

A decorative background consisting of a grid of grey dots of varying sizes, with several dots highlighted in red. The dots are arranged in a pattern that roughly outlines the map of Africa and Europe.

Impuls oder Hindernis für Entwicklung?

Das Wirtschaftspartnerschaftsabkommen zwischen der Europäischen Union und Westafrika

ANNETTE LOHMANN

Juli 2015

- Im Juli 2014 wurde nach Jahren des Widerstands vieler westafrikanischer Länder das Wirtschaftspartnerschaftsabkommen – Economic Partnership Agreement (EPA) – zwischen der EU und der Regionalgemeinschaft ECOWAS vereinbart. Die westafrikanischen Länder müssen ihre Märkte in den nächsten zwanzig Jahren um bis zu 75 Prozent für europäische Importe öffnen. Im Gegenzug wird ihnen weiterhin zollfreier Zugang zum europäischen Markt gewährt.
- Die Regierungen Westafrikas haben unterschiedliche Positionen: Während die Côte d'Ivoire das Abkommen sehr stark befürwortet, lehnt Nigeria es vehement ab.
- Zwei Drittel der nationalen Parlamente müssen das Abkommen nun ratifizieren, damit es Gültigkeit erlangt. Bisher hat es das Abkommen in vielen Ländern jedoch nicht auf die Tagesordnungen der Parlamente geschafft – nicht zuletzt aufgrund der Kritik von zivilgesellschaftlichen und politischen Akteuren.
- Das Abkommen wird die notwendige Entwicklung der Region weder automatisch vorantreiben, noch muss es diese zwangsläufig ausbremsen. Politische, wirtschaftliche und soziale Entwicklungen liegen in erster Linie in den Händen der westafrikanischen Regierungen selbst. Erforderlich sind hierfür die Förderung der Infrastruktur, der Ausbau des intraregionalen Handels und vor allem der Aufbau von Industrien, um Wertschöpfungsketten zu schaffen.

Im Juli 2014 wurde nach Jahren des Widerstands vieler westafrikanischer Länder das Wirtschaftspartnerschaftsabkommen – Economic Partnership Agreement (EPA) – zwischen der Europäischen Union (EU) und der Regionalgemeinschaft ECOWAS (Economic Community of West African States) vereinbart. Mit Ausnahme von Nigeria, Togo, Gambia, Sierra Leone und Mauretanien haben die Staats- und Regierungschefs der ECOWAS das Abkommen im Dezember 2014 unterzeichnet.¹

Ebenfalls Mitte Dezember 2014 unterzeichnete der Rat der EU Wirtschaftspartnerschaftsabkommen mit der ECOWAS sowie dem östlichen (Eastern African Community, EAC) und südlichen Afrika (South African Development Community, SADC), die allerdings noch ratifiziert werden müssen. Die Abkommen mit Zentralafrika sowie den Ländern des östlichen und südlichen Afrikas (Eastern and Southern Africa, ESA) stehen noch aus.

Mit dem EPA sind nun erstmals *gegenseitige* Handelspräferenzen und damit eine Teilöffnung der westafrikanischen Märkte für Importe aus der EU vorgesehen. Die im September 2002 begonnenen Verhandlungen sollten ursprünglich bis Anfang 2008 abgeschlossen werden, da die Handelskomponente des Cotonou-Abkommens bezüglich unilateraler Handelspräferenzen zu diesem Zeitpunkt auslief. Aufgrund großer Differenzen war der Verhandlungsprozess sowohl mit der Region Westafrika als auch mit den anderen Regionen zeitweise blockiert. Erst nach zwölf Verhandlungsjahren konnte zwischen der EU und Westafrika eine Einigung erfolgen, die jedoch nicht von allen westafrikanischen Staaten mitgetragen wird. Der teilweise von heftigem Widerstand seitens afrikanischer Akteure – mit Unterstützung europäischer Aktivist_innen – gekennzeichnete Verhandlungsprozess belastete die europäisch-afrikanischen Beziehungen über Jahre und beschädigte das Vertrauen. So forderte das Europäische Parlament in einer Resolution von 2009 die Kommission auf, das beschädigte Vertrauensverhältnis zwischen den AKP-Staaten und der EU wiederherzustellen und die AKP-Staaten als gleichwertige Partner anzuerkennen.

