

BRIEFING PAPER 2/2008

DIE „ECONOMIC PARTNERSHIP AGREEMENTS“ (EPAS) MIT WESTAFRIKA

Eine Zwischenbilanz

Karin Küblböck & Franziskus Forster

MAI 2008

Inhaltsverzeichnis

| | |
|---|----|
| Einleitung | 3 |
| Stand der Verhandlungen | 4 |
| Regionale Integration | 5 |
| Potentielle Auswirkungen der EPAs | 7 |
| Landwirtschaft: Schlüsselsektor in Westafrika | 9 |
| Fazit und Ausblick | 11 |
| Abkürzungsverzeichnis | 12 |
| Literatur | 13 |

IMPRESSUM

Österreichische Forschungsstiftung für Internationale Entwicklung – ÖFSE
Bereich Wissenschaft & Forschung
A-1090 Wien, Berggasse 7
Tel. ++43 / 1 / 317 40 10-200 / Fax ++43 / 1 / 317 40 15
E-Mail: office@oefse.at
WEB: <http://www.oefse.at> und <http://www.eza.at>

Einleitung

Die bisherigen Kooperationsabkommen zwischen der EU und den AKP-Ländern¹ gestanden letzteren nicht-reziproke Handelspräferenzen für ihre Exporte in den EU-Markt zu. Gemäß dem im Jahr 2000 verabschiedeten Cotonou-Abkommen sollten ab 2008 stattdessen reziproke Freihandelsabkommen (Economic Partnership Agreements – EPAs) in Kraft treten. Wesentlicher Grund für diese Neuerung war die Auflage der Welthandelsorganisation, bis Anfang 2008 WTO-kompatible Abkommen zu formulieren. Zusätzlich sollen diese Abkommen entwicklungsorientiert sein und die regionale Integration fördern.

Die EU verhandelt dabei grundsätzlich nicht mit einzelnen Ländern, sondern mit insgesamt sechs regionalen Verhandlungsgruppen. Im Laufe des Jahres 2007 wurde jedoch immer deutlicher, dass die Deadline für die Verhandlungen nicht einzuhalten war. Entgegen den ursprünglichen Intentionen ging die EU in den letzten Monaten des Jahres 2007 dazu über, statt mit Regionen mit einzelnen Ländern Abkommen zu verhandeln, was im Widerspruch zur explizit formulierten Zielsetzung steht, regionale Integration zu fördern. Um die WTO-Frist einzuhalten, fanden die Verhandlungen durchwegs unter großem Zeitdruck statt.

Anfang 2008 hatte nur die karibische Verhandlungsgruppe ein vollständiges EPA unterzeichnet. Mit den meisten afrikanischen Ländern, die nicht zur Gruppe der „Least Developed Countries“ (LDCs) gehören², und deshalb nicht in die „Everything but Arms“-Initiative (EBA) fallen³, sowie auch mit einigen LDCs wurden Interimsabkommen abgeschlossen. Insgesamt haben damit 18 afrikanische Länder Interimsabkommen unterzeichnet. Ein gemeinsames, regionales Interims-EPA wurde nur in einer neu gegründeten Untergruppe der ostafrikanischen Region (EAC – East African Community⁴) vereinbart, d.h. dass die beteiligten Länder dieselben Liberalisierungsverpflichtungen eingegangen sind. Manche afrikanische AKP-Länder müssen binnen kurzer Zeit weit reichende Liberalisierungen durchführen, andere haben mehr Zeit und auch breitere Ausnahmebestimmungen. Welche Länder jeweils welche Verpflichtungen eingegangen sind, scheint weniger an objektiven Entwicklungsindikatoren denn an der Verhandlungskapazität der jeweiligen Regierung gelegen zu sein (ECDPM 2008, XII).

Eine der Verhandlungsgruppen, die am weitesten von einer einheitlichen regionalen Vereinbarung entfernt ist, ist die westafrikanische Region (ECOWAS), die aber die Absicht signalisiert hat, bis spätestens Mitte 2009 ein endgültiges EPA abschließen zu wollen. Dieses Briefing Paper analysiert den Ablauf der Verhandlungen sowie die potentiellen Auswirkungen der EPAs in Westafrika und verdeutlicht, wie sehr der Anspruch und das Ergebnis der Verhandlungen bisher auseinanderklaffen.

¹ AKP: Afrika, Karibik, Pazifik; ehemalige Kolonialländer der EU, umfasst 79 Länder; alle außer Kuba, Ost-Timor und Somalia nehmen an den EPA-Verhandlungen teil.

² Außer Nigeria, Rep. Kongo, Gabun und Südafrika

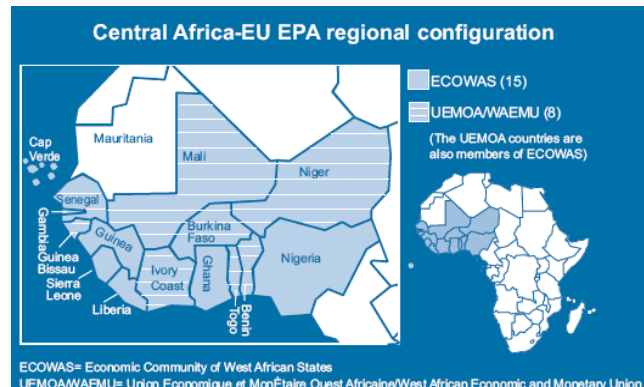
³ Die EBA-Initiative gewährt LDCs präferentiellen Zugang zum EU-Markt.

