge die Versorgungssituation verbessert. Allerdings wäre eine solche Entwicklung nicht aus eigener Produktion gespeist und liefe so dem bisher vorherrschenden Prinzip tunesischer Versorgungssicherung zuwider.

Migrationseffekte lassen sich ebenfalls nur indirekt ableiten. Einerseits gelten Höherqualifizierte und Besserverdienende auf dem Arbeitsmarkt grundsätzlich als migrationsbereiter als die in der landwirtschaftlichen Primärproduktion Beschäftigten. Das würde bei steigender Wohlfahrt die Abwanderung

qualifizierter Tunesier begünstigen. Andererseits können neue Handelsströme und daraus resultierende neue Beschäftigungsmöglichkeiten die Arbeitsmigration auch verringern.¹²⁰ Für die Landwirtschaft ist unter dem Strich mit zweierlei zu rechnen: In einigen Agrarsektoren, etwa in der Produktion von Öl, Obst und Gemüse, dürfte es einen Beschäftigungsschub geben. Wahrscheinlich ist dann, dass der Migrationsdruck im ländlichen Raum Tunesiens sinken wird, wenn für mehr höherwertige und besser entlohnte Agrarproduktion gesorgt wird.

118 ITAQA SARL, *Evaluation of the Economic Impact of the Trade Pillar of the EU-Chile Association Agreement. Final Report*, Paris, 23.3.2012, S. 204.

119 Ilham Haouas/Mahmoud Yagoubi/Almas Heshmati, »The Impacts of Trade Liberalization on Employment and Wages in Tunisian Industries«, in: *Journal of International Development*, 17 (2005) 4, S. 527 – 551.

120 Hein de Haas et al., *International Migration. Trends, Determinants and Policy Effects*, o.O.: International Migration Institute Network (IMIn), Januar 2018 (IMIn Working Paper Series, Paper Nr. 142).

Tunesische Vorbehalte gegen eine Liberalisierung des Agrarhandels

Die Wirkungsanalysen weisen ökonomische Potentiale aus, enthalten allerdings auch Hinweise auf soziale und ökologische Risiken einer Handelsliberalisierung durch das DCFTA. Einige der identifizierten Risiken einer Marktöffnung lassen sich nach aller Erfahrung mit anderen EU-Abkommen durchaus auffangen. In Tunesien aber löst das geplante Abkommen vor allem pauschale Abwehrmechanismen aus. Die Ablehnung des ALECA (Accord de Libre Echange Complet et Approfondi, französisch für DCFTA) ähnelt der Generalabrechnung mit dem TTIP hierzulande. Sie speist sich aus einer Vielzahl an tunesischen Erfahrungen und Traditionen und macht es in ihrer Allgemeinheit schwer, konkrete Lösungen zu finden.

Versuch einer Erklärung: Erfahrungen mit Agrarreformen und das Narrativ europäischer Dominanz

Tunesiens eher protektionistische Wirtschafts- und Handelskultur sowie seine Strategie, Versorgungssicherung durch eigene Produktion statt durch Importe zu gewährleisten, widersprechen prinzipiell einer Öffnung der Märkte. Hinzu kommen historische Erfahrungen mit äußeren, aber auch einigen tunesischen Akteuren, die gerade im Agrarbereich die tunesischen Belange häufig bestimmten. Angefangen von der französischen Kolonialzeit bis hin zu Struktur- und Förderprogrammen von IWF, Weltbank und EU wurden Maßnahmen von außen oft als schädliche Eingriffe wahrgenommen.¹²¹ Dieses Narrativ äußerer,

vor allem europäischer Dominanz zieht sich durch alle Kritik am geplanten DCFTA.

Betont wird dabei hauptsächlich die Sorge vor Enteignung. Noch lange nach der tunesischen Unabhängigkeit 1956 war Enteignung unter dem seit 1987 autokratisch regierenden Präsidenten Ben Ali an der Tagesordnung und wird im öffentlichen Bewusstsein stark mit jeder wirtschaftspolitischen Veränderung verbunden (siehe Box 1). Als zudem das multilaterale Textilabkommen im Jahr 2003 ausgelaufen war, bewirkte die darauf folgende Liberalisierung im Textilsektor tatsächlich große Umbrüche und Arbeitslosigkeit in Tunesien. Diese Erfahrung wird bis heute als Beispiel für die fatalen Folgen von Marktöffnungen generell genannt.

Nach der Revolution von 2011 erstarkte die tunesische Zivilgesellschaft. Heute fordert sie nicht nur Transparenz und Beteiligung an politischen Prozessen, sondern reagiert auch teils mit gewaltsamen Ausschreitungen auf Preissteigerungen bei Alltagsgütern wie Benzin, Strom oder Lebensmitteln. Nicht zuletzt profitieren einflussreiche tunesische Agrarunternehmen von der bestehenden Landwirtschaftspolitik. Daher ist eine agrarpolitische Reform mit Öffnung der Märkte schwierig zu kommunizieren, obwohl sie langfristig vermutlich nicht nur effizienter, sondern auch gerechter wäre als die derzeitige Subventionierung von Getreide und pflanzlichen Ölen.¹²²

¹²¹ *Macro Poverty Outlook, Middle East and North Africa* (Tunisia), Washington, D.C.: World Bank, 2019, <<http://pubdocs.worldbank.org/en/100591553672422574/Tunisia-MEU-April-2019-Eng.pdf>> (eingesehen am 1.10.2019).

¹²² Dnyanesh Kamat, »Trouble Ahead as Tunisia Eyes Elections in Autumn«, *Euractiv*, 5.3.2019.

Box 1

Landnutzung und Enteignung in Tunesien – nachwirkende Erfahrungen

Ein symbolträchtiges, oft genanntes Beispiel für dominantes Verhalten äußerer wie tunesischer Akteure ist der Umgang mit Landeigentum in den verschiedenen Phasen bis zur Unabhängigkeit und dann bis zur Revolution in Tunesien. Während der Kolonialherrschaft waren es neben französischen vor allem weitere Akteure aus Europa, die Land in Tunesien besaßen. Unter dem ersten Präsidenten der Tunesischen Republik, Habib Bourguiba, wurde Landbesitz für Ausländer verboten. Ausländische Besitzer wurden enteignet, das Land wurde in öffentliches Eigentum überführt, das immer noch einen großen Teil des Landeigentums ausmacht. Gerade dieses Land sowie Flächen ohne Eigentumstitel wie etwa kollektives Land wurden später, nämlich in den 1980er Jahren, wieder an Einzelbesitzer umverteilt. Daran hatte die von IWF und Weltbank angestoßene Privatisierungswelle nicht unwesentlichen Anteil. Eine Schlüsselrolle bei der Zuteilung spielten regionale Räte (»conseils régionaux«).^a Sie bestanden vor allem aus Landbesitzern und religiösen Führern, die sich Flächen für eigene Zwecke sicherten. Im Ergebnis erhielten einige wenige tunesische Unternehmer umfangreichen Landbesitz. Hiervon profitierten besonders der Familienclan und die Unternehmerdynastie von Zine el-Abidine Ben Ali, der Bourguiba 1987 ent-

a Aude-Annabelle Canesse, »Rural »Participation« and Its Framework in Tunisia«, in: *Journal of Economic and Social Research*, 12 (2010) 1, S. 63–68 (68).

b Antonio Nucifora/Bob Rijkers, *The Unfinished Revolution. Bringing Opportunity, Good Jobs and Greater Wealth to All Tunisians*, Washington, D.C.: World Bank, Mai 2014, S. 312.

machete und Tunesien bis zur Revolution im Jahr 2011 als autokratischer Präsident regierte. Was die Marktmacht dieser Dynastie betrifft, wurde geschätzt, dass im Jahr 2010 rund 21 Prozent aller Gewinne des gesamten tunesischen Privatsektors auf Firmen des Ben-Ali-Clans entfielen.^b

Zwar handelte es sich hier überwiegend um Unternehmen außerhalb der Landwirtschaft. Dennoch blieb die Sorge vor Enteignung auch im Agrarsektor bestehen, die im »öffentlichen Interesse« nach wie vor möglich ist.^c Laut einer Umfrage der Weltbank betrieben kleinere, auch landwirtschaftliche Unternehmer ganz bewusst defensive Marktstrategien, um nicht erkennbar erfolgreich zu sein. Sie wollten nicht ins Visier der damaligen Regierung geraten, die vor Enteignungen nicht zurückschreckte, um ihre Monopolstellung zu sichern.^d Bis heute schürt die tiefsitzende Angst vor Enteignung und ungerechten Landreformen Widerstand gegen agrarpolitische Reformen und auch gegen die Idee von Erzeugergemeinschaften, denn in diesen müssten Landwirte ihre Autonomie im Hinblick auf die Landnutzung teilweise aufgeben. Damit bleibt das Potential für eine größere Marktmacht durch den Zusammenschluss kleinerer Erzeuger ungenutzt.

c Moha El-Ayachi/Lahcen Bouramdane/Mouastapha G. Tine, »The Land Tenure in Northern Africa. Challenges and Opportunities«, in: *African Journal of Geospatial Sciences and Land Governance*, 1 (2018) 1, S. 1–12 (4).

d Nucifora/Rijkers, *The Unfinished Revolution* [wie Fn. b].