Die Notwendigkeit für ein Nachfolgemodell der Handelskomponente des Cotonou-Abkommens war entstanden, weil die unilaterale Handelspräferenzen für

Bisherige Wirtschaftsabkommen

Das Wirtschaftspartnerschaftsabkommen zwischen der EU und den Staaten Westafrikas ersetzt das Cotonou-Abkommen aus dem Jahr 2000, das bislang unilaterale Handelspräferenzen für Produkte der AKP-Staaten (Gruppe der afrikanischen, karibischen und pazifischen Staaten) auf dem europäischen Markt gewährte. Zuvor wurden Handelsfragen zwischen den AKP-Staaten und der damaligen europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) vom Lomé-Abkommen aus dem Jahr 1975 geregelt.

Produkte der AKP-Staaten, und damit der einseitige Marktzugang, den die EU u. a. den afrikanischen Staaten jahrelang gewährt hatte, nur per Ausnahmegenehmigung der Welthandelsorganisation (WTO) mit dem internationalen Handelsrecht vereinbar war. Dagegen klagten bereits im Jahr 1995 u. a. Guatemala, Honduras und Mexiko als Produzenten von Bananen bei der WTO. Eine Klage Indiens im Jahr 2002 gegen das seit Anfang der 1970er-Jahre existierende Generalised Scheme of Preferences (GSP) der EU, das Exporte von Entwicklungsländern mit keinen oder nur geringen Zöllen belegt, unterstrich zudem die Notwendigkeit einer Neuregelung. Das EPA sollte die Handelsbeziehungen zwischen der EU und den AKP-Staaten dementsprechend wechselseitig und damit konform zum WTO-Handelsregime regeln.

Erhalt des freien Marktzugangs in der EU – aber zu welchem Preis?

Das EPA legt fest, dass die westafrikanischen Länder ihre Märkte in den nächsten zwanzig Jahren um bis zu 75 Prozent für europäische Importe öffnen und dazu schrittweise Zölle und Gebühren abschaffen müssen. Im Gegenzug wird ihnen weiterhin zollfreier Zugang zum europäischen Markt gewährt.

Für die Mehrheit der Länder Westafrikas existierte der zollfreie Zugang zum europäischen Markt bereits vor dem Wirtschaftspartnerschaftsabkommen. Als sogenannte »Least Developed Countries« (LDC) – also die weltweit unterentwickeltesten Länder – gewährt ihnen die EU seit 2001 unter der »Everything But Arms«-Initiative (EBA) als Teil des GSP einen bevorzugten Marktzugang ohne Zölle und Quoten.

1. Unterzeichnet haben der Senegal, Mali, Benin, die Elfenbeinküste, Niger, Burkina Faso, Kap Verde, Ghana, Guinea, Guinea Bissau und Liberia.

Afrikanische Verhandlungsblöcke

Für die Verhandlungen wurden verschiedene Subregionen definiert, sodass in Afrika fünf »Verhandlungsblöcke« entstanden: Westafrika (alle Mitgliedstaaten der Regionalgemeinschaft ECOWAS plus Mauretanien); Zentralafrika; das südliche Afrika (SADC); die ostafrikanische Gemeinschaft (EAC) sowie die Länder des östlichen und südlichen Afrikas (ESA).

