



EU Ante Portas?

Die Wirtschaftspartnerschaftsabkommen als Gefahr oder Chance für Westafrika?

Uta Dirksen

Juni 2009

Die Verhandlungen für ein Wirtschaftspartnerschaftsabkommen (WPA) zwischen der Europäischen Union und Westafrika sind zwar bereits weit voran geschritten, deren Ausgang bleibt angesichts der bestehenden Divergenzen dennoch weiterhin offen. Von den umstrittenen Themen hängen jedoch ganz entscheidend die Auswirkungen ab, die ein WPA auf die Region haben wird. Der vorliegende Bericht zeigt vier mögliche Verhandlungsergebnisse und ihre Auswirkungen auf die weitere Entwicklung der Region auf. Dabei wird deutlich, dass es für die Region keinen Königsweg gibt. Ein gut verhandeltes WPA mag Chancen erschließen, ohne eine kluge Politik, die diesen Prozess begleitet, werden jedoch die Gefahren überwiegen. Ebenso jedoch würde der Verzicht auf ein WPA die Region vor große Probleme stellen.

Mit der Unterzeichnung des Cotonou Abkommens im Jahr 2000 einigten sich die Europäische Union (EU) und die Gruppe der afrikanischen, karibischen und pazifischen Länder (AKP) darauf, ihre Handelsbeziehungen neu zu gestalten, mit dem Ziel sie in Einklang mit den Regeln der Welthandelsorganisation (WTO) zu bringen.

Nach dem Abkommen wären Ende 2007 die bislang gültige Regelung ausgelaufen und die Sicherung des präferenziellen Zugangs der AKP zu den EU Märkten nachfolgend durch regionale Wirtschaftspartnerschaftsabkommen (WPA) gesichert. Diese sollten, um den Regeln der WTO zu entsprechen, auch eine weitere Öffnung der AKP Märkte beinhalten.

Die Verhandlungen mit den Regionen erwiesen sich jedoch als schwierig. So kam es auch in Westafrika bis Ende 2007 zu keiner Einigung.

Ghana und die Côte d'Ivoire schlossen eilig jeweils Interimsabkommen mit der EU ab, um den präferentiellen Zugang ihrer Exporte zu EU Märkten und damit bedeutende Einnahmen auch über das Jahr 2007 hinaus zu sichern.

Die ohnehin komplexe Verhandlungslage der Region, welche 16 Länder mit extrem heterogenen wirtschaftlichen Interessen und Kapazitäten umfasst, wurde damit noch diffiziler; der Druck ein gemeinsames Abkommen abzuschließen, bevor die ersten Umsetzungsschritte der Interimsabkommen die regionale Integration gefährdeten, beträchtlich.

Die Verhandlungen für ein regionales WPA sind seitdem weit voran geschritten. Doch für die meisten Akteure bleiben die WPA und ihre möglichen Auswirkungen auf die Region bestenfalls eine vage Vorstellung. Angesichts der Unzahl technischer Details und der komplexen Interaktion verschiedener Faktoren fällt es schwer sich ein Bild über die Bedeutung der am Verhandlungstisch getroffenen Entscheidungen zu verschaffen.

Um ein solches Bild zu zeichnen, hat die Friedrich-Ebert-Stiftung zwischen Dezember 2008 und Mai 2009 eine Gruppe von Experten¹ aus Westafrika und Europa zusammen gebracht, die in einem iterativen Prozess Szenarien für die Zukunft der Region mit den WPA entwickelten. Die daraus entstandenen Szenarien haben nicht den Anspruch exakte Prognosen oder wissenschaftliche Wirkungsstudien zu sein. Vielmehr illustrieren sie, auf Basis des in der Gruppe versammelten Fachwissens, vier der Wahlmöglichkeiten vor denen die Region im Jahr 2009 steht.²

Noch immer konnte in zentralen Punkten, wie dem Ausmaß der Liberalisierung der westafrikanischen Märkte; der Zeit, die zur Umsetzung des WPA angesetzt werden soll; oder der Ausgestaltung und Finanzierung des begleitenden Entwicklungsprogrammes, keine Einigung erzielt werden. Die Entscheidung in jedem dieser Punkte wird jedoch ausschlaggebend sein für die Auswirkungen des WPA auf die Region.