⁴ Kenia, Uganda, Tansania, Ruanda, Burundi

Westafrika

Die westafrikanische Verhandlungsgruppe beinhaltet die 15 ECOWAS-Mitglieder⁵ und zusätzlich Mauretanien, und ist die größte der 6 EPA-Verhandlungsgruppen. Sie umfasst eine Bevölkerungsanzahl von 252 Millionen Einwohnern und ein Brutto-Inlands-Produkt (BIP) von 170 Mrd US \$ (Ecostat 2007). Bis auf Ghana, Nigeria, Cote d'Ivoire und seit Anfang 2008 Kap Verde sind alle Länder als „Least Developed Countries“ kategorisiert. 41 % der Bevölkerung leben unter der Armutsgrenze. Die Region ist politisch und ökonomisch sehr heterogen. Nigeria, Cote d'Ivoire, Ghana und Senegal produzieren 81 % des BIP der Region.

Die Ökonomien sind wenig diversifiziert. Die Landwirtschaft und der Handel mit Primärgütern nehmen einen zentralen Stellenwert ein, während der Anteil des Industriesektors durchwegs gering ist. Weiters ist in Westafrika der informelle Sektor (z.B. 80 % der Beschäftigten in Ghana) besonders stark ausgeprägt.



Quelle: ECDPM 2006

Stand der Verhandlungen

Aufgrund fehlender Verhandlungsfortschritte wurde mit der Westafrikanischen Region per Ende 2007 kein regionales Economic Partnership Agreement verabschiedet. Das ECOWAS-Sekretariat schätzte zu Jahresbeginn 2008, dass weitere 18 Monate Verhandlungszeit für den Abschluss eines vollständigen EPAs notwendig seien.

Um ihren präferentiellen Status zum EU-Markt nicht zu verlieren, haben Cote d'Ivoire und Ghana, zwei der vier nicht LDCs dieser Region, jeweils bilateral Interimsabkommen abgeschlossen, die sich in den eingegangenen Verpflichtungen wesentlich voneinander unterscheiden. In einer Deklaration vom Dezember 2007 (ECOWAS 2007) beklagten die ECOWAS-Minister den Druck, der von der EU-Kommission auf die Nicht-LDCs der Region ausgeübt würde und unterstrichen den Wunsch nach einem regionalen EPA. Nigeria, als drittes Nicht-LDC-Land der Region, hat kein Interimsabkommen abgeschlossen und exportiert derzeit im Rahmen des Allgemeinen Präferenzsystems mit stark gestiegenen Zöllen, was sich u.a. bereits auf die Kakaoexporte auswirkt (Boyle 2008). Kap Verde hat zwar seit 1.1.2008 keinen LDC-Status mehr, hat jedoch eine dreijährige Übergangszeit innerhalb der EBA-Initiative zugestanden bekommen.

Cote d'Ivoire ist neben Mosambik jenes Land in Afrika, das die Auswirkungen der Liberalisierungsverhandlungen am stärksten und innerhalb der kürzesten Zeitspanne zu spüren bekommen wird (s.u.). Bis zum Jahr 2012 müssen 60 % der Importe liberalisiert werden. Ghana wird im Jahr 2017 70 % der Importe liberalisiert haben müssen – im Vergleich wird Kenia zu diesem Zeitpunkt noch 6 Jahre Zeit haben um 39 % der Importe von Zöllen zu befreien (ECDPM 2008).

⁵ Benin, Burkina Faso, Cote d'Ivoire, Gambia, Ghana, Guinea, Guinea-Bissau, Kap Verde, Liberia, Mali, Niger, Nigeria, Senegal, Sierra Leone und Togo.

Regionale Integration

Allgemeines

Durch die EPAs soll regionale Integration gefördert werden, wobei gewährleistet sein soll, dass die Prioritäten von der Region selbst festgelegt werden dürfen. Es gibt verschiedene Möglichkeiten, regionale Integrationsprojekte auszugestalten. So verlangt z.B. die primäre Zielsetzung der EPAs – Weltmarktintegration und die (Erlangung von) Wettbewerbsfähigkeit – eine andere Ausgestaltung als eine soziale Integration. Mit den EPAs sollen über mehr Freihandel größere Märkte aufgebaut werden, wodurch Entwicklung bewirkt werden soll. Regionale Integration soll aus dieser Sicht vor allem die Rahmenbedingungen für einen funktionierenden Markt schaffen und gewährleisten. In der Diskussion wird auch oft die EU als Vorbild für regionale Integration dargestellt. Mit Blick auf die historische Entwicklung lässt sich jedoch feststellen, dass die EU bis heute einen Weg der Integration beschritten hat, welcher in der westafrikanischen Region über die EPAs nicht möglich ist. Weiters waren auch die Voraussetzungen und Zeithorizonte völlig andere.

Bestehende regionale Integrationsprojekte in Westafrika

Westafrika ist sehr heterogen und es gibt viele lokale und regionale – grenzüberschreitende – Strukturen und Netzwerke. Die ECOWAS (Economic Community of West African States) und die WAEMU (West African Economic and Monetary Union) sind die wichtigsten bestehenden regionalen Integrationsprojekte.

- Die ECOWAS wurde 1975 mit dem Ziel gegründet, eine ökonomische Union zu schaffen, in der Zölle und nicht-tarifäre Handelshemmnisse reduziert und gemeinsame Außenzölle (CET) etabliert werden sollen. Weiters soll eine Währungsunion geschaffen werden. Es wurde auch eine gemeinsame Agrarpolitik (ECOWAP) vereinbart, welche Ernährungssicherheit, ein angemessenes Einkommen für die Bauern und Bäuerinnen und eine Steigerung des (internationalen) Agrarhandels ermöglichen und erreichen soll. Die ökonomische Integration ist seit der Gründung nur sehr langsam fortgeschritten und die ECOWAS bleibt so eher eine politische als eine ökonomische Union. Innerhalb der ECOWAS ist der WAEMU-Block sehr stark mit einem eigenen Regionalsekretariat vertreten. Die Harmonisierungsbemühungen innerhalb der ECOWAS nehmen auch oft die WAEMU-Maßnahmen als Ausgangspunkt für die weitere Ausgestaltung.
- Die WAEMU, 1994 gegründet, setzt sich aus den französischsprachigen Ländern Westafrikas⁶, sowie Guinea Bissau zusammen. Die WAEMU ist das am weitesten fortgeschrittene Integrationsprojekt in Westafrika, was Institutionen, Implementierung und finanzielle Ressourcen betrifft. Die WAEMU ist eine Zoll- und Währungsunion. Zusätzlich gibt es auch einen speziellen Solidaritätsfonds sowie ein „Programme Economique Régional“, um regionale Unterschiede zu reduzieren und die Integration zu vertiefen (European Commission 2008).