Nach langer Blockade in den Verhandlungen um das EPA erhöhte die EU 2014 den Druck auf die AKP-Staaten durch die Drohung, zum 1. Oktober 2014 die einseitigen Handelspräferenzen des Cotonou-Abkommens abzuschaffen. Damit wäre der Marktzugang für alle Länder bzw. Regionen, die bis zu diesem Zeitpunkt kein Wirtschaftspartnerschaftsabkommen beschlossen bzw. ratifiziert hätten, automatisch nach den Kriterien des GSP geregelt worden, welches weniger vorteilhafte Handelspräferenzen als das Cotonou-Abkommen vorsieht. Allerdings hätte dies in Westafrika lediglich die Côte d'Ivoire und Ghana als »Nicht-LDCs« negativ betroffen. Nigeria, das im Gegensatz zu Côte d'Ivoire und Ghana in der Zwischenzeit kein bilaterales Übergangsabkommen mit der EU ausgehandelt hatte, fällt bereits seit einigen Jahren unter das GSP. Ebenso Kap Verde, dem als viertes westafrikanisches »Nicht-LDC« seit 2011 Präferenzen im Zuge von »GSP+« insbesondere beim Export von Fischprodukten in die EU zugestanden werden. Die restlichen Länder Westafrikas wären als LDCs nicht von einem Verlust des freien Zugangs zu den EU-Märkten betroffen gewesen, da die EBA-Initiative weiter Bestand hat.

Dennoch wurden mit der Drohung der EU auch die zwölf LDC-Länder in Westafrika unter Druck gesetzt: Im Falle einer Unterzeichnung des EPA durch die vier Nicht-LDCs – nicht aber durch die zwölf LDCs – hätten aufgrund der Handelsregelungen der ECOWAS zollbegünstigte EU-Produkte künftig über die Nicht-LDCs der Region – Nigeria, Ghana, Côte d'Ivoire sowie Kap Verde – in die LDCs schwappen und dort Druck auf Produzenten ausüben können. Somit hätten Kontrollen aufgebaut bzw. verstärkt werden müssen, was dem Prozess der regionalen Integration in der ECOWAS zuwidergelaufen wäre.

Das Wirtschaftspartnerschaftsabkommen zwischen der EU und Westafrika bedeutet somit für die Mehrheit der westafrikanischen Länder zunächst den Erhalt des Status

quo hinsichtlich eines freien Zugangs zu europäischen Märkten bei gleichzeitiger gradueller Öffnung ihrer Märkte für europäische Importe über einen Zeitraum von zwanzig Jahren. Einschränkend muss jedoch hinzugefügt werden, dass das EPA in Bezug auf die Handelspräferenzen für die LDCs insofern vorteilhafter als die EBA-Initiative ist, als das Abkommen aufgrund seines Vertragscharakters ein höheres Maß an Verbindlichkeit zusichert als eine freiwillige unilaterale Initiative, die auch widerrufen werden kann.

Trotz der bislang bereits eingeräumten unilateralen Handelspräferenzen ist der Export afrikanischer Produkte in die EU auf eine enge Palette von (unverarbeiteten) Rohstoffen beschränkt geblieben; zu einer Diversifizierung der Wirtschaft und einer eigenen Wertschöpfung ist es nicht gekommen. So machte beispielsweise im Zeitraum von 2010 bis 2012 der Export von Treibstoffen aus Ländern der ECOWAS in die EU im Schnitt 58 Prozent der Gesamtexporte aus. Gleichzeitig exportierte die EU eine breite Palette an bereits verarbeiteten Produkten nach Westafrika.

Ursprünglich hatte die EU einen freien Marktzugang nach Westafrika von 80 Prozent binnen 15 Jahren gefordert. Die National Association of Nigerian Traders (NANTS) sowie das in Genf ansässige South Centre schätzen, dass auch das jetzige Verhandlungsergebnis den westafrikanischen Ländern hinsichtlich der Importwerte faktisch eine höhere Liberalisierung als die vereinbarten 75 Prozent abverlangt. Für Nigeria berechnen sie in den nächsten zwanzig Jahren 81 bis 86 Prozent, für den Senegal ebenfalls bis zu 86 Prozent und für Ghana 80 Prozent. Damit hätte die EU de facto ihre ursprüngliche Forderung durchgesetzt.