Quelle: Mondher Fetoui et al., *Assessing Impacts of Land Policies on the Production Systems and Livelihoods in the South-East of Tunisia*, o.O.: CGIAR/ICARDA, Dezember 2014.

Vorbehalte einzelner Akteure

Im Laufe des Jahres 2019, mit Wahlen im Herbst sowohl zum Präsidenten als auch zum Parlament, wurden die kritischen Stimmen zum verhandelten neuen Handelsabkommen lauter. Viele der Vorbehalte gegenüber dem DCFTA bezogen sich ausdrücklich auf den Agrarsektor. Die Kritiker griffen tatsächliche Risiken einer stärkeren Marktöffnung für die tunesische Landwirtschaft auf. Ihre Bedenken könnten also auch unter der neuen Regierung Bestand haben. Ohnehin werden landwirtschaftliche Belange immer schon besonders sensibel in der Gesellschaft bewertet,

unabhängig von der politischen Couleur der Regierung (siehe Box 1):

(1) *Regierung und Verwaltung*: Bereits vor dem Wahljahr 2019 fehlte eine klare und konstruktive Strategie der Regierung, was ihr auch von tunesischen Unternehmen vorgeworfen wurde.¹²³ Während der Premier Youssef Chahed und der Verhandlungsführer die Verhandlungen grundsätzlich unterstützten, lehnte der parteilose Agrarminister diese von Beginn an ab.¹²⁴

123 Rudloff/Werenfels, *Vertieftes EU-Handelsabkommen mit Tunesien* [wie Fn. 101].

124 »ALECA: »Les intérêts de la Tunisie seront préservés« promet le chef du gouvernement. L'accord en question doit

Auch unter den im tunesischen Parlament vertretenen Parteien ließ sich keine klare Trennlinie zwischen Befürwortern und Gegnern einer weiteren Marktliberalisierung ziehen. In der säkularen Nidaa-Partei sind wirtschaftsnahe Abgeordnete und Unternehmer stark vertreten. Diese begrüßten zwar, dass mehr Handel bessere Absatzchancen bietet, profitieren aber oft gleichzeitig vom Status quo geschützter Produktion, etwa beim Hauptexportprodukt Olivenöl. Die islamische Partei Ennahda gilt ebenfalls als eher wirtschaftsliberal, folgte aber dem Kurs im Wahljahr, zunehmend Kritik in öffentlichen Stellungnahmen zu den Verhandlungen zum DCFTA zu äußern.¹²⁵

Auch der noch amtierende tunesische Premier und damalige Präsidentschaftskandidat Chahed, selbst Agrarökonom und sogar spezialisiert auf Agrarhandel,¹²⁶ ließ sich im Laufe des Wahlkampfs vermutlich aus strategischen Gründen immer häufiger mit Einwänden vernehmen. Während die Regierung gegenüber den DCFTA-Verhandlungen immer mehr auf Distanz ging, mahnte sie gleichzeitig noch im Mai 2019 öffentlich zur Eile in den Handelsverhandlungen mit den Mercosurstaaten.¹²⁷ Dieser Widerspruch kann als Versuch einer entschiedenen Loslösung von der auch als negativ wahrgenommenen europäischen Dominanz gedeutet werden. Vor allem aber brächte bilateraler Handel mit den Mercosurstaaten eindeutige Arbeitsteilung – Fleischimporte versus Obstexporte – und weniger direkte Konkurrenz um ähnliche Märkte mit sich, als es im Verhältnis zur EU der Fall ist.

Nach den Wahlen ist eine deutliche Hinwendung zu einem EU-Abkommen eher unwahrscheinlich. Der inzwischen zum Präsidenten gewählte Kais Saied äußerte sich als Kandidat in den öffentlichen Debatten während des Präsidentschaftswahlkampfs nicht positiv zum DCFTA, wie es einzig der Kandidat Chahed

prendre en considération les écarts de développement entre les deux parties a-t-il souligné», in: *Huffington Post*, 13.5.2019, <https://www.huffpostmaghreb.com/entry/aleca-les-interets-de-la-tunisie-seront-preserves-promet-le-chef-du-gouvernement_mg_5cd937e9e4b0705e47df3c8a> (eingesehen am 1.10.2019).

125 Chokri Gharbi, »Billet: Quel partenariat avec l'Europe?«, in: *La Presse de Tunisie*, 26.6.2019.

126 Youssef Chahed, *Mesure de l'impact de la libéralisation des marchés agricoles sur les échanges et le bien-être*, Dissertation, Paris 2003.

127 »La Tunisie veut accélérer la conclusion d'un accord de libre-échange avec le marché commun d'Amérique latine (Mercosur)«, *Leaders*, 7.5.2019.

zumindest noch verhalten tat.¹²⁸ Was Landwirtschaft und Versorgungssicherheit betrifft, lassen diese Debatten zudem vermuten, dass der Kurs protektionistisch bleibt. Möglicherweise günstig könnte sich aber eine stärkere Dezentralisierung auswirken, wie sie auch Saied in den Debatten forderte, ebenso das Aufbrechen von Monopolstrukturen. Im Zusammenspiel mit den neuen Mehrheiten im Parlament ist noch keine klare Ausrichtung vorherzusehen. Zwar stellt die bislang eher wirtschaftsliberale Ennahda die größte Fraktion. Gleichzeitig aber zogen neugegründete Parteien ins Parlament, deren Positionierung noch nicht erkennbar ist. Gewiss aber scheint, dass der einzige Akteur, der auch öffentlich das DCFTA unterstützte, der noch amtierende Premier Chahed, aufgrund massiver Verluste seiner Partei eine deutlich weniger prominente politische Rolle spielen wird.

Immer wieder wurde fälschlich beklagt, es fehlten Wirkungsanalysen zum Handelsabkommen.

(2) *Mediale Öffentlichkeit*: Auch die Medien schlugen seit Verhandlungsbeginn immer negativere Töne gegenüber dem anvisierten Abkommen an und vermittelten zudem Fehlinformationen.¹²⁹ So wurde fälschlich beklagt, es fehlten Wirkungsanalysen. Ein weiterer Kritikpunkt lautete, das Abkommen eröffne zu geringe Exportchancen. Gleichzeitig wurde der Sorge Ausdruck verliehen, dass Tunesien immer mehr umweltschädliche Produkte exportieren würde, während durch europäische Importe wirtschaftlich schwache Strukturen im Land verdrängt werden könnten. Als Risiko genannt wurde auch die Schuldenfalle, die durch wachsende Abhängigkeit von Einfuhren aus der EU entstehen könnte.

(3) *Zivilgesellschaft und Tarifpartner*: Die organisierte Zivilgesellschaft in Tunesien ist ebenso kritisch gegenüber internationalem Handel eingestellt wie jene in der EU und sieht gerade den Agrarsektor gefährdet. Wie hierzulande »TTIP« wurde »ALECA« zu einem politischen Kampfbegriff. Die Sorge war nicht nur in Tunesien verbreitet, sondern in der gesamten Region Nordafrika. So hatte 2016 ein Zusammenschluss zivil-

128 Öffentliche Debatten im tunesischen Staatsfernsehen, 7. – 9.9.2019.