Trotz dieser Bemühungen ist die wirtschaftliche Integration bei weitem nicht abgeschlossen. Der Anteil des intra-regionalen Handels am Gesamt-Außenhandel der ECOWAS-Länder ist mit 9 % weiterhin sehr niedrig. In der WAEMU beträgt dieser 12 % (UNECA 2008).

Für die ökonomische Integration in Westafrika stellt sich u.a. die Herausforderung der Harmonisierung und Abstimmung dieser beiden Integrationsprojekte, mit dem Ziel, die WAEMU in die ECOWAS zu integrieren. Die ECOWAS sollte bis 2008 in eine Zollunion umgewandelt werden. Diese Entscheidung ist allerdings bei einigen Regierungen und bei zivilgesellschaftlichen Akteuren auf Widerstand gestoßen, was Probleme in der Umsetzung mit sich bringt. Durch den Zeitdruck, aufgrund der bevorstehenden EPA-Verhandlungen (ECOWAS möchte bis Mitte 2009 ein EPA abschließen), ist die neue Deadline für die Zollunion der Juni 2008.

⁶ Das sind 7 Länder: Benin, Burkina Faso, Cote d'Ivoire, Mali, Niger, Senegal und Togo.

Die gemeinsamen Außenzölle sollen sich nach jenen der WAEMU richten, also vier Zollbänder zwischen 0 % und 20 % aufweisen. Für viele Länder – z.B. für Nigeria – würde ein gemeinsamer Außenzoll substantielle Veränderungen bewirken, da mit den ECOWAS-internen Zollreduktionen eine starke Zunahme der Importe aus der Region erwartet wird, und die Befürchtung besteht, dass sich dies nachteilig auf die heimische Produktion auswirken würde. Nigeria setzt sich daher im Rahmen der ECOWAS-Zollunion für einen zusätzlichen Zolltarif von 50 % ein, hauptsächlich um die pharmazeutische Industrie zu schützen. Diese Forderung wird von Organisationen des Privatsektors sowie der Zivilgesellschaft in Westafrika unterstützt (ICTSD 2008b).

Die regionalen Institutionen in Westafrika sind mit einem Mangel an technischen und finanziellen Mitteln konfrontiert, was die Koordination zusätzlich erschwert. Im westafrikanischen Integrationsprozess gibt es vielfältige und widersprüchliche Beziehungen zwischen den Ländern, teilweise überlappende Mitgliedschaften von Staaten in verschiedenen Integrationsprojekten⁷, sowie Konflikte zwischen den Zielen der Integrationsprozesse und der konkreten Ausgestaltung der Integrationsmodalitäten⁸. In Westafrika gibt es sehr heterogene Interessensgruppen. Gleichzeitig sind die Entscheidungsprozesse unzureichend formalisiert und demokratisiert. Um die hieraus entstehenden Fragen zu klären, wäre ein längerfristiger, demokratischer Prozess notwendig.

Es wäre auch wichtig, von einer sich nur auf den formellen Sektor beziehenden Analyse abzugehen, da die Bedeutung des informellen Sektors in Westafrika sehr groß ist. Viele Regionen in Westafrika sind grenzüberschreitend (historisch, sozioökonomisch, kulturell, formell und informell) eng verknüpft⁹ (Söderbaum/Taylor 2007) und stehen in intensivem Austausch.

Aus diesen komplexen Zusammenhängen ergeben sich auch für die EPA-Verhandlungen bedeutende Herausforderungen, denen aus dem bisherigen Verhandlungsverlauf und Ergebnis nicht ausreichend Rechnung getragen wurde. Etliche AKP-Länder haben in der im Artikel 37.4 des Cotonou-Abkommens vorgesehenen Review der Verhandlungen (ACP/EC 2007) festgehalten, dass zwischen der EPA-Agenda und dem regionalen Integrationsprozess wenig Kohärenz besteht (ECDPM 2008, xii). Ein wesentliches Bedenken im Rahmen dieser Review war, dass Länder in der gleichen Region unterschiedliche Produktgruppen liberalisieren und dadurch neue Barrieren für intra-regionalen Handel schaffen. Dieses Bedenken wurde durch die bisherigen Verhandlungsergebnisse¹⁰ bestätigt und trifft für Westafrika im speziellen zu: Da nur Ghana und Cote d'Ivoire ein Interimsabkommen abgeschlossen haben, während die anderen Länder keine Importliberalisierung durchführen werden, steigert dies die Inkonsistenz zwischen den verschiedenen Außenhandelsregimen und erschwert die Handelsbeziehungen zwischen den einzelnen Ländern der Region.