Positiv ist anzumerken, dass es gelungen ist, die landwirtschaftlichen Produkte Westafrikas zu schützen sowie Produkte des täglichen Konsums, die in Westafrika produziert werden, von der Liberalisierung auszunehmen. Die EU hat zudem zugesichert, keine subventionierten Produkte zu exportieren. Dies ist für die Wirtschaften Westafrikas, die stark von der Landwirtschaft geprägt sind, enorm wichtig und vorteilhaft. Den westafrikanischen Verhandlungsdelegationen ist es gelungen, hier im Zuge der Verhandlungen Erfolge zu erzielen.

Zudem werden Maschinen und Ausrüstungen aus Europa aufgrund der schrittweisen Senkung der Zölle künftig

billiger und können somit eine technologische Modernisierung sowie eine wirtschaftliche Transformation beschleunigen. Gerade die technologische Modernisierung ist erforderlich, da eine nachhaltige Entwicklung auch einer steigenden Arbeitsproduktivität bedarf. Hier entsteht jedoch ein Zielkonflikt: Auf der einen Seite ist eine steigende Produktivität erforderlich, um das wirtschaftliche Wachstum zu befördern. Gleichzeitig benötigen viele Länder Subsahara-Afrikas dringend eine Antwort auf die bereits hohe und weiter steigende (Jugend-) Arbeitslosigkeit. Aus diesem Grund werden explizit arbeitsintensive Programme aufgelegt, um möglichst viele Menschen zu beschäftigen, selbst wenn bestimmte Arbeiten sich mithilfe von Maschinen produktiver verrichten ließen. Somit fällt die für eine wirtschaftliche Entwicklung notwendige Produktivitätssteigerung gering aus, dafür profitieren hiervon aber relativ viele Beschäftigte (auf niedrigem Niveau).

Der graduelle Wegfall von Zöllen bei der Einfuhr aus Europa bedeutet für die Staaten Westafrikas einen erheblichen Einnahmeverlust. Diverse Studien haben die potenziellen Verluste an Zolleinnahmen mit dem Wegfall der Einfuhrzölle in die EU gegengerechnet und sind zu dem Schluss gekommen, dass die afrikanischen Länder unter dem Strich mit Einnahmeeinbußen rechnen müssen. Allerdings sind diese künftigen Einbußen nicht eindeutig bestimmbar – eine genaue Prognose, wie sich die Wirtschaften Westafrikas entwickeln und welche Exportvorteile entstehen könnten, ist nicht zu erstellen. Zudem stellen die Zolleinnahmen nicht in allen Ländern die wichtigste staatliche Einnahmequelle dar. So ist beispielsweise im Senegal die Steuerbasis recht breit, sodass die Steuereinnahmen die Zolleinnahmen übertreffen.

Zur Abfederung der zu erwartenden negativen Auswirkungen – insbesondere in Hinsicht auf Ausfälle bei den Zolleinnahmen, die Erhöhung der Produktionskapazitäten, die Entwicklung des intraregionalen sowie internationalen Handels sowie die Stärkung der Infrastrukturen – hat die EU Anpassungshilfen (Economic Partnership Agreement Development Programme, EPADP/PAPED) angeboten, die den Entwicklungscharakter des Abkommens unterstreichen sollen. Hierfür sind im Zeitraum von 2015 bis 2020 sechseinhalb Milliarden Euro vorgesehen. Kritiker_innen bemängeln allerdings, dass es sich hierbei größtenteils um bereits existierende Zusagen für verschiedene Programme handele.

Die Länder der Region sind durch die Meistbegünstigungsklausel des Abkommens gezwungen, künftig alle Handelsvorteile, die sie einem anderen Handelspartner einräumen, im Sinne einer gleichen Behandlung auch der EU zu gewähren. Dies begünstigt eine Ausweitung der Handelsliberalisierung zwischen der Region Westafrika und der EU. Potenzielle Freihandelsabkommen mit anderen Partnern verlieren somit jedoch an Wert, da die Verhandlungsposition der westafrikanischen Länder geschwächt ist.