129 Sichtung unterschiedlicher Presseagenturen, Zeitschriften und Online-Portale seit 2015, etwa *La Presse*, *Agence Tunis Afrique Presse*, *La Presse de Tunisie*, *African Manager*.

gesellschaftlicher Organisationen in den vier Agadir-Staaten die Angst vor europäischer Marktdominanz infolge eines wachsenden bilateralen Handels ausgedrückt.¹³⁰

In Tunesien selbst schlossen sich schon zu Beginn der Verhandlungen 15 tunesische Verbände und Tarifpartner zu einer Koalition zusammen. Beteiligt sind unter anderem die Tunesische Allgemeine Gewerkschaft (Union Générale Tunisienne du Travail, UGTT), die Tunesische Liga für Menschenrechte (Ligue Tunisienne des Droits de l'Homme, LTDH) sowie die Tunesische Vereinigung Demokratischer Frauen (Association Tunisienne des Femmes Démocrates, ATFD).¹³¹ Diese Koalition will auf nationaler Ebene eine intensive Debatte über das geplante Handelsabkommen führen und damit die Position Tunesiens in den Verhandlungen stärken. In den Augen dieser Koalition würden in dem anvisierten Abkommen die wirtschaftlichen und sozialen Asymmetrien sowie die Besonderheiten Tunesiens nur unzureichend berücksichtigt. Auch gehen zivilgesellschaftliche Akteure ähnlich wie tunesische Regierungskreise und Medien davon aus, dass es bislang weder zu den Folgen eines neuen DCFTA noch zu den Effekten des bereits bestehenden Assoziierungsabkommens hinreichende Wirkungsanalysen gibt. Die im Auftrag der EU und der Weltbank erstellten Studien werden als nicht objektiv abgelehnt.

Mittlerweile hat ein zivilgesellschaftliches Forum in Tunesien (Forum Tunisien des Droits Economiques et Sociaux, FTDES) eine eigene Studie mit Unternehmen durchgeführt, um herauszufinden, wie sie die Verhandlungen zum DCFTA wahrnehmen und welche Folgen sie erwarten. Zwar kommt das FTDES zu teils drastischen Schlüssen, etwa dass der Prozess für Landwirte »tödlich« enden und das Abkommen zum »Verlust der Ernährungssouveränität« oder zu einer »Invasion europäischer Produkte« führen könne. Dennoch erkennt das Forum im geplanten Abkommen auch ein gewisses positives Potential.¹³² Als Voraus-

setzung dafür wird aber eine echte Transformation der Landwirtschaft gesehen.¹³³

Der Thinktank Solidar Tunisie¹³⁴ veröffentlichte eher positive Haltungen gegenüber dem anvisierten Abkommen. Gemeinsam mit dem weltweiten, an sozialer und demokratischer Entwicklung orientierten Global Progressive Forum hat er verschiedene konkrete Anliegen der Landwirtschaft formuliert. So listete er Produkte auf, die von der Marktöffnung ausgenommen werden sollte. Auch wurde konstatiert, dass unabhängig vom DCFTA eine Agrarreform in Tunesien notwendig sei.¹³⁵

Nicht zuletzt sind es die tunesischen Tarifpartner, die Vorbehalte äußern. Der tunesische Arbeitgeberverband (Union Tunisienne de l'Industrie, du Commerce et de l'Artisanat, UTICA) bezieht dabei eine ambivalente Position. Einerseits betont er die Vorteile einer weiteren Marktöffnung seitens der EU. Andererseits weist er darauf hin, wie sensibel der Agrarsektor sei, und beklagt ebenfalls, dass es angeblich an Wirkungsanalysen fehle. Darüber hinaus mahnt der Verband dringend zu ohnehin nötigen Reformen, um die Infrastruktur wie auch die Qualität der Produkte zu verbessern.¹³⁶

Während die Arbeitnehmergewerkschaft (UGTT) im verhandelten DCFTA vor allem ein Risiko für den Agrarsektor sieht,¹³⁷ hat die tunesische Gewerkschaft für Landwirtschaft und Fischerei (Union Tunisienne de l'Agriculture et de la Pêche, UTAP) das anvisierte Abkommen von Beginn an sogar grundsätzlich ab-

africanmanager.com/aleca-trop-dependants-pour-freiner-lue-trop-tard-pour-eviter-la-casse/> (eingesehen am 26.7.2019).

133 Hamza Marzouk, »Le FTDES recommande de repenser l'Aleca pour un accord positif«, *ALECA*, 11.10.2018, <<http://www.aleca.tn/le-ftdes-recommande-de-repenser-laleca-pour-un-accord-positif/>> (eingesehen am 1.10.2019).

134 Website von Solidar Tunisie: <<http://solidar-tunisie.org/>>.

135 »ALECA Tunisie/UE: pour un accord asymétrique, progressiste et juste. Déclaration adoptée à Tunis le 23 Septembre 2017«, *Global Progressive Forum*, 27.9.2017, <<https://www.globalprogressiveforum.org/content/aleca-tunisienne-pour-un-accord-asymetrique-progressiste-et-juste-0>> (eingesehen am 1.10.2019).

136 »ALECA: Réunion de travail UTICA-Union européenne«, *UTICA*, 28.5.2018, <https://www.utica.org.tn/Fr/actualites_7_9_D1716#.XRNfksRCQ2w> (eingesehen am 1.10.2019).

137 Maher Chaabane, »L'UGTT lance la Coordination nationale de lutte contre l'ALECA«, in: *Tunis Webdo*, 24.5.2019, <<http://www.webdo.tn/2019/05/24/tunisie-lugtt-lance-la-coordination-nationale-de-lutte-contre-laleca/>> (eingesehen am 1.10.2019).

130 Oli Brown, *The Impact of EU Trade Agreements on Conflict and Peace*, Brüssel: European Peacebuilding Liaison Office (EPLO), 2013 (Civil Society Dialogue Network Discussion Paper Nr. 2), S. 18.

131 »Une coalition de 15 associations revendique sa participation aux négociations sur l'ALECA«, *Babnet*, 16.9.2015, <<https://www.babnet.net/cadredetail-112005.asp>> (eingesehen am 1.10.2019).

132 »ALECA: Trop dépendants pour freiner l'UE, trop tard pour éviter la casse«, in: *African Manager*, 22.10.2018, <<https://>

gelehnt. Sie befürchtet, vermehrte EU-Importe könnten kleine Agrarstrukturen in Tunesien verdrängen, und verweist auf Erfahrungen im tunesischen Textilsektor, der nach ihrer Einschätzung durch die stärkere tunesische Marktöffnung zerstört worden sei. Die UTAP spricht sich explizit dafür aus, die Versorgung grundsätzlich durch einheimische Lebensmittel statt durch Einfuhren zu sichern, und erteilt damit weitere Marktöffnung in einem DCFTA eine Absage.

(4) *Branchenverbände und Unternehmen:* Der tunesische Bauernverband (Synagri) hat stets darauf gepocht, ein Abkommen mit mehr tunesischer Marktöffnung wie im DCFTA auszuhandeln sei erst nach einer umfassenden Agrarreform möglich.¹³⁸ Einzelne tunesische Unternehmen der Nahrungsmittelbranche dagegen sind deutlich offener für eine Handelsliberalisierung und stellen eher den Nutzen eines Abkommens in den Vordergrund, der ihnen etwa durch günstigere Vorleistungsprodukte entstände. Dabei kreiden sie der Regierung an, keine klare Strategie für die Marktentwicklung zu haben. Außerdem vermissen sie die Unterstützung für eine »tunesische Marke« als Qualitätsmerkmal. Diese Unterstützung würde noch wichtiger, wenn ein Abkommen geschlossen wird und europäische Produkte den tunesischen verstärkt Konkurrenz machen.