Internationale Verhandlungen und die EPAs

Zusätzlich zu den regionalen Integrationsprozessen sind die westafrikanischen Länder in externe (Handels-)Verhandlungen involviert. Außer Liberia und Kap Verde sind alle Länder der Region WTO-Mitglieder und nehmen deshalb an den laufenden multilateralen Verhandlungen der WTO teil. Weiters haben auch viele Staaten bilaterale Investitions- und Handelsabkommen unterzeichnet. Diese Prozesse sind so angelegt, dass sie kompatibel und komplementär sind, indem sie darauf abzielen, die westafrikanische Region auf Basis der WTO-Vorgaben weiter zu liberalisieren und in die Weltwirtschaft zu integrieren. Jedoch existiert innerhalb der ECOWAS-Länder kein formalisierter Mechanismus für den Austausch von In-

⁷ So nimmt zwar Mauretanien an den Westafrika-EU-EPA-Verhandlungen teil, ist aber nicht ECOWAS-Mitglied. Mauretanien ist im Jänner 2001 ausgetreten.

⁸ Ein Beispiel wäre hier das Ziel, Ernährungssicherheit und ein angemessenes Einkommen zu ermöglichen, während gleichzeitig durch zu schnellen Zollabbau über den CET die heimischen Landwirtschaften durch eine starke Zunahme der Importe unterminiert werden.

⁹ Ein Beispiel wäre die Mikroregion Maradi (Niger und Nigeria) oder die Mopti-Ouahigouya-Region (Burkina Faso und Mali).

¹⁰ Nur für die EAC-Gruppe haben alle Länder die gleichen Liberalisierungsschedules vereinbart.

formationen sowie der gemeinsamen Positionsfindung innerhalb der WTO, sowie zur Abstimmung innerhalb der unterschiedlichen Verhandlungsforen.¹¹ Dies führt u.a. dazu, dass die EPA- und WTO-Verhandlungen insbesondere auf Detailebene de facto parallel laufen (South Centre 2007), was die ohnehin knappen materiellen und personellen Kapazitäten der Region zusätzlich strapaziert.

Die Verhandlungen zwischen Westafrika und der EU

Die EU ist Westafrikas wichtigster Handelspartner. Fast 40 % des Außenhandels finden mit der EU statt. Die Hauptexportprodukte sind Rohstoffe (insbesondere Erdöl) und landwirtschaftliche Produkte (Kakao und Früchte), sowie Fisch und forstwirtschaftliche Produkte. Die fehlende Diversifizierung und der geringe Verarbeitungsgrad der Exportprodukte führen zu einer hohen Abhängigkeit von externen Entwicklungen, wie z.B. Preis- oder Nachfrageschwankungen oder klimatischen Bedingungen.

Die EPA-Verhandlungen sollen – laut Cotonou-Abkommen – der Förderung von „nachhaltiger ökonomischer Entwicklung“, der Armutsreduktion in der Region Priorität einräumen, sowie die nationalen Entwicklungsstrategien in der Region begleiten und fördern (European Commission 2005). Um diese Ziele zu erreichen, wurde festgehalten, dass dafür zusätzliche Mittel von Seiten der Europäischen Union bereitgestellt werden. Die Entwicklungsdimension soll durch das Implementieren von Programmen zur Entwicklung von Angebotskapazitäten, durch die Schaffung eines „verbesserten Klimas für Unternehmen“ – z.B. durch angemessene Direktförderung von Unternehmen in der Region – sichergestellt werden. Über die Definition der Entwicklungsfinanzierung gab es während der Verhandlungen beträchtliche Meinungsverschiedenheiten, da Westafrika darunter auch Maßnahmen zur Unterstützung der Diversifizierung der Wirtschaft sowie zur Kapazitätenbildung subsumiert sehen wollte. Die EU bestand im Gegenzug auf einer engeren Auslegung, die sich auch im ersten Textentwurf von April 2007 widerspiegelte, in dem die Betonung hauptsächlich auf der Umsetzung von Handelsregeln lag. Die Interim-EPAs von Ghana und Cote d'Ivoire enthalten zwar Absichtserklärungen für Entwicklungsfinanzierung, allerdings sind diese, wie auch in anderen Interimsabkommen, nicht verbindlich.

Potentielle Auswirkungen der EPAs

Grundsätzliche Überlegungen

Bisherige Erfahrungen zeigen, dass Westafrika bisher nicht von den Handelsliberalisierungen profitieren konnte und unter gegenwärtigen institutionellen sowie ökonomischen Bedingungen der Hauptverlierer von weiteren Handelsliberalisierungen wäre (Urban 2005; Borrmann/Busse 2006). Durch fehlende wirtschaftliche, politische und institutionelle Voraussetzungen entsteht die Gefahr, dass europäische Importe die lokale Produktion verdrängen, und damit die Arbeitslosigkeit steigern sowie Industrialisierungsprojekte unterminieren würden.

Durch die nicht abgeschlossenen regionalen Integrationsprozesse besteht auch die Gefahr der Handelsdiversion, d.h. dass bestehende regionale Handelsflüsse durch EU-Außenhandel ersetzt werden. So beinhaltete ein Vorschlag der Europäischen Kommission, dass, da es keine gemeinsamen Regulierungen gibt, die EU-Produkte den Regulierungen nur eines Landes der Gruppe entsprechen müssen. Das würde EU-Produkten einen Vorteil gegenüber vielen regionalen Produkten gewähren. Für Ghana wird etwa geschätzt, dass 17 % der ECO-WAS-Importe durch EU-Importe ersetzt werden (Bertow/Schultheis 2007). Die African Indus-

¹¹ Die einzige Ausnahme sind die C-4 Länder (Benin, Burkina Faso, Tschad und Mali), die ihre Positionen insbesondere bzgl. des Baumwollhandels koordinierten.

trial Association (AIA) kritisiert, dass mit diesem Abkommen keine Entwicklung im Sinne der afrikanischen Länder möglich sein wird (African Industrial Association 2007). Sie bezieht sich dabei auf Erfahrungen aus Industrieländern, die zeigen, dass Entwicklung nur über bewusste industriepolitische Maßnahmen, die ausreichend politischen Handlungsspielraum voraussetzten, möglich war. Diese Erfahrungen sollten in Westafrika nicht negiert werden. Die UN-Kommission für Afrika (UNECA) prognostizierte, dass die größten *Gewinner* der EPAs Frankreich (495 Mio US \$), Großbritannien (318 Mio US \$) und Deutschland (291 Mio US \$) wären. Demgegenüber wurden *Verluste* bei Ghana (23 Mio US \$), Nigeria (4,5 Mio US \$), Burkina Faso (2,9 Mio US \$), Benin (2,7 Mio US \$) und Cote d'Ivoire (1,8 Mio US \$) prognostiziert (UNECA 2005).