Tatsächlich hat die EU in den letzten Jahren an Relevanz als Handelspartner für die Länder Subsahara-Afrikas verloren; machten die Exporte in die EU im Jahr 2000 noch 36 Prozent aus, so sank der Anteil im Jahr 2013 auf 25 Prozent. Die künftigen Handelsbeziehungen mit anderen Partnern außerhalb der EU, die potenziell an Relevanz zunehmen könnten, werden sich aufgrund der Meistbegünstigungsklausel für die westafrikanischen Länder jedoch schwierig gestalten.

Durch die Aufnahme sogenannter »WTO+-Themen« in der Rendezvous-Klausel legt das Abkommen den Grundstein künftiger Liberalisierungen über den Warenhandel hinaus (u. a. in Bezug auf Investitionen, Wettbewerbsrecht und öffentliche Aufträge), welche den politischen Spielraum westafrikanischer Regierungen erheblich einschränken würden. Die künftige Liberalisierung von Dienstleistungen, wie beispielsweise Banken und Versicherungen, die bislang noch nicht Teil des Abkommens sind, wird voraussichtlich der nächste Schritt sein. Dies ist für die EU wesentlich vorteilhafter als die Liberalisierung des Warenverkehrs.

Entgegen den Beteuerungen der EU bezüglich des Entwicklungscharakters des Abkommens kann insgesamt von einem Paradigmenwechsel in den europäisch-afrikanischen Beziehungen gesprochen werden, da diese künftig sehr viel stärker von Wirtschafts- und Handelsinteressen geprägt sein werden.

Durch das EPA besteht zudem die Gefahr, dass künftige Importe aus der EU andere, regionale Anbieter von den Märkten verdrängen könnten und der ohnehin schwache intraregionale Handel somit leidet – nur zehn bis sechzehn Prozent des Handels der ECOWAS-Mitglieder findet innerhalb der ECOWAS statt. Das Verdrängungsrisiko ist vor dem Hintergrund der kürzlich neu eingeführten, regionalen Zollunion größer geworden.

Eine neue gemeinsame westafrikanische Zollunion

Zum 1. Januar 2015 ist die neue westafrikanische Zollunion – Tarif Extérieur Commun (TEC) – in Kraft getreten. Diese ersetzt sowohl die entsprechenden nationalen Gesetzgebungen als auch die seit dem Jahr 2000 bestehende Zollunion der Wirtschafts- und Währungsunion UEMOA (Union économique et monétaire de l'Afrique de l'Ouest). Allerdings ist hierfür eine Übergangsfrist von fünf Jahren vorgesehen, um Anpassungen auf den nationalen Ebenen zu ermöglichen.

Der Eindruck eines kohärenten Vorgehens zwischen dem Abschluss des EPA und der gemeinsamen westafrikanischen Zollunion täuscht. Wäre die gemeinsame Zollunion vor dem Abkommen eingeführt, evaluiert und bei Bedarf angepasst worden, hätte eine Kohärenz erzeugt werden können. Tatsächlich existieren nun beide Instrumente ohne Abstimmung nebeneinander. Dabei kann dieser Mangel an Kohärenz zu konkreten Behinderungen im intra-afrikanischen Handel führen: So liegt beispielsweise der Zoll für Getreide aus Europa – eines der Produkte, das im Zuge des EPA liberalisiert werden soll – deutlich unter dem vorgesehenen Zoll der westafrikanischen Zollunion für Produkte, welche aus afrikanischen Ländern eingeführt werden, die nicht der ECOWAS angehören. Somit steigt die Wahrscheinlichkeit, dass europäische Produkte künftig afrikanische vom westafrikanischen Markt verdrängen werden.

Transformation durch Industrialisierung erforderlich

Einer Studie der afrikanischen Entwicklungsbank vom Oktober 2014 zufolge gehören mittlerweile 34 Prozent der Afrikaner_innen, d.h. etwa 370 Millionen Menschen, einer neu entstehenden, wachsenden Mittelschicht an. Kritiker_innen bemängeln jedoch, dass mit der Wahl der Begrifflichkeit »Mittelschicht« ein falsches Bild suggeriert wird. In vielen Fällen handle es sich vielmehr um Teile der Bevölkerung, die gerade nicht mehr unter die offizielle Armutsgrenze von 1,25 US-Dollar pro Tag fallen. Die Spanne von 2,20 bis 20 US-Dollar pro Tag als Bemessungsgrundlage ist so weit gefasst, dass die entstehenden statistischen Mittelwerte über die ungleiche Verteilung von Einkommen hinwegtäuschen, die für viele Länder Subsahara-Afrikas typisch ist.