Das Meinungsforschungsinstitut Sigma Conseil, dessen Leitung der ehemaligen Regierungspartei Nidaa Tounes nahesteht, hat 2018 mehr als 600 tunesische Landwirte befragt. Es zeigte sich, dass unter Landwirten weniger Kritik an einem Handelsabkommen geäußert wird, als es die Berichterstattung nahelegt. Wenigen von ihnen war das DCFTA überhaupt im Einzelnen bekannt. Daher ist zu bezweifeln, dass die von der EU initiierte Informationskampagne oder die Medienberichterstattung genügend Bauern erreicht. Auch werden die Sorgen der Landwirte womöglich oft falsch wiedergegeben. So nannten die Befragten als agrarpolitische Hauptprobleme beispielsweise klimatische Herausforderungen, schlechte Infrastruktur, eine unklare Subventionsvergabe, die politisch gewollte Preisfixierung sowie die Monopolstellung von Staatsunternehmen bei Getreide und Öl. Zugleich drückte die Mehrheit den Wunsch nach

mehr Exportmöglichkeiten aus, wie sie ein zukünftiges DCFTA böte.

In dieselbe Richtung weist die Einschätzung tunesischer Olivenölabfüller. Sie sehen in steigenden Ausfuhren gerade von abgefülltem Olivenöl große Potentiale für eine höhere Wertschöpfung.¹³⁹

(5) *Wissenschaft:* Anders als von den meisten tunesischen Akteuren wiederholt behauptet und von den Medien in die Öffentlichkeit getragen, waren tunesische Wissenschaftler an zahlreichen Publikationen zur Handelsliberalisierung beteiligt (siehe Tabelle 3, S. 25). Einige dieser Veröffentlichungen unter tunesischer Beteiligung jedoch haben eher den Charakter von Kommentaren als von Wirkungsanalysen. Teils enthalten sie zudem vielfach Beschreibungen des Prozesses, lassen aber eine Bewertung der tatsächlich verhandelten Inhalte vermissen.

¹³⁸ Hamza Marzouk, »Synagri – Une véritable politique agricole avant l'Aleca«, in: *L'Economiste maghrébin*, 23.1.2016, <<https://www.leconomistemaghrebin.com/2016/01/23/synagri-mettre-en-oeuvre-des-mesures-prealables-avant-laleca/>> (eingesehen am 1.10.2019).

¹³⁹ Mündliche Auskunft auf dem tunesischen Unternehmertag, Tunis, 18.4.2019.

Mögliche Antworten der EU auf tunesische Vorbehalte

Viele der hier beschriebenen Vorbehalte betreffen ernstzunehmende Sensibilitäten in der derzeitigen tunesischen Agrarstruktur oder auch Risiken einer Marktöffnung, wie sie in den Wirkungsanalysen identifiziert wurden. Manche Akteure hingegen beschränken sich darauf, ein Abkommen aus wahltaktischem Kalkül von vornherein pauschal abzulehnen. Nach den Wahlen im Herbst 2019 dürfte die Wahrscheinlichkeit eher sinken, dass Tunesien sich zu einer Handelsliberalisierung entschließt. Was konkrete Verhandlungen betrifft, wird in jedem Fall zunächst eine Phase der Unsicherheit darüber eintreten, wie sich die maßgeblichen Akteure positionieren werden.

Ausschlaggebend für die Kommunikation in künftigen Verhandlungen und für den Abschluss eines DCFTA wird vor allem das Agrarkapitel sein. Scheitert eine Einigung zum Agrarhandel, kann Tunesien das in dem Sinne interpretieren, die EU sei nicht fähig oder willens, den Belangen des Landes Rechnung zu tragen, und dies strategisch nutzen. Gelingt es aber, die tunesischen Widerstände bei Agrarfragen zu überwinden, könnte das auch die Verhandlungen in anderen Bereichen des DCFTA erleichtern. Dazu ist es nötig, die tunesischen Befindlichkeiten zu verstehen und dies auch deutlich zu kommunizieren. Zugleich muss klar herausgestellt werden, dass Tunesien selbst für die in Rede stehenden Themen Verantwortung trägt.

Zahlreiche Kritikpunkte, die von tunesischer Seite wiederholt geäußert wurden, könnten in den Verhandlungen durch entsprechende Regelungen im DCFTA beseitigt werden. Das zeigen Erfahrungen aus Vereinbarungen mit anderen Ländern. Nachdem die EU und Georgien 2014 ihr DCFTA beschlossen hatten, erklärte die georgische Verhandlungsführerin, der Verhandlungsprozess habe durchaus zu anderen Ergebnissen geführt, als es die ersten Angebote zu

Beginn hätten vermuten lassen.¹⁴⁰ Weitere tunesische Vorwürfe betreffen eher die Kommunikation zwischen den Partnern und den Prozess der Verhandlungen als die Inhalte. Auch hier ließe sich einiges verbessern.

Ungeachtet dessen, wie sich die Wahlergebnisse konkret auf die Positionen zur Handelspolitik auswirken werden, und unabhängig vom Erfolg eines neuen Abkommens ist festzustellen, dass die Landwirtschaft eine Schlüsselrolle für wirtschaftliche und gesellschaftliche Stabilität in Tunesien spielt. Deshalb ist für eine Stärkung des ländlichen Raums ohnehin europäische Unterstützung angezeigt und möglich, selbst wenn ein DCFTA nicht zustande kommt.

Kompromisse im Agrarkapitel

Abkommen wie die DCFTAs mit Georgien, Moldawien und Ukraine ebenso wie die WPAs mit afrikanischen Staaten zeigen, welche Ausgestaltungsmöglichkeiten es gibt, um den Belangen der wirtschaftlich schwächeren Verhandlungsseite Rechnung zu tragen.

Spielraum besteht vor allem beim *Schutz des eigenen Marktes* vor steigenden Einfuhren aus der EU. So können Ausnahmen von der Marktöffnung definiert werden; zudem ließen sich längere und teils sehr lange Umsetzungsfristen festlegen, wie es der Asymmetrieansatz der EU für die wirtschaftlich schwächere Partnerseite vorsieht. Das Nachhaltigkeitskapitel könnte gestärkt werden. Gemeinsam könnte etwa erarbeitet werden, wie der vorgesehene Mechanismus zur Streitbeilegung bei umweltbezogenen oder arbeitsrechtlichen Verfehlungen eine zivilgesellschaftliche Beteiligung effektiv gewährleisten und unterstützen kann, die in Tunesien äußerst wichtig wäre.

¹⁴⁰ Christian Hanelt/Miriam Kosmehl, *Tunesisches DCFTA-Verhandlungsteam zum Erfahrungsaustausch in Georgien*, Gütersloh: Bertelsmann Stiftung, 26.3.2019.

Olivenölexporte bieten einen wichtigen Ansatzpunkt mit hohem Symbolwert. Nur um den Absatz zu steigern, ist es eigentlich nicht nötig, die Quote zu erhöhen, kann doch Olivenöl nach dem Verfahren der aktiven Veredelung auch jenseits der Quote zollfrei auf den EU-Markt gelangen (siehe Tabelle 2, S. 20). Aus marketingstrategischen Erwägungen und wegen der politisch-symbolischen Bedeutung des Produkts ergäbe eine solche Maßnahme dennoch Sinn. Daher sollte die EU vorschlagen, eine zusätzliche Quote speziell für abgefülltes oder biologisch zertifiziertes Öl einzuführen. Tunesien könnte eine solche Zusatzquote als Verhandlungserfolg darstellen. Gleichzeitig müssten griechische, italienische und spanische Konkurrenten keine baldige Schwemme billigen tunesischen Öls befürchten, da Tunesien die Kapazitäten für die gesteigerte höherwertige Produktion erst aufbauen müsste. Langfristig würde die Quote in Tunesien Anreize für die dringend erforderliche Stärkung der Wertschöpfungsketten und die damit verbundene qualifizierte Beschäftigung schaffen.

Die EU sollte anbieten, die Zölle für verarbeitete Produkte spürbar zu senken.

Speziell für *verarbeitete Produkte* sollte die EU anbieten, die Zölle spürbar zu senken. Bislang fehlt es an Zollanreizen bei Ausfuhren in die EU, mit Ausnahme des Exports leicht verarbeiteter Tomatenprodukte. Das hemmt den Ausbau von Verarbeitungsketten und erschwert es, mehr höherqualifizierte Beschäftigung zu schaffen und die Wertschöpfung zu steigern. Deren Aufbau muss begleitend unterstützt werden. Vor allem für den Export von Fruchtsäften, Marmeladen oder eingelegten Früchten könnten Zollanreize besonders interessant sein.