Inhalte der **Interimsabkommen** mit Cote d'Ivoire und Ghana

Cote d'Ivoire¹²

Laut dem Interimsabkommen muss Cote d'Ivoire noch 2008 mit der Markttöffnung beginnen und bereits bis 2012 60 % und bis 2017 70 % der Importe liberalisiert haben. Die Zollsenkungen werden von den angewandten Zollsätzen berechnet.

In der ersten Tranche (2008-2012) werden großteils Produkt liberalisiert, deren durchschnittliche Zollsätze relativ gering sind. Der gewichtete Durchschnitt der Liberalisierungen der ersten Tranche beträgt 6 %.

In der zweiten Tranche (von 2013 bis 2017) werden 11 % der Importe liberalisiert, die zum Teil relativ hohe Zollsätze aufweisen – der gewichtete Durchschnitt beträgt hier 14 %.

In der dritten Tranche (2018-2022) werden weitere 10 % der Importe liberalisiert, mit einem gewichteten Durchschnitt von 10 %.

20 % der Importe sind von Liberalisierungen ausgeschlossen. Den größten Anteil davon machen Textilien aus, etwa ein Drittel sind landwirtschaftliche Produkte. Fahrzeuge machen – aus Budgeteinnahmegründen – ebenfalls einen beträchtlichen Anteil der Ausnahmen aus.

Die potentiellen Einnahmehausfälle betragen im Falle von Cote d'Ivoire insgesamt 130 Mio US \$, 60 % davon fallen sofort in der ersten Liberalisierungstranche an, damit sind die Anpassungskosten gleich zu Beginn beträchtlich.

Ghana¹³

Auch in Ghana werden die Zollreduktionen von den angewandten Zollsätzen berechnet. Ghana wird mit den Liberalisierungen im Jahr 2009 beginnen, die erste Liberalisierungstranche dauert von 2009-2013. In diesem Zeitraum müssen ca. ein Viertel der Importprodukte des Landes von der Europäischen Union liberalisiert werden, darunter auch Erdölprodukte die bisher aus Budgetgründen mit dem höchsten Zollsatz belegt waren. Die gewichtete durchschnittliche Zollreduktion der ersten Tranche beträgt 6,6 %, der zweiten Tranche (2013-2017) 9,7 % sowie der dritten Tranche (2018-2022) 15,4 %. Innerhalb von 10 Jahren müssen 70 % der Importe liberalisiert sein.

20 % der Importe sind von Liberalisierungen exkludiert, 62 % davon sind mit den höchsten Zollsätzen belegt. Der größte Anteil fällt dabei auf Maschinenbau-Produkte, knapp ein Drittel sind landwirtschaftliche Produkte.

Die potentiellen Einnahmehausfälle betragen insgesamt 97 Mio US \$, wobei 29 % davon innerhalb der ersten Liberalisierungstranche anfallen werden.

Quellen: ACP/EC 2007; ECDPM/ICTSD 2008b; ECDPM 2008

Staatseinnahmen und Entwicklungsfinanzierung

Insgesamt wird geschätzt, dass die afrikanischen AKP-Staaten in den ersten Liberalisierungstranchen 359 Mio US \$ an Staatseinnahmen pro Jahr verlieren werden (ECDPM 2008). Es wird also signifikante Mittel benötigen, nur um den Status Quo zu erhalten. Zusätzlich werden Mittel für Investitionen u.a. in Infrastruktur und Bildung benötigt, um dem strukturellen Anpassungsbedarf gerecht zu werden und Kapazitätsengpässe auszugleichen.

In den Einnahmenverlusten liegt laut UNECA eines der Hauptprobleme der EPAs für Westafrika (UNECA 2007) (siehe Kästen zu Ghana und Cote d'Ivoire): Auch in Westafrika wird ein wesentlicher Teil der Staatseinnahmen aus Zolleinnahmen lukriert. Der Aufbau von neuen Steuersystemen gestaltet sich dabei äußerst schwierig, da sich ein beträchtlicher Anteil der Wirtschaft im informellen Sektor befindet. Die zu erwartenden Einnahmenverluste durch zu-

¹² Siehe: <http://www.bilaterals.org/IMG/pdf/297-anx01-en07.pdf> (In französischer Sprache)

¹³ Noch nicht öffentlich verfügbar.

nehmenden Zollabbau belaufen sich auf bis zu 20 % (z.B. Kap Verde und Gambia), im Durchschnitt liegen sie bei 5 % bis 10 %. Dies würde die ökonomischen Grundlagen für Eigeninitiativen der Länder zur Erreichung der Millennium Development Goals (MDGs) noch stärker aushöhlen, und, wenn die Verluste nicht kompensiert werden, ihre Erreichung zusätzlich unterminieren. Zumindest am Papier steht währenddessen die Entwicklungsdimension laut Aussagen der Verhandlungspartner im Zentrum der Economic Partnership Agreements. Die AKP-Länder haben die EU wiederholt aufgefordert, verbindliche Verpflichtungen in den einzelnen Vereinbarungen festzuhalten. In den bisherigen Texten fehlen diese jedoch, die Europäische Kommission war lediglich bereit, „appropriate links“ in die Texte zu inkludieren (South Centre 2008). Ferner ist bis jetzt nicht klar, ob die Ende 2006 vom EU-Rat zugesagten Mittel in Höhe von 2 Mrd € für „Aid for Trade“ (EU Council 2006b), die die Mittel aus dem Europäischen Entwicklungsfonds ergänzen sollten, wirklich zusätzlich sein werden.