Ein Handelsabkommen allein entscheidet nicht über das zukünftige Schicksal der Region. Die WPA werden einen Teil der Rahmenbedingungen prägen. Die in den Szenarien dargestellten Auswirkungen der verschiedenen möglichen Abkommen hängen jedoch auch entscheidend von weiteren Faktoren, wie der konkreten Umsetzung der WPA, der begleitenden Politik oder den Auswirkungen der Weltwirtschaftskrise ab.

Szenario I: Alles oder nichts – Ein Abkommen mit voller Handelsliberalisierung

Die Zeit ist zwar knapp, doch die Verhandlungen werden erfolgreich beendet. Westafrika und die EU einigen sich auf ein weitreichendes und umfassendes WPA, das innerhalb eines 15 Jahreszeitraums insgesamt 90% des gemeinsamen Handels liberalisiert (80% seitens Westafrikas, 100% seitens der EU). Eine Anfechtung des Abkommens durch andere WTO Mitglieder ist somit ausgeschlossen. Das Abkommen umfasst darüber hinaus Regelungen zu Dienstleistungen, Investitionen, öffentlicher Vergabe, Wettbewerbsregeln und geistigem Eigentum.

¹ Hierunter zählten Vertreter staatlicher und regionaler Institutionen, der Zivilgesellschaft und des Privatsektors.

² Die vollständigen Szenarien sind im Juni 2009 in der Publikation „The Cotonou Scenarios -The negotiations on the Economic Partnership Agreements between the European Union and West Africa“, FES Cotonou, 2009, erschienen.

Die Region tut sich schwer damit die Chancen, die das WPA eröffnet zu nutzen. Der Wettbewerbsdruck durch europäische Importe ist groß. Die Konsumenten der Region profitieren zunächst von größerer Auswahl und geringeren Preisen, die lokale Produktion und der regionale Handel halten dem Wettbewerb jedoch nicht stand.

Die wenigen lokalen Industrien werden zerstört, Arbeitsplätze gehen verloren. Angesichts fallender Einkommen und unzureichender Infrastrukturentwicklung bleibt die Region trotz der im Abkommen festgelegten Wettbewerbs- und Investitionsregeln für Investoren wenig attraktiv. Die Landwirtschaft ist vom Wettbewerb mit europäischen Produkten besonders stark betroffen. Fördermaßnahmen der EU für die europäische Landwirtschaft verschaffen deren Exporten einen entscheidenden Vorteil auf dem westafrikanischen Markt. Familiäre Betriebe und kleine Agrarindustrien scheitern, die ländliche Armut nimmt zu. Mit der Liberalisierung des Dienstleistungssektors entstehen neue Möglichkeiten, die jedoch hauptsächlich von ausländischen Firmen wahrgenommen werden. Mittelfristig werden lokale Firmen verdrängt, langfristig können hier jedoch auch neue Beschäftigungs- und Ausbildungsmöglichkeiten geschaffen werden.

Mit dem Abkommen wurde ein begleitendes Entwicklungsprogramm, das sogenannte EPADP unterzeichnet. Mit Hilfe des Programms werden auf regionaler Ebene gemeinsame Investitions- und Wettbewerbsregeln ausgearbeitet und Schlüsselsektoren gezielt gefördert. Durch eine effektive Förderung kann die Region langfristig einzelne Bereiche ihrer Landwirtschaft und Industrie ausbauen.

Die Region ist auf das Ausmaß und die Tiefe der Liberalisierung unzureichend vorbereitet. Trotz begleitender Entwicklungsprogramme überwiegen die Gefahren des WPA, die Chancen können kaum wahrgenommen werden.