Auch die ambitionierte Idee, die Übernahme des *Acquis communautaire* der EU im DCFTA zu verlangen, ist geeignet, eine höherwertige tunesische Produktion zu fördern. Tunesien sollte diesen Vorschlag daher nicht nur als Beschränkung, sondern vor allem als Chance für verbesserte Absatzmöglichkeiten verstehen. In den Wirkungsanalysen wird deutlich darauf hingewiesen, dass Wohlfahrtseffekte aus einem Zollabbau sich nur dann erzielen lassen, wenn auch Standards eingehalten werden. Das bereits bestehende Bio-Äquivalenzabkommen zwischen der EU und Tunesien zeigt, dass das Land in der Lage ist, nicht nur europäische Produktstandards, sondern auch

Verfahrens- und Verwaltungsabläufe, wie es der *Acquis* vorsieht, in seine Landwirtschaft zu integrieren. Analog dazu könnte Tunesien bei den Verhandlungen zum DCFTA vielversprechende einzelne Exportprodukte auswählen, für die der *Acquis* dann fallbezogen gilt, wie es auch die EU vorgeschlagen hat. Freilich muss die EU diesen Prozess der Übernahme europäischer Regelungen unterstützen, da er erhebliche Kosten verursacht und institutionelle Reformen erfordert.¹⁴¹ Hier ließe sich ebenfalls – so wie beim Abbau von Zöllen nach dem Asymmetrieansatz der EU – eine längere Umsetzungsfrist vereinbaren. Diese kommt beispielweise im DCFTA mit Georgien als sogenannte dynamische Approximation zum Tragen.

Wirkungsanalysen: Rücksicht auf tunesische Sensibilitäten bei mehr Eigenverantwortung

Anders als von tunesischer Seite oft behauptet und von den Medien in dem Land verbreitet, liegen bereits Dutzende Wirkungsanalysen zur Handelsliberalisierung für das Land vor.¹⁴² Auch sind tunesische Akteure an fast einem Drittel aller bisher verfassten Analysen zur Handelsliberalisierung beteiligt. Zu relativieren ist zudem die Kritik Tunesiens, das derzeit bestehende Assoziierungsabkommen mit der EU sei nicht bewertet worden. Zum einen hat die EU jüngst eine vergleichende Bewertung dieser Abkommen mit allen Mittelmeerpartnern angestoßen.¹⁴³ Zum anderen ist der symbolisch wichtige Agrarsektor in den Assoziierungsabkommen von der Liberalisierung ausgeschlossen. Für den Agrarsektor also ließen sich aus den Wirkungsanalysen zu diesen Abkommen ohnehin keine Rückschlüsse auf das geplante DCFTA ziehen.

Gerechtfertigt ist jedoch der Einwand, gerade die für Tunesien vorrangigen und politisch sensiblen Themen seien in den Analysen vernachlässigt oder gänzlich ausgespart worden, etwa Jugendbeschäftigung, gesellschaftliche Stabilität, Wasserbelastung in ländlichen Regionen oder sichere Nahrungsversorgung.

¹⁴¹ Ebd., S. 2.

¹⁴² Siehe das Kapitel »Risiken und Chancen einer Handelsliberalisierung für den ländlichen Raum« in dieser Studie.

¹⁴³ »The EU-Mediterranean Association Agreements Website«, *Center for Social and Economic Research (CASE)*, 6.8.2019, <<https://www.case-research.eu/en/the-eu-mediterranean-association-agreements-website-101123>> (eingesehen am 1.10.2019).

gung. Abhilfe böten ergänzende Untersuchungen, die auch noch parallel zu den laufenden Verhandlungen stattfinden könnten. Sinnvoll wäre darüber hinaus, die sozialen und ökologischen Effekte nach der Umsetzung des Abkommens kontinuierlich zu bewerten. Allerdings sollten Mechanismen ins Abkommen aufgenommen werden, um auf identifizierte Probleme auch mittels Schutzmaßnahmen, etwa in Form von Zöllen, reagieren zu können. Um andere als wirtschaftliche Ziele zu verfolgen, erlaubten es einige EU-Abkommen bislang, befristete Schutzzölle zu erheben, jedoch nur zum Zweck der Versorgungssicherung. Freilich muss betont werden, dass oftmals nationale Schutzpolitiken wirkungsvoller sind als Zölle.

Studienergebnisse sollten in Tunesien öffentlich diskutiert werden.

An Wirkungsanalysen sollten auf jeden Fall weiterhin und in stärkerem Maße tunesische Wissenschaftler beteiligt sein. Anders als häufig vorgekommen sollten sie indes auch tatsächlich verhandelte Abkommensinhalte bewerten. Zudem wäre darauf zu achten, dass solche Studien kein Schattendasein als graue Literatur fristen, sondern in eine offene wissenschaftliche Auseinandersetzung eingebracht werden, um die Kommunikation insgesamt stärker auf die Sachebene zu lenken. Auch ein öffentlicher Diskurs über unterschiedliche Studienergebnisse und -methoden ist hilfreich, um den wiederkehrenden Vorwurf zu entkräften, es fehle an wissenschaftlichen Untersuchungen. Die von der EU angestoßene Evaluierung bisheriger Assoziierungsabkommen geht in diese Richtung von mehr Offenheit: Im Rahmen öffentlicher und internetbasierter Konsultationen können Anregungen und Kritik Eingang in die Analyse finden.¹⁴⁴ Noch scheint die Bereitschaft zu mehr Offenheit eher auf tunesischer Seite begrenzt zu sein, denn über die Analyse, die das tunesische Wirtschaftsministerium auf den Weg gebracht hat, gibt es bisher keinerlei Informationen.

¹⁴⁴ CASE/Ecorys/FEMISE, *Evaluation of the Impact of Trade Chapters of the Euro-Mediterranean Association Agreements with Six Partners: Algeria, Egypt, Jordan, Lebanon, Morocco and Tunisia*, im Auftrag der Europäischen Kommission, Dezember 2018 – Februar 2020, Brüssel 2019. Internetkonsultation möglich auf der Website von Ecorys, <<https://www.fta-evaluation.com/eu-mediterranean/provide-your-input/>> (eingesehen am 31.10.2019).

Da aber Wirkungsanalysen prinzipiell wenig Eindeutigkeit liefern können, sind Erfahrungen aus Verhandlungen mit anderen Volkswirtschaften nützlicher für die Entscheidung, ob, wie und worüber verhandelt werden sollte. Vielversprechend ist etwa ein Ansatz der Bertelsmann Stiftung: Sie bringt Verhandlungspartner aus Nachbarschaftsstaaten, die mit der EU bereits ein DCFTA abgeschlossen haben, mit tunesischen Akteuren zusammen, um einen offenen Austausch zu fördern.¹⁴⁵ Zunächst ist indes abzuwarten, wie sich die neue Regierung und der neue Präsident nach den Wahlen zum DCFTA positionieren. Erst dann können die relevanten Akteure einbezogen werden.

Bessere Kommunikation und Beachtung des größeren politischen Kontexts

Von Beginn an waren die Verhandlungen nicht nur konkreter Kritik an einzelnen Verhandlungsangeboten ausgesetzt. Belastet waren sie vor allem durch das Narrativ kolonialer Dominanz und durch schlechte Erfahrungen mit mehr Marktorientierung, gerade im Agrarsektor. Daher sollte die EU deutlich Verständnis für diese Haltung äußern, um ein Zeichen des politischen Respekts zu setzen. Klar muss sein, dass nur mit und nicht gegen Tunesien verhandelt werden kann. Ein Signal dafür ist, wie schon genannt, die nötige stärkere Einbindung tunesischer Akteure in Wirkungsanalysen.