Demokratischer Prozess

Aus demokratiepolitischer Perspektive ist zu problematisieren, dass die demokratische Ausgestaltung der ökonomischen Integration im Rahmen der EPAs hinterherhinkt. Effektive Konsultation, Teilnahme und Partizipation von Seiten der Zivilgesellschaft, Privatsektor sowie ParlamentarierInnen wurden einerseits durch den enormen Zeitdruck aber auch durch mangelnde Kapazitäten behindert. Die EPA-Verhandlungen waren zudem nicht in nationale und demokratische Politikprozesse eingebettet (ECDPM 2008). Für eine effektive Einbindung und Teilhabe von wesentlichen gesellschaftlichen Akteuren am Verhandlungsprozess wären einerseits ein längerer Zeithorizont und andererseits eine erhöhte Transparenz der Verhandlungen und ihrer Ergebnisse notwendig.

Landwirtschaft: Schlüsselsektor in Westafrika

Der Landwirtschaftssektor ist der zentrale Sektor in westafrikanischen Ökonomien. Zwischen 30 % und 40 % des BIP werden in diesem Sektor erwirtschaftet. Fast 70 % der erwerbstätigen Menschen sind in der Landwirtschaft beschäftigt und dieser Sektor ist damit mit Abstand der wichtigste Arbeitgeber und die wichtigste Einkommensquelle für die Bevölkerung. Ebenso ist dieser Sektor zentral für die Gewährleistung der Ernährungssicherheit und für die Armutsbekämpfung, insbesondere in ländlichen Gebieten, welche meist zu den ärmsten und verwundbarsten gehören. Primärgüter (z.B. Kakao, Baumwolle, Obst und Gemüse) sind sehr bedeutend für den Handel mit der EU, hier wird ein beträchtlicher Anteil der Exporteinkommen erzielt.

Gleichzeitig geht mit 47,5 % der weitaus größte Anteil der EU-Landwirtschaftsexporte in die afrikanischen AKP-Länder nach Westafrika. Bereits jetzt gehen etwa nach Ghana ein Drittel der gefrorenen Hühnerenteile, die die EU nach Afrika exportiert, nur 11 % des Geflügelkonsums wird durch lokale Produzenten abgedeckt. Ähnliche Entwicklungen gibt es in Ghana z.B. bei Tomatenpaste, wo die EU-Exporte nach dem Zusammenbruch der beiden größten verarbeitenden Betriebe 90 % des Konsums abdecken. Durch die Marktöffnungen wird sich das Import-Volumen aus der EU weiter erhöhen (Bertow/Schultheis 2007).

In Westafrika sind 22 % der Bevölkerung dauerhaft unterernährt (Pannhausen 2006). Für die Erreichung der MDGs sind deshalb die Auswirkungen auf die Landwirtschaft und die Ernährungssicherheit von größter Bedeutung. Durch Liberalisierungen in diesem Bereich droht eine weitere Verschärfung der Probleme: einerseits durch Dumpingimporte, mit denen die lokalen ProduzentInnen in Westafrika nicht konkurrieren können und so eine Verschärfung der Armut bewirkt wird und andererseits dadurch aus diesem Sektor immer geringere Einkommen erzielt werden können, was wiederum die Hungerproblematik verschärft. Schon jetzt ist Hunger primär ein Armutproblem. Es bleibt so ungesichert, ob sich die KonsumentInnen die

Nahrungsmittel leisten können und eine entsprechende Nachfrage entstehen kann. Zusätzlich ist nicht gesichert, dass die billigen Importpreise, die sich aus Liberalisierungen ergeben könnten, an die KonsumentInnen weitergegeben werden (Pannhausen 2006).

Die EPAs üben potenziell großen Druck auf die lokalen ProduzentInnen aus. Dadurch werden tendentiell die Ziele der ECOWAS-Agrarpolitik (ECOWAP), Ernährungssicherheit und angemessenes Einkommen sicherzustellen, unterwandert. Durch die mit der ECOWAP verbundenen Zollreduktionen innerhalb von Westafrika selbst bahnen sich bereits große Probleme für die ProduzentInnen an, die noch nicht bewältigt sind. Sollten nun zusätzlich EU-Importe hinzukommen, so werden sich diese Tendenzen verschärfen.¹⁴ In der Verhandlungsposition der EU wird dies bis dato nicht ausreichend reflektiert.¹⁵

Die sensiblen Produkte in Westafrika sind vor allem Geflügel, Rindfleisch, Fisch, Getreide (v.a. Weizen, Hirse), Milch, Milchprodukte, Kartoffeln, Speiseöl, Zucker, sowie verarbeitete Produkte wie z.B. Nudeln oder Tomatenmark. Hier sind Ausnahmen und Schutzmechanismen dringend gefordert. Zudem stellt sich die Frage, ob für jene Menschen die aus der Landwirtschaft durch den Strukturwandel „freigesetzt“ werden, in absehbarer Zeit andere Beschäftigungsmöglichkeiten geschaffen werden können (hier wird auch der Zusammenhang mit Migration offensichtlich). Auch die ökologischen und sozioökonomischen Auswirkungen einer exportorientierten, industrialisierten Landwirtschaft sollten in die Debatte miteinbezogen werden.

In Westafrika finden starke Urbanisierungsprozesse statt. Der Anteil der urbanen Bevölkerung wird in 20 Jahren so hoch sein wie jener der ländlichen Bevölkerung¹⁶, sofern sich die Trends fortsetzen. Im Zuge dessen gewinnen Fragen der Ernährungssicherheit weiter an Bedeutung. Für Bäuerinnen und Bauern stellt sich damit die Herausforderung, die steigende urbane Nachfrage zu befriedigen, während sie gleichzeitig durch die EPAs zunehmend unter Druck zu geraten drohen.

¹⁴ Die angewandten Zölle der EU auf Grundnahrungsmittel (Getreide, Zucker, Milch, Rindfleisch, Obst, Gemüse) sind 3-8 mal höher als jene unter dem ECOWAS-CET (Common External Tariff). Das Argument, dass die EU ihren Markt für AKP-Staaten öffnen wird, beinhaltet nicht sehr viel. Die EU hat sich bereits vor langer Zeit für 97 % der AKP-Exporte geöffnet. Die Probleme liegen anderswo (Zugang zu Ressourcen, Armut, rules of origin, Qualitätsstandards, ...). In den Handelsbeziehungen zwischen der EU und Westafrika lässt die EU nur Importe von jenen Produkten zu, die nicht mit den Grundnahrungsmitteln der EU konkurrieren, während in Westafrika das Gegenteil der Fall ist.

¹⁵ In vielen Studien wird zwar immer wieder auf „mögliche Probleme“ hingewiesen, die Schlussfolgerungen verlaufen dann aber meist in die entgegengesetzte Richtung. In den diversen Szenarien wird zudem vielfach die Frage der Verteilung der Gewinne ausgeblendet. Das Cotonou-Abkommen behält weiters der EU das Recht vor, sich vor einer möglichen Importflut aus AKP-Staaten zu schützen, während derselbe Vorteil für AKP-Staaten nicht vorgesehen ist (siehe Art. 8-11 im Annex 5 des Cotonou-Abkommens).

¹⁶ Heute ist er halb so hoch.

Fazit und Ausblick

Die bisherigen Ergebnisse der EPA-Verhandlungen in Westafrika stehen in Widerspruch zu den Ansprüchen, die das Cotonou-Abkommen festhält. Statt regionale Integration in der Region zu vertiefen, wird diese u.a. durch den Abschluss unterschiedlicher Vereinbarungen mit einzelnen Ländern unterminiert. Den prognostizierten Einnahmefällen stehen keine verpflichtenden kompensierenden Leistungen im Rahmen der Entwicklungsfinanzierung gegenüber, was die Erreichung der MDGs zusätzlich in Frage stellt. Viele entscheidende Themen, wie die Ausgestaltung demokratischer Prozesse sowie die nötigen institutionellen Voraussetzungen konnten und können durch den Zeitdruck nicht ausreichend berücksichtigt werden. Die Österreichische Entwicklungszusammenarbeit versucht in Westafrika u.a., ländliche Entwicklung, regionale und lokale Entwicklungsmodelle, Demokratisierung und eine nachhaltige Landwirtschaft zu fördern. Es ist in diesem Zusammenhang nicht auszuschließen, dass sich die EPAs auf diese Bemühungen negativ auswirken. So stehen die Bemühungen um eine „bottom-up“-Integration durch den „top-down“-Ansatz der EPAs bisher unvermittelt nebeneinander. Weiters könnten durch den Verlust der Staatseinnahmen auch die bisherigen Zielsetzungen der Budgethilfe unterminiert werden. Es stellt sich die Frage, inwieweit die Zielsetzungen der Kohärenz in Bezug auf die Bemühungen der OEZA und der EU-Handels- und Agrarpolitik verbessert werden kann.

Abkürzungsverzeichnis

| | |
|----------------|---|
| AGOA | Agreement on the African Growth and Opportunity Act |
| AIA | African Industrial Association |
| AKP | Afrika, Karibik, Pazifik |
| BIP | Brutto-Inlands-Produkt |
| CET | Common External Tariff |
| EAC | East African Community |
| EBA-Initiative | Everything but Arms-Initiative |
| ECOWAP | ECOWAS Agricultural Policy |
| ECOWAS | Economic Community of West African States |
| EPAs | Economic Partnership Agreements |
| EU | Europäische Union |
| LDC | Least Developed Countries |
| MDGs | Millennium Development Goals |
| UNECA | United Nations Economic Commission for Africa |
| WAEMU | West African Economic and Monetary Union |
| WTO | World Trade Organization |