Viele Angehörige der neuen »Mittelschicht« sind weiterhin mit prekären und instabilen Lebensbedingungen konfrontiert.

Für eine umfassende, nachhaltige wirtschaftliche und soziale Transformation, einschließlich einer soliden Mittelschicht, sind die Wirtschaften Subsahara-Afrikas bislang nicht aufgestellt. Die konsumierten Güter sind häufig importierte westliche und chinesische Produkte; die Nachfrage nach afrikanischen Produkten ist schwach. Dieses Modell des Konsums importierter Produkte bildet jedoch keine Grundlage für die Entwicklung der afrikanischen Volkswirtschaften. Es besteht die Gefahr, dass diese Abhängigkeit von Importen durch das EPA weiter steigen wird und die Anreize zur Entwicklung einheimischer Industrien weiter sinken werden. Lokale Produzent_innen gehören damit zu den potenziellen Verlierern des EPA, zahlungskräftige Konsumenten zu den Gewinnern. Auch abhängig Beschäftigte könnten zu Verlierern werden bzw. die ständig wachsende Masse an jungen Menschen, die auf einen Arbeitsmarkt drängen, der sie nicht adäquat absorbieren kann. Ein Anstieg der bereits hohen Arbeitslosigkeit und der Verlust von (formalisierten) Beschäftigungsverhältnissen könnten die Folgen sein.

Darüber hinaus wird der Frage nach einer Industrialisierung Afrikas häufig zu wenig Bedeutung beigemessen. Eine nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung von einer überwiegenden Agrarwirtschaft hin zu einer Dienstleistungsindustrie ist ohne den Zwischenschritt einer klassischen Industrialisierung kaum möglich. Hierfür müssen Industriepolitiken entwickelt und mehr Investitionen in Wertschöpfungsprozesse gefördert werden. Das Entstehen afrikanischer Industrien wird jedoch nicht nur durch das EPA und eine zu erwartende Verdrängung durch europäische Produkte behindert; auch die Konkurrenz der bereits seit Jahren nach Afrika exportierten chinesischen Billigwaren behindert den Aufbau und die Entwicklung eigener Produktionen.

Eine gesplante Region

Die Staats- und Regierungschefs der Länder Westafrikas vertreten teilweise sehr unterschiedliche Positionen bezüglich des EPA: Der ivoirische Präsident Alassane Ouattara gilt als größter Anhänger des Abkommens; auf der anderen Seite lehnte der ehemalige Präsident Ni-

gerias, Goodluck Jonathan, das EPA vehement ab. Sein Nachfolger, der neu gewählte Präsident Muhammadu Buhari, hat sich bislang nicht öffentlich geäußert. Beobachter_innen gehen aber davon aus, dass er das Abkommen ebenfalls ablehnen wird.

Die Gegner_innen des Abkommens betonen die Notwendigkeit von Schutzzöllen, um durch die Verarbeitung von Rohstoffen einen Mehrwert zu schaffen. Zudem ist Nigeria nicht nur an einem Handel mit Europa, sondern auch mit China und Indien interessiert. Die Meistbegünstigungsklausel erschwert Freihandelsabkommen mit anderen Partnern jedoch deutlich. Ein interministerieller Ausschuss in Nigeria kam zu dem Schluss, dass die negativen Auswirkungen im Falle einer Nichtunterzeichnung geringer ausfallen würden als im Fall einer Unterzeichnung – selbst wenn alle anderen westafrikanischen Länder unterzeichnen sollten. Eine Studie des South Centre aus dem Jahr 2012 unterstützt diese Analyse: Der Verlust an Zolleinnahmen wäre höher als die Vorteile, die durch den Wegfall von Einfuhrzöllen in die EU entstehen würden.