Zugleich sollte sich die EU nicht scheuen, Exitstrategien für den Fall zu formulieren, dass die Verhandlungen scheitern. Lässt sich trotz aller Kompromissbereitschaft kein Konsens erzielen und Tunesiens Grundsatzkritik an einem Abkommen nicht ausräumen, gäbe es weitere Möglichkeiten. Beispielsweise könnten die Verhandlungen ausgesetzt werden, um sie zu einem günstigeren Zeitpunkt wieder aufzunehmen. Denkbar wäre auch, sie ganz zu beenden. Keine Seite sollte dies aber als erpresserisches Manöver des anderen begreifen. Vielmehr sollten solche Beschlüsse als Resultate eines ergebnisoffenen Dialogs verstanden werden. Dabei sollte die EU ihren Respekt für die Entscheidungen Tunesiens bekunden.

Ein Abbruch der DCFTA-Gespräche schlosse eine gewinnbringende Zusammenarbeit nämlich nicht aus. Statt auf neue Agrarregeln in einem DCFTA

¹⁴⁵ Hanelt/Kosmehl, *Tunesisches DCFTA-Verhandlungsteam zum Erfahrungsaustausch in Georgien* [wie Fn. 140].

könnten sich Tunesien und die EU stärker auf bereits bestehende bilaterale Einigungen konzentrieren, um die Entwicklung der Wirtschaft und des ländlichen Raums in Tunesien zu fördern. Selbst wenn es gelänge, sich auf ein DCFTA zu einigen, müsste ein neues Abkommen ohnehin in umfassendere Reformen eingebettet werden. Diese lassen sich auch ohne Verhandlungen in Form von Entwicklungsprojekten voranbringen. Allgemein besteht großer Bedarf vor allem nach besserer Infrastruktur, leichterem Marktzugang oder moderner Erntetechnologie. Ferner sollten Agrarreformen in Tunesien weiter angesprochen werden, die in erster Linie umfassend dem ländlichen Raum als Ganzes zugute kommen sollen. Besonders die kleinflächigen Farmen sollten unterstützt werden, wird doch gerade ihnen häufig ein hohes Produktivitätspotential bescheinigt.¹⁴⁶ Der Bio-Bereich eröffnet wie erwähnt besondere Chancen, und das schon unter jetzigen Handelsbedingungen. Zudem wurde bereits ein Äquivalenzabkommen in diesem Bereich geschlossen. Dennoch könnten Anbau und Exporte biologisch zertifizierter Produkte noch erhöht werden. Hemmende Faktoren hierfür sollten identifiziert und abgebaut werden.

Zahlreiche etablierte Formen der Kooperation zwischen der EU und Deutschland mit Tunesien bieten sich jenseits eines neuen Handelabkommens an, wie die Twinning-Projekte zur Förderung von Behördenpartnerschaften und des Verwaltungsaufbaus. Um aber einer europäischen Dominanz auf diesem Feld entgegenzuwirken, könnten auch neue Wege gefunden werden. So könnte die EU den Austausch zwischen Tunesien und jenen afrikanischen Nachbarstaaten fördern, mit denen das Land bereits zusammenarbeitet, zum Beispiel infolge der Mitgliedschaft in der ECOWAS. Zu diesem Zweck sollten afrikanische Foren durch verstärkte Politikdialoge politisch aufgewertet werden. Das afrikanische Agrarprojekt Comprehensive Africa Agriculture Development Programme der Afrikanischen Union seit 2003 etwa sieht Agrarreformen mit konkreten Zielen und Zieljahren vor, zum Beispiel mehr Jugendbeschäftigung in der Landwirtschaft und mehr regionalen Handel. Diese Ziele hat Tunesien bislang deutlich verfehlt.¹⁴⁷ Greift die EU dem Land bei seinen Bemü-

hungen in diesen Bereichen unter die Arme, kann dies auch im Sinne der AU sein. Darüber hinaus ließen sich einige privatwirtschaftliche Ansätze unterstützen, die von der tunesischen Regierung begleitet werden. So soll die Initiative Taste Tunisia Kontakte mit anderen afrikanischen Unternehmern fördern und die Anbindung an den afrikanischen Markt intensivieren.¹⁴⁸ Bestehende Formate zwischen EU und Afrika, wie etwa die Task Force Rural Africa, sollten bewusst die Interessen nordafrikanischer Staaten mitberücksichtigen.

Jenseits einzelner Inhalte von Handelsabkommen und Agrarreformen wird es schließlich weiterhin darauf ankommen, die Qualität der Verwaltung und die Rechtsstaatlichkeit grundsätzlich zu verbessern.

146 Amartya Kumar Sen, »An Aspect of Indian Agriculture«, in: *Economic Weekly*, 14 (Februar 1962), S. 243–246.

147 »Tunisia«, *New Partnership for Africa's Development*, <<https://www.nepad.org/caadp/countries/tunisia>> (eingesehen am 1.10.2019).

148 Mündliche Auskunft auf dem tunesischen Unternehmertag, Tunis, 18.4.2019.

Anhang

Liste der Wirkungsanalysen (siehe Tabelle 3, S. 25)

(1) Spezifische Analysen zum DCFTA

- Ecorys, *Trade Sustainability Impact Assessment in Support of Negotiations of a DCFTA between the EU and Tunisia*, Rotterdam, 25.11.2013
- Jan Grumiller/Werner Raza/Cornelia Staritz/Bernhard Tröster/Rudi von Arnim/Hannes Grohs, *The Economic and Social Effects of the EU Free Trade Agreement (DCFTA) with Tunisia*, Wien: Austrian Foundation for Development Research (Österreichische Forschungsförderung für Internationale Entwicklung, ÖFSE), Juli 2018 (Research Report Nr. 9/2018)
- Bernhard Tröster/Werner Raza/Hannes Grohs/Jan Grumiller/Cornelia Staritz/Rudi von Arnim, *The EU-Tunisia Deep and Comprehensive Free Trade Area (DCFTA): Macroeconomic Impacts and Pro-developmental Policy Responses*, Wien: ÖFSE, 2018 (Policy Note Nr. 28/2018), <<https://www.econstor.eu/bitstream/10419/190753/1/1042031371.pdf>> (eingesehen am 10.5.2019)
- Lorena Tudela-Marco/José María García Álvarez-Coque/Victor Martínez-Gómez, »Issues in Trade Liberalisation in Southern and Eastern Mediterranean Countries«, in: Michel Petit u.a. (Hg.), *Sustainable Agricultural Development. Challenges and Approaches in Southern and Eastern Mediterranean Countries*, Cham: Springer, 2015, S. 171 – 196

Unter tunesischer Beteiligung

- Chedly Ayari/Jean Louis Reiffers (Hg.), *Éléments pour une stratégie de développement économique et social à moyen terme en Tunisie*, Tunis: Forum Euroméditerranéen des Instituts de Sciences Economiques (FEMISE), März 2015, <http://www.femise.org/wp-content/uploads/2015/03/Ouvrage_Tunisie_Final_V4.pdf> (eingesehen am 10.5.2019).
- Gisela Baumgratz/Khaled Chaabane/Werner Ruff/Wilfried Telkämper (Hg.), *Development by Free Trade? The Impact of the European Union's Neoliberal Agenda on*

- the North African Countries*, Brüssel: P.I.E. Peter Lang S.A., 2017, doi: 10.3726/b10897
- FTDES et al., *EU-Tunisia DCFTA*, Mai 2018, <https://itpcmena.org/wp-content/uploads/2018/05/DCFTA_Tunisia_Jointposition_may2018-1.pdf> (eingesehen am 10.5.2019)
- Abdelaziz Houichi/Thouraya Lakoud, *Evaluation de l'impact de la libéralisation des services dans le cadre de l'accord de libre échange complet et approfondi (ALECA) entre la Tunisie et l'U.E.*, Tunis: Institut Tunisien de la Compétitivité et des Etudes Quantitatives (ITCEQ), Juli 2016 (Etude Nr. 4/2016), <http://www.aleca.tn/wp-content/uploads/2016/09/evaluation_impact_services-aleca.pdf> (eingesehen am 16.7.2019)
- Marco Jonville, *Perceptions de l'accord de libre-échange complet et approfondi (ALECA). Etude des attentes et conséquences économiques et sociales en Tunisie*, Tunis: FTDES, Oktober 2018, <<https://ftdes.net/rapports/etude.aleca.pdf>>
- Azzam Mahjoub/Zied Saadaoui, *Impact de l'accord de libre-échange complet et approfondi sur les droits économiques et sociaux en Tunisie*, Tunis: Réseau Euro-Méditerranéen des Droits de l'Homme, Mai 2015, <<https://euromedrights.org/wp-content/uploads/2015/07/Rapport-ECOSOC-version-finale-MAI-2015.pdf>> (eingesehen am 15.7.2019)

(2) Analysen zum Assoziierungsabkommen

- Patricia Augier/Michael Gasiorek, »The Welfare Implications of Trade Liberalization between the Southern Mediterranean and the EU«, in: *Applied Economics*, 35 (2003) 10, S. 1171 – 1190, doi: 10.1080/0003684032000081311
- Mohamed Hedi Bchir/Mohamed Abdelbasset Chemingui/Hakim Ben Hammouda, »Ten Years after Implementing the Barcelona Process: What Can Be Learned from the Tunisian Experience«, in: *The Journal of North African Studies*, 14 (2009) 2, S. 123 – 144, doi: 10.1080/13629380701811002
- Sami Bensassi/Laura Márquez-Ramos/Inmaculada Martínez-Zarzoso, »Economic Integration and the Two Margins of Trade: The Impact of the Barcelona

- Process on North African Countries' Exports«, in: *Journal of African Economies*, 21 (2012) 2, S. 228 – 265, doi: 10.1093/jae/ejr038
- Drusilla K. Brown/Alan V. Deardorff/Robert M. Stern, *Some Economic Effects of the Free Trade Agreement between Tunisia and the European Union*, Ann Arbor: Research Seminar in International Economics, University of Michigan, 1996 (Working Papers, Nr. 385)
- Mariam Elmallah, *The Euro-Med Free Trade Area: An Empirical Assessment of the Main Trade Agreements' Effects*, München: Munich Personal RePEc Archive (MPRA), 14.7.2014 (MPRA Paper Nr. 57448)
- Hakim Ben Hammouda/Mohamed Hedi Bchir/Mondher Mimouni/Xavier Pichot, *How North Africa Could Benefit from the Euromediterranean Partnership. The Necessity to Balance the Barcelona Process*, o.O.: African Trade Policy Centre (ATPC), Mai 2007 (ATPC Work in Progress, Nr. 59)
- Marijke Kuiper/Frank van Tongeren, *Which Road to Liberalization in the Mediterranean? Analyzing Different Regional Trade Liberalization Scenarios for Morocco and Tunisia*, Draft, Wageningen: International Trade and Development, Public Issues Division/Agriculture Economics Research Institute (LEI), 2005
- (3) Analysen zur Liberalisierung**
- Javad Abedini/Nicolas Péridy, »The Greater Arab Free Trade Area (GAFTA): An Estimation of Its Trade Effects«, in: *Journal of Economic Integration*, 23 (2008) 4, S. 848 – 872
- Atif Awad/Yusuf Ishak, »International Trade and Unemployment: Evidence from Selected Arab Countries«, in: *Middle East Development Journal*, 8 (2016) 2, S. 198 – 229, doi: 10.1080/17938120.2016.1226466
- Rym Ayadi/Carlo Sessa, *Scenarios Assessment and Transitions towards a Sustainable Euro-Mediterranean in 2030*, Brüssel, Juli 2013 (MEDPRO Policy Paper Nr. 9)
- Mohamed Hedi Bchir/Yvan Decreux/Jean-Louis Guérin/Sébastien Jean, *MIRAGE, a Computable General Equilibrium Model for Trade Policy Analysis*, Paris: Centre d'études prospectives et d'informations internationales (CEPII), Dezember 2002 (Working Paper Nr. 2002-17), <http://www.cepii.fr/PDF_PUB/wp/2002/wp2002-17.pdf> (eingesehen am 13.5.2019)
- Saad Belghazi, *Scenarios for the Agricultural Sector in the Southern and Eastern Mediterranean*, Brüssel, März 2013, (MEDPRO Report Nr. 4) <<https://www.medproforesight.eu/system/files/MEDPRO%20Rep%20No%204%20WP5%20Belghazi.pdf>> (eingesehen am 15.5.2019)
- Lanouar Charfeddine/Zouhair Mrabet, »Trade Liberalization and Relative Employment: Further Evidence from Tunisia«, in: *Eurasian Business Review*, 5 (2015) 1, S. 173 – 202, doi: 10.1007/s40821-015-0020-6
- Mohamed Abdelbasset Chemingui/Chokri Thabet, *Agricultural Trade Liberalization and Poverty in Tunisia: Macro-simulation in a General Equilibrium Framework*, o.O.: African Trade Policy Centre (ATPC), September 2007 (ATPC Work in Progress, Nr. 67).
- Ahmed Farouk Ghoneim/Nicolas Péridy/Javier Lopez Gonzalez/Maximiliano Mendez Parra, *Shallow vs. Deep Integration in the Southern Mediterranean: Scenarios for the Region Up to 2030*, Brüssel, März 2012 (MEDPRO Technical Report Nr. 13)
- Helmi Hamdi, *Testing Export-led Growth in Tunisia and Morocco: New Evidence Using the Toda and Yamamoto Procedure*, München: Munich Personal RePEc Archive (MPRA), Januar 2013 (MPRA Paper Nr. 65072)
- Yothin Jinjarak/Gonzalo Salinas/Yvonne M. Tsikata, »The Effect of World Bank Trade Adjustment Assistance on Trade and Growth, 1987 – 2004: Is the Glass Half Full or Half Empty?«, in: *Economic Systems*, 37 (2013) 3, S. 415 – 430, doi: 10.1016/j.ecosys.2013.05.004
- Denise Eby Konan/Keith E. Maskus, »Quantifying the Impact of Services Liberalization in a Developing Country«, in: *Journal of Development Economics*, 81 (2006) 1, S. 142 – 162, doi: 10.1016/j.jdevco.2005.05.009
- Leonidas Paroussos/Kostas Fragkiadakis/Ioannis Charalampidis/Stella Tsani/Pantelis Capros, *Macroeconomic Scenarios for the Euro-Mediterranean Area. Quantification Based on the GEM-E3 Model*, Brüssel, Juli 2013 (MEDPRO Report Nr. 7)
- Maria Dolores Parra/Inmaculada Martínez-Zarzoso/Celestino Suárez-Burguet, »The Impact of FTAs on MENA Trade in Agricultural and Industrial Products«, in: *Applied Economics*, 48 (2016) 25, S. 2341 – 2353, doi: 10.1080/00036846.2015.1119792
- Nicolas Péridy, »The Trade Effects of the Euro-Mediterranean Partnership: What Are the Lessons for ASEAN Countries?«, in: *Journal of Asian Economics*, 16 (2005) 1, S. 125 – 139, doi: 10.1016/j.asieco.2004.12.001
- Nicolas Péridy, »Toward a Pan-Arab Free Trade Area: Assessing Trade Potential Effects of the Agadir Agreement«, in: *The Developing Economies*, 43 (2005)

3, S. 329–345, doi: 10.1111/j.1746-1049.2005.tb00948.x

Afaf Abdull J. Saaed/Majeed Ali Hussain, »Impact of Exports and Imports on Economic Growth: Evidence from Tunisia«, in: *Journal of Emerging Trends in Economics and Management Sciences*, 6 (2015) 1, S. 13–21

Ousama Ben Salha, »Does Economic Globalization Affect the Level and Volatility of Labor Demand by Skill? New Insights from the Tunisian Manufacturing Industries«, in: *Economic Systems*, 37 (2013) 4, S. 572–597, doi: 10.1016/j.ecosys.2013.07.006

Jan Vanheukelom/Bruce Byiers/San Bilal/Sean Woolfrey, *Political Economy of Regional Integration in Africa. What Drives and Constrains Regional Organisations?*, Nairobi: European Centre for Development Policy Management (ECDPM), Januar 2016 (Synthesis Report), <<https://ecdpm.org/wp-content/uploads/ECDPM-2016-Political-Economy-Regional-Integration-Africa-Synthesis-Report.pdf>> (eingesehen am 7.5.2019)

World Bank, *Tunisia: Agricultural Policy Review*, Washington, D.C., 20.7.2006 (Report Nr. 35239-TN), <<http://documents.worldbank.org/curated/en/242951468114530031/pdf/352390TN.pdf>> (eingesehen am 13.5.2019)

Unter tunesischer Beteiligung

Sayef Bakari, *The Impact of Citrus Exports on Economic Growth: Empirical Analysis from Tunisia*, München: Munich Personal RePEc Archive (MPRA), Oktober 2017 (MPRA Paper Nr. 82414)

Hedi Bchir/Sami Bibi/Mongi Boughzala/Rim Chatti/Taoufik Rajhi, *Trade, Employment and Wages in Tunisia: An Integrated and Dynamic CGE Model*, Tunis: FEMISE, Oktober 2005 (Research n°FEM21-29)

Mounir Belloumi, »The Relationship between Trade, FDI and Economic Growth in Tunisia. An Application of the Autoregressive Distributed Lag Model«, in: *Economic Systems*, 38 (2014) 2, S. 269–287, doi: 10.1016/j.ecosys.2013.09.002

Sami Bibi/Rim Chatti, »Trade Liberalization and the Dynamics of Poverty in Tunisia: A Layered CGE Microsimulation Analysis«, in: *SSRN Electronic Journal*, 1.4.2006, doi: 10.2139/ssrn.900420

Michael Gasiorek/Sami Mouley, *Analyzing the Impact of a EU-Tunisia DCFTA on Tunisian Trade and Production*, o.O., September 2019 (FEMISE Research Papers, Report FEM43-16), <<https://www.euneighbours.eu/sites/default/files/publications/2019-10/FEM43-16-final%20%281%29.pdf>>(eingesehen am 31.10.2019).

Boubaker Karray/Fatma Kanoun, »Potentiel de production et d'exportation d'huile d'olive tunisienne au marché européen: une étude Delphi«, in: *OCL*, 21 (2014) 5, D503, doi: 10.1051/oc/2014024

Amira Romdhani/Boubaker Thabet, »Access of Tunisian Fruits and Vegetables to the EU Market: Potential Impacts of the Revision of the Entry Price System«, in: *Journal of Food Products Marketing*, 23 (2017) 5, S. 504–521, doi: 10.1080/10454446.2014.1000444

(4) Noch laufende Analysen

Ernst & Young, im Auftrag der United Nations Economic and Social Commission for Western Asia (ESCWA), keine nähere Literaturangabe, derzeit gestoppt

Unter tunesischer Beteiligung

CASE/ECorys/FEMISE, *Evaluation of the Impact of Trade Chapters of the Euro-Mediterranean Association Agreements with Six Partners: Algeria, Egypt, Jordan, Lebanon, Morocco and Tunisia*, im Auftrag der Europäischen Kommission, Dezember 2018 – Februar 2020, Brüssel 2019

N.N., im Auftrag des tunesischen Wirtschaftsministeriums, keine nähere Literaturangabe, für Hintergrundinformationen zum Projektauftrag siehe »Evaluation de l'Accord d'Association UE-Tunisie: Vivement demain ...«, *Barr al Aman*, 26.6.2019, <<https://news.barralaman.tn/ue-tunisie-accord-association-ue-tunisie-evaluation-retard/>>

Lektürehinweise

Evita Schmiege

Zusammenhänge zwischen Handelspolitik und Migration. Ein Aktionsfeld für die EU
SWP-Studie 22/2019, September 2019

Bettina Rudloff/Isabelle Werenfels

Vertieftes EU-Handelsabkommen mit Tunesien: Gut gemeint ist nicht genug. Schlecht gerüstetes Tunesien und ratlose EU
SWP-Aktuell 62/2018, November 2018

Abkürzungsverzeichnis

AfCFTA	African Continental Free Trade Area	LSE	London School of Economics
ALECA	Accord de Libre Échange Complet et Approfondi	LTDH	Ligue Tunisienne des Droits de l'Homme
APS	Allgemeines Präferenzsystem	MENA	Middle East and North Africa
ATFD	Association Tunisienne des Femmes Démocrates	Mercosur	Mercado Común del Sur (Gemeinsamer Markt Südamerikas)
ATPC	African Trade Policy Centre	MFN	Most Favoured Nation (Meistbegünstigungszölle)
BIP	Bruttoinlandsprodukt	MIT	Massachusetts Institute of Technology
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung	MPRA	Munich Personal RePEc Archive
CAADP	Comprehensive Africa Agriculture Development Programme	NABC	Netherlands-African Business Council
CASE	Center for Social and Economic Research	NAFTA	North American Free Trade Agreement (Nordamerikanisches Freihandelsabkommen)
CEPII	Centre d'Études Prospectives et d'Informations Internationales	NLIS	Nutrition Landscape Information System
CGIAR	Consultative Group on International Agricultural Research	NTM	Nichttarifäre Maßnahmen
CIHEAM	Centre International de Hautes Etudes Agronomiques Méditerranéennes	OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development (Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung)
CTAB	Centre Technique de l'Agriculture Biologique (Technical Centre for Organic Agriculture)	ÖFSE	Österreichische Forschungsstiftung für Internationale Entwicklung
DCFTA	Deep and Comprehensive Free Trade Agreement	ONH	Office National de l'Huile
DGAB	Direction Générale de l'Agriculture Biologique	PASA	Agricultural Sector Adjustment Project
EBA	Everything but Arms	PEM	Pan-Euro-Mediterranean
ECOWAS	Economic Community of West African States	PNAFN	Programme National d'Aide aux Familles Nécessiteuses
ECWAS	Economic Commission for Western Asia	RASFF	Rapid Alert System for Food and Feed (Europäisches Schnellwarnsystem für Lebensmittel und Futtermittel)
EPLO	European Peacebuilding Liaison Office	RCA	Revealed Comparative Advantage
EU	Europäische Union	RIETI	Research Institute of Economy, Trade and Industry (Tokio)
FAO	Food and Agriculture Organization of the United Nations	SADC	Southern African Development Community
FDI	Foreign Direct Investment (ausländische Direktinvestitionen)	SIA	Sustainability Impact Assessment
FEMISE	Forum Euroméditerranéen des Instituts de Sciences Economiques	SMAS	Système maghrébin d'alerte précoce à la sécheresse
FiBL	Forschungsinstitut für biologischen Landbau (Frick, Schweiz)	SPS	Sanitäre and phytosanitäre Maßnahmen
FTA	Free Trade Agreement	SSA	Subsahara-Afrika
FTDES	Forum Tunisien des Droits Economiques et Sociaux	t	Tonne
G20	Gruppe der zwanzig wichtigsten Industrie- und Schwellenländer	TiVA	Trade in Value Added
GAFTA	Greater Arab Free Trade Area	TTIP	Transatlantic Trade and Investment Partnership
GDP	Gross Domestic Product	UAM	Union des Arabischen Maghreb
GIZ	Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit	UGTT	Union Générale Tunisienne du Travail (Tunesische Arbeitnehmergewerkschaft)
GTAI	Germany Trade & Invest	UN	United Nations
ICARDA	International Center for Agricultural Research in the Dry Areas	UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development
IFOAM	International Federation of Organic Agriculture Movements	UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
IFPRI	International Food Policy Research Institute (Kairo)	UTAP	Union Tunisienne de l'Agriculture et de la Pêche (Tunesische Gewerkschaft für Landwirtschaft und Fischerei)
ILO	International Labour Organization (Internationale Arbeitsorganisation)	UTICA	Union Tunisienne de l'Industrie, du Commerce et de l'Artisanat (Tunesischer Arbeitgeberverband für Industrie, Handel und Handwerk)
IMF	International Monetary Fund (Internationaler Währungsfonds, IWF)	WEAI	Women's Empowerment in Agriculture Index
IMIn	International Migration Institute Network	WHO	World Health Organization (Weltgesundheitsorganisation)
IPD	Import Promotion Desk	WITS	World Integrated Trade Solution
ITCEQ	Institut Tunisien de la Compétitivité et des Etudes Quantitatives	WPA	Wirtschaftspartnerschaftsabkommen
ITES	Institut Tunisien des Etudes Stratégiques	WTO	World Trade Organization (Welthandelsorganisation)
		WWF	World Wide Fund for Nature