Literatur

- ACP/EC (2001). The Cotonou Partnership Agreement. Online in Internet: http://ec.europa.eu/development/body/cotonou/index_en.htm (Stand: 21.5.2008)
- ACP/EC (2007). ACP - EU Economic Partnership Agreement Negotiations, Cotonou Agreement Article 37.4 Review ACP/00/026/07 ACP-CE 2116/07, Online im Internet: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/xx/07/st02/st02116.xx07.pdf> (Stand: 21.5.2008)
- ACP/EC (2007). APE d'étape UE-Côte d'Ivoire, Online in Internet: <http://www.bilaterals.org/IMG/pdf/297-anx01-en07.pdf> (Stand: 21.5.2008)
- African Industrial Association (2007). APE Position Paper, Online in Internet: <http://www.africanindustrial.org/129.0.html> (Stand: 21.5.2008)
- African Trade Policy Centre/UNECA (2005). Assessment of the impact of the Economic Partnership Agreement between the ECOWAS countries and the European Union: Online in Internet: <http://www.uneca.org/ATPC/Work%20in%20progress/29.pdf> (Stand: 21.5.2008)
- AOPP/CNOP (2007). Declaration of Mali's Farmer's Organizations and other Actors of Civil Society on the Present State of Negotiations on the Economic Partnership Agreement (EPA) between West Africa (ECOWAS) and the European Union (EU).
- Becker, Joachim (2006). Metamorphosen der Regionalen Integration, in: Becker, Joachim (Hg.) (2006). Regionale Integration. Tendenzen und Alternativen. Journal für Entwicklungspolitik. Vol. XXII, 2-2006, Wien.
- Becker, Joachim/Wolfgang Blaas (2007). Strategic Arena switching in International Trade Negotiations, Aldershot.
- Bertow, Kerstin/Antje Schultheis (2007): Impact of EU's agricultural trade policy on small-holders in Africa, Germanwatch, Online im Internet: <http://www.germanwatch.org/handel/euaf07.pdf> (Stand 21. Mai 2008)
- Borrmann, Axel/Matthias Busse (2006). The institutional challenge of the ACP/EU Economic Partnership Agreements, HWWI Research Paper, 2-3, Hamburg.
- Boyle, Jean (2008). Nigerian Cocoa Producers loose Millions, in: ICTSD (2008). Trade Negotiations Insights, 3/2008, 4.
- ECDPM (2006). Overview of the regional EPA negotiations: West Africa-EU Economic Partnership Agreement, ECDPM InBrief 14B. Maastricht. Online in Internet: <http://www.ecdpm.org/inbrief14b> (Stand: 21.5.2008)
- ECDPM (2007). Conference on Civil Society and the Joint EU-Africa Strategy (April 24 2007), Conference Report. Online in Internet: <http://europafrica.files.wordpress.com/2007/05/final-conference-report.pdf> (Stand: 21.5.2008)
- ECDPM/ICSTD (2008a). Trade Negotiations Insight, 3/2008, Online in Internet: http://www.ictsd.org/tni/tni_english/TNI_EN_7-2.pdf (Stand: 21.5.2008)
- ECDPM/ICSTD (2008b). Trade Negotiations Insight, 4/2008, Online in Internet: http://www.ictsd.org/tni/tni_english/TNI_EN_7-3.pdf (Stand: 21.5.2008)
- ECDPM/ODI (2008). The new EPAs: comparative analysis of their content and the challenges for 2008, Online in Internet: http://www.acp-eu-trade.org/library/files/ECDPM-ODI_EN_310308_ECDPM-ODI_The-new-EPAs.pdf (Stand: 21.5.2008)
- EcoNews Africa/SEATINI/Traidcraft (2007). Economic Partnership Agreements. Building or shattering African regional integration? Online in Internet: http://www.traidcraft.co.uk/NR/rdonlyres/9FD55997-128D-4C78-9A10-F498BAA06068/0/policy_EPAs_buildingafricanintegration.pdf (Stand: 21.5.2008)

Ecostat (2007). Data and Statistics, Online in Internet: <http://www.ecostat.org/> (Stand: 21.5.2008)

ECOWAS (2007). Economic Partnership Agreement Negotiations between West Africa and the European Union, Declaration. Online in Internet: http://www.acp-eu-trade.org/library/files/MMC_EN_171207_ECOWAS-UEMOA_declaration.pdf (Stand: 21.5.2008)

EU Council (2006b). Aid for Trade – Draft Conclusions of the Council and the Representatives of the Governments of the Member States meeting within the Council, Bruxelles.

European Commission (2008). Overview of Regional Integration in ACP-Countries. Online in Internet: http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/consultation4-Overview-of-regional-integration-in-ACP-countries-03-03-2008_en.pdf (Stand: 21.5.2008)

European Commission/DG Trade (2005). Bilateral Trade Relations. ACP. Online in Internet: http://ec.europa.eu/trade/issues/bilateral/regions/acp/nepa_en.htm (Stand: 21.5.2008)

Gudynas, Eduardo (2006). Von weicher Integration und hartem Handel zu autonomem Regionalismus, in: Becker, Joachim (Hg.) (2006). Regionale Integration. Tendenzen und Alternativen. Journal für Entwicklungspolitik. Vol. XXII, 2-2006, Wien.

Pannhausen, Christoph (2006). Economic Partnership Agreements and Food Security: What is at stake in West Africa? DIE, Bonn.

Six, Clemens/Karin Küblböck (2006). Bi- und multilaterale Strategien der EU-Handelspolitik und ihre Auswirkungen auf entwicklungspolitische Zielsetzungen. ÖFSE-Workingpaper 13/2006. Online in Internet: http://www.oefse.at/Downloads/publikationen/WP_EU_Handelsstrategien.pdf (Stand: 21.5.2008)

Söderbaum, Fredrik/Ian Taylor (Hg.) (2007). Micro-Regionalism in West Africa. Evidence from Two Case Studies, Discussion Paper 34. Nordic Africa Institute, Uppsala.

South Centre (2007). Trade Negotiations in the West-African Region: Issues for consideration, Online in Internet: http://www.southcentre.org/publications/AnalyticalNotes/Other/2007May_West_Africa_Background_Note.pdf (Stand: 21.5.2008)

South Centre (2008). EPA-Negotiations, State of Play and Strategic Considerations for the Way Forward, Online in Internet: http://www.southcentre.org/publications/AnalyticalNotes/Other/2008Feb_State_of_Play_and_Way_Forward.pdf (Stand: 21.5.2008)

UNECA (2005). The Economic and Welfare Impacts of the EU-Africa Economic Partnership Agreements. Online in Internet: http://uneca.org/atpc/Briefing_papers/6.pdf (Stand: 21.5.2008)

UNECA (2007). Economic and Welfare Impacts of the Economic Partnership Agreement on ECOWAS. Online in Internet: <http://www.uneca.org/atpc/Work%20in%20progress/10.pdf> (Stand: 21.5.2008)

UNECA (2008). Economic Report on Africa, Online in Internet: <http://www.uneca.org/era2008/ERA2008Full.pdf> (Stand: 21.5.2008)

Urban, Waltraud/Julia Wörz (2005). The Effects of the Doha Round on the Focus Countries of Austrian Development Aid, Wiener Institut für Internationale Wirtschaftsvergleiche, Wien.