Für die stark exportorientierte ivoirische Wirtschaft ist die EU wiederum weiterhin einer der wichtigsten Außenhandelspartner. So hatte die Côte d'Ivoire als einziges Land der Region 2008 ein bilaterales Übergangsabkommen mit der EU ausgehandelt, das jedoch nie in Kraft getreten ist. Der weiterhin privilegierte Zugang zum europäischen Markt ist für die ivoirische Wirtschaft von großer Bedeutung. Der ivoirische Premierminister verwies darauf, dass im Falle eines Scheiterns des Abkommens 41 Prozent der ivoirischen Exporte von europäischen Zöllen betroffen wären, was zu einem Verlust von 772 Milliarden FCFA führen würde (dies entspricht ca. 1,1 Milliarden Euro). Weder in der ivoirischen Zivilgesellschaft noch im Parlament oder in der Presse wird eine Debatte über das EPA geführt.

Der senegalesische Präsident Macky Sall hat als Verhandlungsführer der ECOWAS seit Oktober 2013 die Unterzeichnung des EPA maßgeblich mit vorangetrieben und ist zugleich mit wachsendem innenpolitischem Widerstand in Politik und Zivilgesellschaft konfrontiert. Auch in anderen Ländern der Region regt sich Widerstand. So beklagen zivilgesellschaftliche Akteure einen Mangel an Transparenz ihrer Regierungen, die sich teilweise bis heute nicht öffentlich zum Abkommen und der umstrittenen Unterzeichnung äußern bzw. auf Nachfrage

die erfolgte Unterzeichnung gar leugnen. Widerstand kommt auch vonseiten privatwirtschaftlicher Akteure, von Gewerkschaften und Industrieverbänden sowie von internationalen NGOs.

Letzte Hürde: Die nationalen Parlamente

Im Anschluss an die abgeschlossenen Verhandlungen folgen nun in allen Ländern der Region nationale Ratifizierungsprozesse. Zwei Drittel der nationalen Parlamente müssen das Abkommen ratifizieren, damit es Gültigkeit erlangt. Das Abkommen wird jedoch nur in den Ländern in Kraft treten, die es auch tatsächlich ratifiziert haben.

In den meisten Ländern reicht hierfür eine einfache Mehrheit, nur in der Côte d'Ivoire und in Gambia muss eine Zweidrittelmehrheit im Parlament zustimmen. In der Côte d'Ivoire hat es das Abkommen bislang jedoch nicht auf die parlamentarische Tagesordnung geschafft; weder gibt es einen Termin für eine parlamentarische Debatte noch für eine Abstimmung über die Ratifizierung. Allerdings besitzen die Regierungsparteien RDR und PDCI eine klare Mehrheit im Parlament. Die Regierung beabsichtigt aber, die Ratifizierung der anderen Staaten abzuwarten, bevor man 2016 selbst ratifiziert.

Im Senegal steht eine mögliche Ratifizierung durch das Parlament ebenfalls in weiter Ferne. Da hier auch Teile der Regierungskoalition große Bedenken haben – und mit einem zunehmenden Druck aus der Zivilgesellschaft konfrontiert sind –, schiebt das Parlament die Entscheidung erst einmal auf.

Auch in Nigeria, bislang der größte Kritiker des Abkommens in der Region, ist eine baldige Ratifizierung durch das Parlament nicht in Sicht.

In den »Durchführungsbestimmungen zu den Regelungen der Wirtschaftspartnerschaftsabkommen« der EU von 2007 wird von einer Ratifizierung »innerhalb eines angemessenen Zeitraums« gesprochen – ohne diesen allerdings näher zu präzisieren. Inzwischen hat die EU als neue Frist für den Abschluss der nationalen Ratifizierungsprozesse den 1. Oktober 2016 festgesetzt. Andernfalls würden – wie bereits für den Oktober 2014 angedroht – die einseitigen Handelspräferenzen abgeschafft. Dies würde in Westafrika die Côte d'Ivoire und

Ghana als Nicht-LDCs mit Exporten in die EU hart treffen – somit haben diese beiden Länder auch am meisten zu verlieren. Nigeria und Kap Verde fallen wiederum bereits seit einiger Zeit unter das GSP bzw. GSP+ und sind hiervon nicht betroffen.