Szenario II: Dienstleistungen nein, Handel ja – Ein Abkommen mit Einschränkungen

Die Zeit ist zu knapp um alle Verhandlungsbereiche abzuschließen. Die EU und Westafrika einigen sich auf ein WPA das ausschließlich den Warenhandel regelt. Die Liberalisierung des gemeinsamen Handels ist niedriger, Westafrika öffnet nur 60%, die EU weiterhin 100% ihres Marktes. Für die etappenweise Umsetzung des Abkommens wird ein 25 Jahreszeitraum fest-

gelegt. Beide Parteien erklären in „Rendez-vous“ Klauseln ihre Absicht auch für Dienstleistungen und intellektuelles Eigentum ein Abkommen abzuschließen, nachdem regionale Regelungen in diesen Bereichen umgesetzt wurden. Zu Investitionen, Wettbewerb und öffentlicher Vergabe gibt es kein gemeinsames Abkommen. Das Risiko der Anfechtung des Abkommens durch andere Mitglieder der WTO ist gering.

Die Region hat mehr Handlungsfreiraum und kann sich graduell öffnen. Der regionale Zusammenhalt wurde mit dem gemeinsamen Abkommen gesichert und die regionale Integration wird weiter vorangetrieben. Die Regierungen der Region haben den Spielraum, um Sektoren gezielt zu fördern, und begleiten die Umsetzung des WPA mit durchdachten Fördermaßnahmen.

Industrie und Landwirtschaft können sich langfristig, dank einer Mischung von effektiver Förderung und gezieltem Schutz, weiter entwickeln und international wettbewerbsfähig werden. Insbesondere kleine und mittlere Unternehmen profitieren von der systematischen Vertiefung des regionalen Handels. Die Exporte der Region profitieren von ihrem privilegierten Zugang zu europäischen Märkten. Der Wettbewerbsvorteil den dieser verschafft schrumpft jedoch zunehmend, da die EU ihre Märkte anderen Regionen der Welt zunehmend öffnet. Darüber hinaus bilden Sanitärstandards und Ursprungsregeln trotz technischer Unterstützung weiterhin erhebliche Exporthindernisse. Die Region bemüht sich um Handelspartnerschaften mit anderen Ländern des Südens und kann ihre Exportstruktur so langfristig diversifizieren. Investoren bleiben der Region gegenüber weiterhin zurückhaltend.

Die wirtschaftliche Entwicklung macht Fortschritte, das WPA eröffnet Chancen, die jedoch nur dank sehr guter Unterstützungsmaßnahmen und einer gezielten regionalen Entwicklungspolitik genutzt werden können.

Szenario III: Alles bleibt wie es ist – Abkommen ja, aber nur für einige

Die Verhandlungen scheitern. Die Interessenslage in der Region ist zu divers, die westafrikanischen Länder können sich auf kein gemeinsames Abkommen einigen. Die Least Developed Countries (LDCs) haben dank der Everything But Arms (EBA) Initiative weitgehend freien Zugang zu europäischen Märkten. Die

Côte d'Ivoire und Ghana haben ihren präferentiellen Zugang über Interimsabkommen gesichert. Nigeria hat keinen präferentiellen Zugang zu den EU Märkten, verkraftet die Exportverluste aufgrund seiner Öleinnahmen jedoch weiterhin gut.

Drei verschiedene Regime regulieren nun den Handel zwischen Westafrika und der EU. Die regionale Integration nimmt erheblichen Schaden, denn europäische Importe gelangen über Côte d'Ivoire und Ghana auf die regionalen Märkte der ECOWAS und der UEMOA. Nigeria schließt seine Grenzen um sich vor dem Warenfluss durch die Hintertür zu schützen. Der gemeinsame Außenzoll der ECOWAS wird erst gar nicht umgesetzt und derjenige der UEMOA ausgesetzt. Die Zollunionen sind damit zerstört.

Der Traum eines gemeinsamen Marktes und einer gemeinsamen Währung löst sich in Rauch auf, der regionale Handel sinkt unter sein bereits niedriges Niveau. Dies trifft gerade die kleinen und mittleren Unternehmen, die diesen Markt bislang bedient haben.

Die vorsichtige Dynamik gemeinsamer Sektorpolitiken, die sich in den letzten Jahren entwickelt hat, stirbt. Die gemeinsame Landwirtschaftspolitik (ECOWAP) scheitert. Die landwirtschaftliche Produktion bleibt vorwiegend Familienbetrieben überlassen und die Importe von Nahrungsmitteln steigen, denn es gibt keine effektiven Schutzmechanismen.

Auch die Industrie bleibt schwach entwickelt, denn die Vielzahl der Handelsregime macht es schwer Chancen zu nutzen. Die westafrikanischen Staaten versuchen individuell ihre Handelspartner über bilaterale Abkommen zu diversifizieren, doch ihre Verhandlungskapazitäten sind auf nationaler Ebene wesentlich schwächer als auf der regionalen. Die so zersplitterte Region ist wenig attraktiv für Investoren.

Der Zerfall der Region schwächt ihre Position in den internationalen Handelsbeziehungen weiter, die regionale Integration erhält einen herben Rückschlag und die wirtschaftliche Entwicklung erlahmt.

Szenario IV: Alles zurück auf Los! – Keine Einigung, kein Erfolg?

Die Verhandlungsparteien können sich auf kein Abkommen einigen. Der politische Druck auf die Côte d'Ivoire und Ghana ihre Abkommen zu kündigen steigt, doch die drohenden finan-

ziellen Verluste schrecken sie von diesem Schritt ab. Die Region beschließt darauf hin einen Ausgleichsfond zu Gunsten der beiden Länder einzurichten und beide entscheiden sich ihre Abkommen aufzukündigen. Die Region bricht die EPA Verhandlungen ab.

Nach der ersten Euphorie wird deutlich, dass es kein leichter Weg ist den die Region gewählt hat. Der beschlossene Ausgleichsfond wird nicht operativ, denn den ärmsten Ländern Westafrikas fehlen die finanziellen Mittel, um die Verluste der Entwicklungsländer zu kompensieren. Die wirtschaftlichen Motoren der Region müssen empfindliche Einkommensverluste verkraften.

Die Industrie der Region verliert Absatzmärkte. Der regionale Markt bietet nur wenige Gelegenheiten, neue Handelspartnerschaften müssen erst aufgebaut werden. Die Region setzt alle Hoffnungen in den gemeinsamen Markt. Kleinbauern werden geschützt und gefördert, die gemeinsame Landwirtschaftspolitik wird voran getrieben. Die Nahrungsmittelversorgung der Region wird mehr und mehr intern gesichert. Langsam entwickeln sich auch verarbeitende Produktionskapazitäten. Westafrika sucht nach neuen Absatzmärkten, die Handelsstrukturen diversifizieren sich.

Der Weg zu einer wirtschaftlichen Konsolidierung der Region ist lang und angesichts der internationalen Rahmenbedingungen alles andere als sicher. Die ärmsten Länder bleiben noch lange arm, die Entwicklungsländer müssen herbe finanzielle Verluste verkraften. Die mittelfristigen Gewinne der regionalen Integration stehen den verlorenen Einkommen gegenüber.

Kein Königsweg in Sicht

Die vier Szenarien zeigen, dass es für die Region keinen Königsweg gibt. Ein gut verhandeltes WPA mag Chancen erschließen, ohne die richtige, flankierende Politik werden jedoch die Gefahren überwiegen. Ebenso würde ein kompletter Verzicht auf ein WPA die Region vor große Herausforderungen stellen. Die Europäische Union sollte den Forderungen der Region wie zum Beispiel geringeren Liberalisierungsraten (60%), längerem Umsetzungszeitraum (25 Jahre) und dem Verzicht auf eine „Most Favoured Nation“ Klausel mit größerer Flexibilität begegnen, um ein entwicklungsfreundliches Abkommen im Sinne Westafrikas zu erzielen. Ebenso wichtig ist jedoch die Ausformulierung und Finanzierung von begleitenden Entwicklungsprogrammen, um die wirtschaftlichen Akteure der Region in die Lage zu versetzen die Chancen des WPA wahrzunehmen und um die sozialen Auswirkungen der Liberalisierung gezielt abzufangen.

Zur Autorin:

Uta Dirksen ist Vertreterin der Friedrich-Ebert-Stiftung in Benin und Leiterin des Regionalprojektes zur regionalen Integration und internationalem Handel in Westafrika.

Ansprechpartner:

Peer Teschendorf
Friedrich-Ebert-Stiftung
Referat Afrika
Hiroshimastraße 17
10785 Berlin

Tel: 030-26935-7474
Fax: 030-26935-9217
E-Mail: Peer.Teschendorf@fes.de
Internet: www.fes.de/international/afrika