Die Nichtratifizierung durch ein Land – wie beispielsweise Nigeria – würde jedoch nicht dazu führen, dass das Abkommen für die anderen nicht in Kraft tritt, solange es durch zwei Drittel der Parlamente der Region ratifiziert wird. Insofern könnte es zu einer Art Flickenteppich kommen. Da die westafrikanische Zollunion aber gleichzeitig verabschiedet wurde, dürfte es für die Nicht-Unterzeichner zunehmend schwerer werden, ihre Märkte gegen EU-Importe zu schützen, die über andere Länder in die Region eingeführt und dann weitertransportiert werden.

Chance oder Risiko?

Die Frage, ob das westafrikanische Wirtschaftspartnerschaftsabkommen die Entwicklung der Region eher befördern oder behindern wird, kann zu diesem Zeitpunkt nicht abschließend beantwortet werden. Bezüglich der Zölle wirken potenzielle Verluste für die westafrikanischen Staaten gegenwärtig sehr viel realistischer als die Chancen, welche auf den europäischen Märkten entstehen könnten. Eine automatisch negative oder positive Entwicklung wird es jedoch keinesfalls geben. Vielmehr

wird vieles von den jeweiligen Regierungen abhängen. Die graduelle Teilöffnung der westafrikanischen Märkte über einen Zeitraum von zwanzig Jahren bietet einen Anlass sowie Rahmen zur aktiven Gestaltung von Wirtschafts- und Industriepolitiken der westafrikanischen Länder, um nicht nur den anstehenden Wandel besser abzufedern, sondern ihn – trotz aller Schwierigkeiten – als Chance zu nutzen und zu gestalten.

Politische, wirtschaftliche und soziale Entwicklungen liegen in erster Linie in den Händen der westafrikanischen Regierungen selbst. Erforderlich sind hierfür die Förderung der Infrastruktur, der Ausbau des intraregionalen Handels und vor allem der Aufbau von Industrien, um Wertschöpfungsketten zu schaffen sowie die Abhängigkeit von Rohstoffexporten und Preisschwankungen zu reduzieren. Ziel muss die Schaffung eines nachhaltigen Wachstums sein, das die Abhängigkeit der Wirtschaften von fossilen Brennstoffen verringert und ausreichend Arbeitsplätze schafft.

In vielen Ländern Westafrikas hat im Zuge der Verhandlungen das Vertrauen in die Regierungen gelitten. Dieses Vertrauen muss wieder hergestellt werden, auch um die Mechanismen pluralistischer Demokratien zu stärken. Bisher mangelt es an offenen, kritischen Debatten zwischen den Regierungen und Akteuren der Zivilgesellschaft über das EPA. Eine kritische Öffentlichkeit ist entstanden – es ist nun an den Regierungen, diese ernst zu nehmen.



Über die Autorin

Annette Lohmann leitet das Büro der Friedrich-Ebert-Stiftung in Dakar, Senegal. Zuvor war sie die Leiterin der FES in Bamako, Mali. Sie hat von 2007 bis 2010 im Nahostreferat der FES in Berlin gearbeitet. Von 2005 bis 2007 war sie Vertreterin der FES in der Arbeitsgemeinschaft Frieden und Entwicklung (FriEnt).

Impressum

Friedrich-Ebert-Stiftung | Referat Afrika
Hiroshimastr. 17 | 10785 Berlin | Deutschland

Verantwortlich:
Dr. Manfred Öhm, Leiter, Referat Afrika

Tel.: +49-30-269-35-7446 | Fax: ++49-30-269-35-9217
<http://www.fes.de/afrika>

Bestellungen/Kontakt:
Caroline.Lemmer@fes.de

Eine gewerbliche Nutzung der von der Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche Zustimmung durch die FES nicht gestattet.

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung.