

WEED Infokit

Entwicklungsländer in Westafrika zwischen multilateraler und bilateraler Handelspolitik

fact sheet 10

Bergbau und mineralische Rohstoffe

weed

Reiche Ressourcen

Mineralische Rohstoffe sind neben landwirtschaftlichen Produkten die wichtigsten Exportgüter der westafrikanischen Staaten. Wirtschaftlich rentabel abbaubare Mineralien sind u.a. Bauxit, Gold, Diamanten, Eisen und Mangan. Bergbau ist beispielsweise in Guinea der wichtigste Wirtschaftssektor und auch größter Devisenbringer des Landes. Mit 12 Mrd. Tonnen verfügt Guinea über etwa die Hälfte der weltweit bekannten Bauxitvorkommen. Bauxit ist ein wichtiger Rohstoff für die Aluminiumherstellung.

Die Metallpreise stiegen 2004 auf dem Weltmarkt um durchschnittlich 16 Prozent an, der Anstieg bei Gold lag noch darüber. Die potentiellen Vorteile davon wurden allerdings für goldexportierende Länder wie Mali und Ghana durch den starken Kurs des CFA-Francs teilweise wieder aufgehoben.

Bis etwa 1990 war der Bergbau in einer Reihe von westafrikanischen Staaten durch staatliche Monopolunternehmen geprägt. Seitdem kam es jedoch unter dem Einfluß von Struktur- anpassungsmaßnahmen der Bretton-Woods-Institutionen zu Liberalisierung und Privatisierung in großem Stil. Wegen des hohen erforderlichen Startkapitals sind meist Investoren aus Industrieländern nötig, um einen Abbau der Mineralien in großem Stil zu betreiben.

Jedoch werden Konzessionen häufig unter Wert vergeben und zudem Steuervorteile eingeräumt, so dass die potentiellen Gewinne größtenteils in die Ta-

schen der Investoren in den OECD-Staaten fließen. Zudem spielen mineralische Rohstoffe häufig eine verschärfende Rolle in Bürgerkriegen und bewaffneten Konflikten. So finanzierten sich kriegsführende Parteien in

sche, spanische und italienische Unternehmen. Nach Berichten französischer NGOs sind die Gesundheitsstandards in den beiden größten Minen ungenügend. Die teilweise nur für wenige Tage beschäftigten, nomadischen Ar-

Abbau mineralischer Rohstoffe in Westafrika, 2003

	Gold (a)	Diamant (b)	Bauxit(c)	Mangan(c)
Côte d'Ivoire	2.000	205	x	x
Ghana	69.600	800	495	383
Guinea	16.000	368	15.500	x
Mali	45.528	x	x	x
Sierra Leone	x	214	x	x
Welt	2.590.000	80.900	146.000	8.210

Quelle: United States Geological Survey

(a) Kilogramm (b) Schmuckdiamanten, 1.000 Karat (c) 1.000 m³

Sierra Leone über Jahre mit Einnahmen aus Diamantenexporten oder tauschten diese direkt gegen Waffen ein, wobei der britisch-südafrikanische Diamantenkonzern *DeBeers* kräftig mitverdiente.

Uran in Niger

Für Niger sind um die 60 Prozent seiner Exporteinkünfte allein von Uran abhängig. Das Land ist nach Kanada und Australien der drittgrößte Uranproduzent weltweit. 2003 wurden über 3.000 Tonnen abgebaut, der erzielte Preis pro Kilo lag im selben Jahr bei 36 Dollar. Die größten Abnehmer sind Frankreich und Japan mit 64 bzw. 29 Prozent. Dementsprechend halten Unternehmen aus beiden Ländern erhebliche Beteiligungen an den wichtigsten Abbaufirmen, *Somair* und *Cominak*.

Beteiligungen im einstelligen Prozentbereich halten auch deut-

beiter sind den Lungenkrebs verursachenden Uranstäuben ohne Atemschutz ausgesetzt. Die Regierung von Niger scheint wegen der hohen Abhängigkeit von diesem Exportprodukt wenig geneigt, schärfere Gesundheitsauflagen durchzusetzen. Auf die gesamte EU gerechnet liefert Niger 12 Prozent des Uranbedarfs.

Gold in Ghana

Ghana ist nach Südafrika mit rund 50.000 Tonnen jährlich der zweitgrößte Goldproduzent auf dem Kontinent. Der Goldabbau erscheint als vielversprechendes Entwicklungswerkzeug in einem Land, das zwar nicht zu den LDCs gehört, aber dennoch einen sehr niedrigen Lebensstandard hat. Der Boom wird durch Kredite der Weltbank, aber z.B. auch der Deutschen Entwicklungsgesellschaft (DEG) gefördert. Zwar bewegt sich die Zahl

der bestehenden Minen noch im niedrigen zweistelligen Bereich, doch hat die Regierung den Boom erkannt und Lizenzen an rund 200 potentielle Investoren vergeben. Dabei stehen die schon im Land aktiven Abbaun-ternehmen immer wieder wegen Vertreibungen, schlechten Arbeitsbedingungen und ökologi-schen Schäden in der Kritik.

Wasserbelastung

So ereigneten sich wiederholt schwere Unfälle, bei denen Zya-nid und Schwermetalle in Flüsse gelangten. Dadurch starben Fi-sche, die sonst die Lebensgrund-lage der einheimischen Bevölke-rung bildeten, und diese nahm die

erhoben. In der Nähe von zwei Minen im Westen des Landes wurden Gewässer mit Zyanid be-lastet und lösten Krankheiten bei den Bewohnern aus.

Auch wurden durch Explosio-nen in der unmittelbaren Nähe von Siedlungen Schäden an Ge-bäuden und Einrichtungsgegen-ständen verursacht. Proteste wur-den von Sicherheitskräften mit scharfer Munition zerstreut, wobei mindestens ein Minderjähriger Verletzungen erlitt.

Goldförderung könnte in Zu-kunft auch in Niger, Mali und Bur-kina Faso bedeutsam werden. In diesen Gebieten hat *Anglogold* bereits Minen in Betrieb, Explora-tionen anderer Investoren sind

titionsregelungen von zentraler Bedeutung. Der Bereich Investi-tionen gehört in den internationalen Handelsverhandlungen zu den sogenannten Singapur-Themen. 2003 hatte eine breite Koalition von Entwicklungsländern die Auf-nahme dieser Themen in die lau-fende Welthandelsrunde abge-lehnt. Nach diesem Scheitern im multilateralen Rahmen hat die EU verstärkt versucht, die Singapur-Themen in bilateralen Handelsab-kommen auf die Tagesordnung zu setzen, so auch im Rahmen des EPA-Prozesses.

Weitreichende Forderungen

Das Cotonou-Abkommen zwi-schen der EU und den AKP-Staaten nennt im Investitionsbe-reich die „Schaffung eines günstigen Umfelds für private Investi-tionen“ und „die Schaffung und Er-haltung eines berechenbaren und sicheren Investitionsklimas“ als Ziele (Artikel 21.1 bzw. 75). Fer-ner wurde vereinbart, in den kommenden Verhandlungen den Abschluss bilateraler Investitions-schutzabkommen voranzutreiben.

In ihrem Verhandlungsman-dat von 2002 fordert die Kommis-sion auch regionale Investitions-schutzabkommen auf der Basis von Nichtdiskriminierung, Offen-heit und Transparenz. Solche weit über geltendes WTO-Recht hin-ausreichenden Forderungen sind bisher in bilateralen Freihandels-abkommen einzigartig. Die ECO-WAS-Staaten befürchten den Ver-lust ihrer Handlungsspielräume bei der Investitionslenkung und haben derartige Zugeständnisse gegenüber der EU mehrfach ab-gelehnt.

Es bleibt jedoch abzuwarten, ob sie dem Druck dauerhaft standhalten können, vor allem, wenn gegen Ende der EPA-Verhandlungen mit Paketlösun-gen operiert wird.

November 2005

Forderungen ghanaischer Zivilgesellschaft für eine strengere Minengesetzgebung

- Bessere Untersuchung der Abbaulizenzen
- Integration der betroffenen Anwohner in den Entscheidungsprozess über Abbaustandorte
- Klare Regeln für Entschädigung bei Enteignung und Umsiedlung
- Einschränkung steuerlicher Begünstigungen für Bergbaukonzerne

Quelle: *FoodFirst Informations- und Aktions-Netzwerk (FIAN)*

Giftstoffe mit dem Trinkwasser auf. Problematisch ist auch die fortschreitende Anwendung des Tagebaus, bei dem Schadstoffe leichter an die Umwelt gelangen als im Untertagebau. Auch ist der Flächenverbrauch erheblich grö-ßer, ebenso die Menge der anfal-lenden Abfälle (eine Tonne Ge-stein enthält nur wenige Gramm Gold).

Besonders gut dokumentiert sind diese Vorfälle für drei Minen des Konzerns *Anglogold Ashanti*, an dem die in London ansässige *AngloAmerican*-Gruppe eine Mehrheitsbeteiligung hält. Die Praktiken anderer Konzerne sind aber vergleichbar. Ähnliche Vor-würfe wurden etwa gegen *Golden Star Resources*, ein Unternehmen mit kanadischen und US-amerikanischen Beteiligungen,

weit fortgeschritten, wobei sie teils vor nötigen Investitionen in Ver-kehrswegen zurückschrecken.

Investitionen in EPAs

Da viele Aktionäre von in Westaf-rika tätigen Bergbauunternehmen in der EU oder den USA ansässig sind, haben diese als handelspoli-tische Akteure ein vitales Interes-se daran, die Beteiligung an Bergbauprojekten weiter zu er-leichtern. Weitere beteiligte Wirt-schaftszweige sind kreditverge-bende Banken und Zulieferer von Bergbautechnik. So ist der Anteil der Exporte deutscher Bergbau-maschinen nach Afrika gemessen an den Gesamtexporten in die Region stark überdurchschnittlich.

Im Zusammenhang mit den Aktivitäten ausländischer Berg-baukonzerne sind vor allem Inves-

Zum Weiterlesen: FIAN Broschüre „Zweifelhafte Beratung: Der Einfluss der Weltbank auf Minenge-setze in Afrika - menschenrechtliche Auswirkungen“, zu bestellen unter:

www.fian.de/fian/index.php?option=com_shopligh&Itemid=223

Weltwirtschaft, Ökologie & Entwicklung (WEED), Torstr. 154, 10115 Berlin, Germany,

Tel.: +49-30-27582163, E-Mail: weed@weed-online.org, www.weed-online.org

* Gefördert von der InWEnt gGmbH aus Mitteln des BMZ *



WEED Infokit

Entwicklungsländer in Westafrika zwischen multilateraler und bilateraler Handelspolitik

fact sheet 2

Regionale Integration in Westafrika

weed

ECOWAS – was ist das?

Die 1975 gegründete *Economic Community of West African States* (ECOWAS) vereint heute 15 Staaten des westlichen Afrikas (Benin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Gambia, Ghana, Guinea, Guinea-Bissau, Kap Verde, Liberia, Mali, Niger, Nigeria, Senegal, Sierra Leone, Togo), seine Institutionen sind seit 1978 arbeitsfähig. Nach Artikel 2 des Gründungsvertrages ist das vorrangige Ziel „die Beschleunigung der wirtschaftlichen Zusammenarbeit und die Entwicklung der Mitgliedsstaaten und der Region als Ganzes“. Von Beginn an plante die ECOWAS schnelle Schritte zum Erreichen einer Freihandelszone und einer Zollunion (innerhalb von zehn bzw. 15 Jahren). Diese ehrgeizigen Ziele konnten jedoch bis heute nicht umgesetzt werden.

Geringer regionaler Handel

Der intraregionale Warenaustausch zwischen einzelnen ECOWAS-Staaten spielt bislang kaum eine Rolle. Insgesamt stagnierte dieser von 1996 bis 2001 auf niedrigem Niveau bzw. sank, bezogen auf die Gesamtexportzahlen, in diesen Jahren sogar von ca. 11 auf etwas über 9 Prozent. Importe aus den ECOWAS-Nachbarländern stiegen im selben Zeitraum von 11,25 auf 13,61 Prozent, was gemessen an dem Anspruch der Schaffung eines regionalen Marktes relativ gering ist.

Konkrete handelspolitische Ziele sind im 1990 vereinbarten *ECOWAS Trade Liberalisation Scheme* (ETLS) festgehalten. Der Vertrag benennt drei Kategorien von Gütern, deren regionaler Handel weiter liberalisiert werden

soll: unverarbeitete Waren, wie Fleisch, Fisch, Pflanzen oder Mineralprodukte; traditionelles Kunsthandwerk sowie Industriegüter. Für Güter der ersten und zweiten Kategorie sollen Zölle und nicht-tarifäre Handelshemmnisse mit sofortiger Wirkung abgeschafft werden. Zollreduktionen für Industriegüter waren über einen Zeitraum von 15 Jahren bis 2005 vorgesehen. Doch während einzelne Staaten wie Ghana bei der Umsetzung gemeinsamer Liberalisierungsverpflichtungen weit vorne liegen, hinkt die große Masse um Jahre hinterher.

Bündnis, sondern agiert auch in der Außen- und Sicherheitspolitik. So intervenierte die *ECOWAS Monitoring Group* (ECOMOG) zwischen 1990 und 1997 im ersten liberianischen Bürgerkrieg. Allerdings wurde vermutet, diese Mission habe vor allem nigerianischen Interessen gedient.

Im Rahmen der von Weltbank und IWF verordneten Struktur- und Anpassungsmaßnahmen seit den 1980er Jahren sahen sich die ECOWAS-Mitglieder erheblichen Problemen beim Aufbau einheimischer Industrien gegenüber, zumal auch Rohstoffe fehlten und

ECOWAS auf einen Blick

Gründung: 1975

Sitz: Abuja (Nigeria)

Mitglieder: 15

Bereiche der Kooperation: Handel, regionale Sicherheit

Erfolge:

- regionale Friedensmissionen (ECOMOG)

Probleme:

- geringer Intrahandel
- Nigerianische Hegemonie
- schwache supranationale Verankerung

Bevölkerung: ca. 200 Mio.

Kumuliertes BIP 94 Mrd. Euro

Intrahandel: 9 Prozent

Dennoch gibt es viel versprechende Ansätze: so drängt das Sekretariat die Mitglieder zur Umsetzung bestehender Verpflichtungen, anstatt unverbindliche Absichtserklärungen über neue Themengebiete abzugeben. Die länderübergreifende Zusammenarbeit war in einigen Sektoren erfolgreich, etwa bei Telekommunikation und Energie. Auch ein Rahmenplan für die industrielle Entwicklung konnte verabschiedet werden. Im Februar 2005 haben sich die ECOWAS-Staaten auf einen gemeinsamen Außenzoll im Agrarbereich geeinigt.

Kooperation bei Sicherheit

Die ECOWAS versteht sich aber nicht nur als wirtschaftliches

die Nachfrage auf den heimischen Märkten gering blieb. Aus dieser großen Verwundbarkeit der Industrie erklärt sich auch die zögerliche Umsetzung der Liberalisierungsschritte durch die nationalen Regierungen. Ferner müssen die supranationalen Institutionen ausgebaut werden, wenn die ECOWAS wirkliche Fortschritte erzielen will. So hat etwa das westafrikanische Parlament bisher rein beratende Funktionen. Problematisch ist ferner die Rolle Nigerias, das alleine etwa dieselbe Bevölkerung und Wirtschaftsleistung aufweist wie die restlichen 15 Mitglieder zusammen. Einerseits ist es aufgrund interner Konflikte für Nigeria schwierig, eine qualifizierte Führungsrolle einzunehmen, ande-

rerseits fürchten die kleineren Partner hegemoniale Tendenzen.

Die EPA-Verhandlungen

Die ECOWAS-Länder geraten in den Beziehungen mit internationalen Gebern immer wieder in politische Interessenskonflikte zwischen den Anforderungen einer an Armutsbekämpfung und nachhaltiger Entwicklung orientierten nationalen Handelspolitik einerseits und der makroökonomischen Struktur Anpassung.

In den seit 2003 laufenden EPA-Verhandlungen mit der ECOWAS hat die EU eine umfangreiche Liberalisierungsagenda eingefordert. Die ECOWAS hat wiederholt verlangt, die Verhandlungen zunächst auf die Prioritäten eigener regionaler Integration, darunter die Harmonisierung des Zollverkehrs, der technischen Standards und des erleichterten Warentransits, zu konzentrieren und keinesfalls die komplette Liste der von der EU gewünschten Themen zu verhandeln (vgl. fact sheet 5 „EU-Handelspolitik“).

UEMOA – was ist das?

1994 schlossen sich sieben westafrikanische Staaten (Benin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Mali, Niger, Senegal und Togo) zur *Union Economique et Monétaire Ouest Africaine* (Wirtschafts- und Währungsunion Westafrikas) zusammen. 1997 kam Guinea-Bissau als achtes Mitglied hinzu. Ziel ist es, einen wettbewerbsfähigen gemeinsamen Markt auf der Grundlage des freien Verkehrs von Personen, Waren, Dienstleistungen und Kapital zu errichten. Ein entscheidender Vorteil des Bündnisses gegenüber anderen regionalen Zusammenschlüssen war, dass mit dem CFA-Franc bereits eine gemeinsame Währung vorhanden war. Der CFA-Franc ist bereits seit 1945 offizielle Währung der genannten und mehrerer zentralafrikanischer Staaten und stand in einer festen Bindung an den französischen Franc, die seit 1999

durch eine Ankoppelung an den Euro abgelöst wurde (656 CFA-Franc entsprechen einem Euro).

Gemeinsamer Außenzoll

Schon in den späten Neunziger Jahren konnten beachtliche intraregionale Zollsensenkungen bei landwirtschaftlichen Erzeugnissen und Industrieprodukten erreicht werden. Anfang 2000 trat der gemeinsame Außenzollsatz von

dem gemeinsamen Außenzoll, langfristig soll eine Mehrwertsteuer die Finanzierung sicherstellen.

Die schwierige Kooperation der Bündnisse

Die relativ raschen Erfolge der jungen UEMOA und die weitgehende Stagnation der wesentlich älteren ECOWAS haben Beobachter zu der Interpretation geführt, erstere Gemeinschaft behindere das Gelingen der letzte-

UEMOA auf einen Blick

Gründung: 1994

Mitglieder: 8

Sitz: Ouagadougou (Burkina Faso)

Bereiche der Kooperation: Handel, regionale Sicherheit

Erfolge:

- gemeinsamer Außenzoll
- einheitliche Währung (CFA-Franc)

Probleme:

- Mitglieder verletzen vereinbarte Zollsätze
- keine größeren Skaleneffekte

Bevölkerung: ca. 10 Mrd.

Kumuliertes BIP 28 Mrd. Euro

maximal 22 Prozent in Kraft. Auch wenn einzelne Länder diese Verpflichtungen bisher nicht vollständig umgesetzt bzw. zeitweise zurückgenommen haben, sehen internationalen Organisationen die Entwicklung positiv. So bezeichnet der IWF das junge Bündnis als das „am weitesten auf dem Pfad zur Integration vorangeschrittene“ auf dem afrikanischen Kontinent. Neben den Zollsensenkungsinstrumenten hat die UEMOA auch eine Reihe von sektoriellen Kooperationsabkommen auf den Weg gebracht. Davon betroffen sind etwa Bergbau, Infrastrukturprojekte, universitäre Ausbildung und Energie.

Nach Art. 58 des Gründungsvertrages verfügt die UEMOA für eine nicht genau bestimmte Übergangsfrist über einen Kompensationsmechanismus für Verluste, die den Mitgliedern aus der Senkung der Zollsätze entstehen. 2004 wurden hieraus rund 33 Mrd. CFA-Franc ausgeschüttet, wobei die höchsten Ausgleichszahlungen an Burkina Faso, Mali und Niger flossen. Die Einnahmen des Bündnisses kommen vor allem aus

ren. Tatsächlich ist wegen der überlappenden Mitgliedschaften der Anreiz für die UEMOA-Staaten gering, sich auch im Rahmen der ECOWAS für eine Vertiefung der Integration einzusetzen.

In den letzten Jahren wurde immer wieder vorgeschlagen, dass die Nicht-UEMOA-Mitglieder zunächst untereinander eine Währungsunion eingehen, vor allem Ghana und Nigeria. Zu diesem Zweck existiert seit 2001 in Accra (Ghana) das West African Monetary Institute (WAMI), das diese zweite westafrikanische Währungsunion vorbereiten soll. Diese Vorbereitungen haben aber bisher aufgrund des mangelnden politischen Willens der beteiligten Länder keine konkreten Fortschritte gebracht.

Aussichtsreicher ist die Kooperation in anderen Bereichen, etwa durch gemeinsame Positionen gegenüber der EU in den EPA-Verhandlungen oder bei der Umsetzung der *Regional Poverty Reduction Strategy*. Für solche Aufgaben wurde 2004 ein gemeinsames Sekretariat gegründet.

November 2005

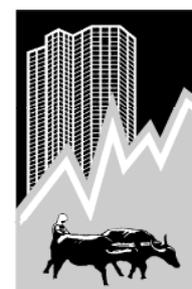
Zum Weiterlesen: WEED Broschüre „Mit dem Rücken zur Wand - Ghanas Handelspolitik zwischen Multilateralismus und Bilateralismus“, zu bestellen unter:

www.weed-online.org/publikationen/bestellung/index.html

Weltwirtschaft, Ökologie & Entwicklung (WEED), Torstr. 154, 10115 Berlin, Germany,

Tel.: +49-30-27582163, E-Mail: weed@weed-online.org, www.weed-online.org

* Gefördert von der InWEnt gGmbH aus Mitteln des BMZ *



WEED Infokit

Entwicklungsländer in Westafrika zwischen multilateraler und bilateraler Handelspolitik

fact sheet 3

Westafrika und die WTO

weed

Westafrika in der WTO

Von den 18 westafrikanischen Ländern sind derzeit 15 WTO-Mitglieder, und zwar bereits seit 1995 oder 1996. Das Aufnahmeverfahren mit Kap Verde läuft noch, der Inselstaat hat ebenso wie São Tomé und Príncipe bisher nur Beobachterstatus. Liberia ist kein WTO-Mitglied und hat auch keinen Aufnahmeantrag gestellt. Damit entfallen jeweils über 90 Prozent der Bevölkerung und Wirtschaftsleistung Westafrikas auf Länder, die der Welt handelsorganisation angehören. Aufgrund ihrer geringen Größe schließen sie sich in den Verhandlungen häufig regional zusammen oder treten als Teil noch größerer Gruppen auf. Zwar gilt in der WTO de jure das Prinzip ‚*Ein Land, eine Stimme*‘. De facto sind kleine und wirtschaftlich schwache Länder jedoch massiv benachteiligt, etwa dadurch, dass sie nicht zu informellen Gesprächen eingeladen werden (Hinterzimmer-Gespräche). Auch ist es ihnen bei Gipfeltreffen wegen der geringen Zahl der Delegierten teils nicht möglich, gleichzeitig an allen relevanten Arbeitsgruppen zu partizipieren.

So hat sich das Procedere eingebürgert, dass die westafrikanischen Staaten in der WTO als Teil der Gruppe der Staaten Afrikas, der Karibik und des Pazifik (AKP-Staaten) auftreten. Die AKP-Gruppe ist Teil der Gruppe der 90 (G90), die neben den AKP die Länder der Afrikanischen Union und die Gruppe der ärmsten Staaten, die sog. ‚*Least Developed Countries*‘ (LDCs) umfasst, die Mitglieder der WTO sind.

Der Weg nach Hongkong

Im Dezember 2005 findet in Hongkong die sechste Ministerkonferenz der WTO statt. In den letzten Monaten davor steigt der Druck auf die Entwicklungsländer, neue Angebote zum Abbau von Handelsbarrieren vorzulegen. Für die WTO und ihren neuen Generalsekretär Pascal Lamy steht viel auf dem Spiel: ein erneutes Scheitern wie bei der letzten Ministerkonferenz im mexikanischen Cancun 2003 würde unweigerlich die Frage nach der Daseinsberechtigung der inzwischen mehr als zehn Jahre alten WTO stellen. Obwohl die G90 in den Agrarverhandlungen nicht alle Positionen teilen, eint sie der drohende Abbau bisheriger (einseitig gewährter) Präferenzen.

Aufgrund dieser Präferenzen sind viele G90-Mitglieder stark auf Marktzugänge in den Industrieländern angewiesen. Sie schlagen

daher vor, die Präferenzen solange zu erhalten, bis der Norden seine Agrarsubventionen abgebaut hat, die auf den Weltmärkten die Rohstoffpreise drücken. Ein Beispiel für das konzertierte Vorgehen Westafrikas in der WTO ist die Eingabe zugunsten der dortigen Baumwollproduzenten (vgl. fact sheet 7 „Landwirtschaft und Agrarexporte“). Ein weiterer kontrovers diskutierter Verhandlungspunkt ist auch der Marktzugang für Industriegüter (vgl. fact sheet 8 „Industrieproduktion“).

Singapur-Themen

Neben der Liberalisierung in den „klassischen“ Bereichen Landwirtschaft, Industrie und Dienstleistungen forderte die WTO zu Beginn der Doha-Runde auch Zugeständnisse der westafrikanischen Länder bei den sogenannten Singapur-Themen. Dazu zählen Investitionen, öffentliches

ECOWAS WTO-Mitglieder (Beitrittsdatum)

• Benin	(22.02.1996)
• Burkina Faso	(3.06.1995)
• Côte d'Ivoire	(1.01.1995)
• Gambia	(23.10.1996)
• Ghana	(1.01.1995)
• Guinea	(25.10.1995)
• Guinea-Bissau	(31.05.1995)
• Kamerun	(13.12.1995)
• Kap Verde	(Beobachterstatus)
• Liberia	(kein Mitglied)
• Mali	(31.05.1995)
• Mauretanien	(31.05.1995)
• Niger	(13.12.1996)
• Nigeria	(1.01.1995)
• São Tomé und Príncipe	(Beobachterstatus)
• Senegal	(1.01.1995)
• Sierra Leone	(23.07.1995)
• Togo	(31.05.1995)

Beschaffungswesen, Wettbewerbsregeln und Handels erleichterung. Nach Ansicht von Kritikern haben die ersten drei dieser Themen keinen zwingenden Bezug zur globalen Handelspolitik und sind daher im WTO-Rahmen unangebracht. Auf Druck einer breiten Koalition von – auch westafrikanischen – Entwicklungsländern wurden die ersten drei Themen auch in der Rahmenerklärung vom Juli 2004 aus der laufenden Doha-Runde ausgeschlossen. Dies war ein in seiner Art einzigartiges Indiz dafür, dass Entwicklungsländer in der WTO wesentliche Akzente setzen können, sofern sie geschlossen auftreten.

Handelserleichterung bleibt allerdings weiter auf der WTO-Verhandlungsagenda. Dabei geht es um die Vereinfachung von Zoll- und Einfuhrbestimmungen und die Verringerung bürokratischer Anforderungen im Außenhandel. Nach Schätzungen der UNCTAD könnten Transaktionskosten, die gegenwärtig zwischen 7 und 10 Prozent des Welthandels ausmachen, um ein Viertel gesenkt werden. Potentielle Nachteile für Westafrika liegen in den hohen Kosten zur Umsetzung handels erleichternder Maßnahmen und dem Verlust von Lenkungsfunktionen zum Schutz einheimischer Produkte.

Auch wenn drei der Singapur-Themen in der laufenden Doha-Runde nicht mehr verhandelt werden, sind sie damit nicht von der handelspolitischen Agenda der EU und der USA verschwunden. Im Gegenteil versuchen diese jetzt verstärkt, sie in regionalen Freihandelsabkommen – z.B. EPAs - auf die Tagesordnung zu setzen (vgl. fact sheet 5 „EU-Handelspolitik“).

Sonder- und Vorzugsbehandlung

Die EU hat in den beginnenden EPA-Verhandlungen mit den AKP-Regionen immer wieder

betont, einer der Gründe für die notwendige Revision der Lomé-Abkommen sei deren mangelnde Kompatibilität mit geltendem WTO-Recht. In der Tat hatten andere Länder sich durch die den AKP eingeräumten Präferenzen benachteiligt gefühlt. Nach dem Meistbegünstigungs-Prinzip müssen Handelserleichterungen, die von einem Akteur einem WTO-Mitglied oder einer Gruppe gewährt werden, auch für alle anderen WTO-Mitglieder zu nutzen sein.

Die Beziehungen zwischen bilateralen und multilateralen Handelsabkommen werden momentan in der WTO neu verhandelt, wobei Entwicklungsländer größere Flexibilität für bilaterale Abkommen fordern als die Industrieländer. Die AKP-Staaten haben, unter Vorsitz Botswanas, ihre Position in der *Negotiating Group on Rules* durch eine Eingabe vom April 2004 dargestellt. Sie plädieren dafür, Sonder- und Vorzugsbehandlung (S&D) für Entwicklungsländer in Nord-Süd-Bündnissen zu ermöglichen. Außerdem treten sie für den Erhalt der Ermächtigungsklausel ein, die Ausnahmen für Süd-Süd-Bündnisse ermöglicht. Die AKP-Staaten argumentieren, der Art. XXIV des *General Agreement on Trade and Tariffs* (GATT) von 1994 sei relativ direkt aus der entsprechenden Bestimmung des GATT 1947 übernommen. Damals habe es kaum oder gar keine Nord-Süd-Freihandelsabkommen gegeben, so dass es nicht verwunderlich sei, dass dieser die Entwicklungsinteressen von Ländern des Südens nicht berücksichtigt.

Die AKP erkennen an, dass Art. XXIV in seiner momentanen Auslegung *de facto* einige Flexibilität für ihre Schutzinteressen bietet. Nötig sei aber eine voraussehbare, eindeutige Regelung *de jure*. Diese *de facto* Flexibilität werde aber ohnehin durch Entscheidungen des WTO-Streitschlichtungsmechanismus eingeschränkt.

Dieser hatte etwa 1996 der Türkei (die damals gerade eine Zollunion mit der EU eingegangen war) untersagt, Mengenbeschränkungen für den Import von Textilien aus Indien zu verhängen.

WTO und regionale Bündnisse

Ein anderes Argument der AKP-Staaten für die Reform des Art. XXIV GATT ist der Verweis auf Art. 5 des Dienstleistungsabkommens GATS, wo sich S&D-Regeln finden. Zum Verständnis der „angemessenen Zeitspanne“ (zum Erreichen des angestrebten Grades an Liberalisierung) schlagen die AKP vor, diese sollte mindestens 18 Jahre umfassen, um den besonderen Schutzbedürfnissen der Entwicklungsländer Rechnung zu tragen. Bisher galt in der WTO die gewohnheitsmäßige Regelung, dass Übergangsfristen nur „in Ausnahmefällen“ 10 Jahre überschreiten dürfen. Umstritten ist auch der Grad der Liberalisierung, der nach bisheriger Lesart von Art. XXIV des GATT mindestens 90 Prozent betragen sollte. Die AKP wollen explizit die Möglichkeit festgeschrieben wissen, dass eine asymmetrische Liberalisierung möglich ist, wie sie etwa in einem bilateralen Freihandelsabkommen zwischen der EU und Südafrika angewendet wurde.

Zum Vorschlag der AKP-Staaten bezüglich dieser Reform hat die EU beschränkte Zustimmung geäußert. So seien die bisherigen Regelungen zu verschiedenen Arten von Freihandelsabkommen für Entwicklungsländer „wenig kohärent“ und „unlogisch“. Grundsätzlich argumentiert die EU, regionale Integration biete vielversprechende Entwicklungschancen auch für die am wenigsten entwickelten Länder. Die WTO müsse berücksichtigen, dass Freihandelsabkommen mit diesen Staaten aufgrund des geringeren Handelsvolumens eine weniger schwerwiegende Diskriminierung Dritter bedeute. **November 2005**

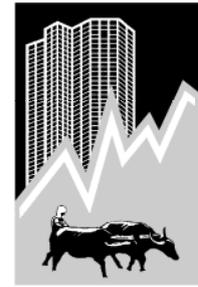
Zum Weiterlesen: WEED Broschüre „From Cancún to Hong Kong, Challenging corporate led trade liberalisation“, zu bestellen unter:

www.weed-online.org/publikationen/bestellung/index.html

Weltwirtschaft, Ökologie & Entwicklung (WEED), Torstr. 154, 10115 Berlin, Germany,

Tel.: +49-30-27582163, E-Mail: weed@weed-online.org, www.weed-online.org

* Gefördert von der InWEnt gGmbH aus Mitteln des BMZ *



WEED Infokit

Entwicklungsländer in Westafrika im Spannungsfeld zwischen multilateraler und bilateraler Handelspolitik

fact sheet 4

AGOA und MCA: Politisch-ökonomische US-Initiativen

weed

US-Handel mit Afrika

Der Handel zwischen den USA und den Staaten südlich der Sahara ist mit einem Anteil von knapp 2% am gesamten US-Außenhandel verschwindend gering. Im Jahr 2004 belief sich der Wert der US-Importe aus diesen Ländern auf 35,9 Milliarden US\$, davon entfielen allerdings allein 87% auf Erdölimporte¹ (vgl. fact sheet 9 „Erdöl im Golf von Guinea“). Vor dem Hintergrund der zukünftig steigenden strategischen Bedeutung Afrikas als Lieferant dringend benötigter Rohstoffe und einer wachsenden Bedeutung als erdölexportierender Kontinent, versucht die US-Regierung nun, ihren Zugang zu den Märkten des Kontinents auszubauen und die afrikanischen Staaten enger an sich zu binden. Die US-Regierung räumt Ghana, wie vielen anderen afrikanischen Staaten auch, im Rahmen des African Growth and Opportunity Acts (AGOA) aus dem Jahr 2000, bis Ende 2008 zollfreien Marktzugang für fast 2.000 weitere Zolllinien ein². Darunter befinden sich Textilien und Bekleidung, Geflügelfleisch, Aluminiumprodukte, Getränke, chemische Produkte, Milch und Getreideprodukte sowie Farben. AGOA ist ein einseitiges Angebot an afrikanische Staaten, ihre

Waren zollfrei in die USA auszuführen, und steht in direkter Konkurrenz zu entsprechenden europäischen Präferenzregeln im Rahmen des Allgemeinen Präferenzsystems.

Beispiel Ghana

Im Jahr 2004 belief sich der Wert der ghanaischen Exporte unter dem AGOA-Präferenzabkommen auf 145,5 Millionen US\$, ein Anstieg von 77% gegenüber dem Vorjahr³. Ghana ist damit der siebtgrößte Handelspartner der USA in Afrika, das Land exportiert vor allem Rohstoffe wie Holz, Aluminium, Öl und Kakao. Soviele scheinbare Großzügigkeit hat ihren Preis. AGOA macht den afrikanischen Staaten umfangreiche makroökonomische Auflagen, zudem stehen die in Aussicht gestellten Präferenzen unter dem Vorbehalt strenger Ursprungsregeln. Ähnlich wie bei der EU besteht das Grundinteresse der USA darin, durch die bilaterale Handelsabkommen die Privatisierung staatlicher Betriebe in afrikanischen Ländern voranzutreiben, die danach von US-amerikanischen Investoren zu Vorzugskonditionen aufgekauft werden können. Telekommunikationsdienste, Energieversorger und andere vormals staatliche Dienstleistungen werden nach der Privatisierung vielfach zu einem weit höheren Preis angeboten als zuvor. Es erstaunt daher nicht, dass AGOA von den größten US-amerikanischen

Ölfirmen, der Bank of America, dem Bekleidungsunternehmen GAP, der Citicorp-Gruppe sowie K-Mart und Coca Cola unterstützt wird, wirkt es doch im Interesse der US-Konzerne. In Ghana flossen US-amerikanische Investitionen in die Erweiterung einer Thunfischkonservenfabrik, die Modernisierung einer Textilfertigung sowie zwei Niederlassungen einer Franchise-Warenhauskette, die in Zukunft auch Getränke und Haushaltswaren für den Export produzieren wird.

Konditionalitäten

Vor allem Bekleidungshersteller profitieren derzeit von den gestiegenen Exportchancen in die USA, sie werden zudem von der Regierung subventioniert. Ob nach dem Auslaufen des Multifaserabkommen Anfang 2005 Ghana gegen chinesische und andere asiatische Billiganbieter konkurrieren können wird, ist allerdings zweifelhaft. Auch AGOA muss vor dem Hintergrund der Suche nach Unterstützung US-amerikanischer Forderungen in den laufenden multilateralen Verhandlungen gesehen werden. AGOA fordert die afrikanischen Partnerländer explizit dazu auf, ihr Handelsrecht an geltende WTO-Bestimmungen anzupassen. Die USA-Forderungen in anderen Bereichen wie Investitionen, Dienstleistungen und Arbeitsnormen, reichen weit über bestehende WTO-Verpflichtungen hinaus. So verlangen die USA von teilnahmeberechtigten Staaten, WTO-Bestimmungen und Strukturanpassungsvorgaben umzusetzen, die nationale

¹ U.S. Department of Commerce, U.S. - Africa Trade Profile 2001-2004, März 2005.

² Eine Liste mit den Produkten, die Ghana unter dem AGOA-Abkommen zu Vorzugsbedingungen in die USA ausführen kann, findet sich unter www.agoa.info/index.php?view=download&story=legal

³ U.S. Department of Commerce, U.S. Trade with Sub-Sahara Africa, März 2005.

Gesetzgebung mit multilateralen Standards zu harmonisieren, Barrieren für US-amerikanische Investoren abzubauen und einen strikten Enteignungsschutz umzusetzen. Zusätzlich dürfen diese Länder keine Maßnahmen unternehmen, die den außen- und sicherheitspolitischen Interessen der USA schaden. Damit zwingt AGOA afrikanische Staaten, makroökonomische Reformen umzusetzen, die dem Entwicklungsstand afrikanischer Staaten nicht angemessen sind, und zur Aufgabe außenpolitischer Spielräume führen⁴.

Millennium Challenge Account (MCA)

Vor dem Hintergrund der Diskussion um die Millenniumsziele hatten die USA ein eigenes Programm, den Millennium Challenge Account (MCA), aufgelegt⁵. US-Präsident George Bush hatte am 14. März 2002 vor der UN-Konferenz zur Entwicklungsfinanzierung (FfD) in Monterrey angekündigt, die US-Entwicklungshilfe von seinerzeit rund 10 Milliarden US\$ schrittweise deutlich zu steigern und ab 2006 jährlich zusätzlich 5 Milliarden US\$ als Sonderfonds zur Verfügung zu stellen. Der MCA sieht die Bereitstellung von weiteren ODA-Mitteln für Länder vor, die auf nationaler Ebene Reformen zur Korruptionsbekämpfung, für angemessene Investitionen in Bildung und Gesundheit und zur Förderung der wirtschaftlichen Freiheit durchgeführt haben. Über die Einhaltung der 16 Vergabekriterien wacht die Millennium Challenge Corporation (MCC).

US-amerikanische Entwicklungsorganisationen haben scharf die Auswahl der Vergabekriterien kritisiert, die Millionen von Armen

in den Ländern, die nicht antragsberechtigt sind, weiter benachteilige. Da ab 2006 nicht nur die armen und ärmsten Länder (LICs und LDCs) sondern auch Länder mit mittlerem Einkommen (MICs) vom MCA profitieren sollen, wird zudem die fehlende Armutsausrichtung des Programms kritisiert. Insbesondere die Mischung von Laissez-Fairé-Kapitalismus und unilateralen Sicherheitsüberlegungen der USA konterkariert die vermeintliche entwicklungspolitische Zielsetzung des MCA. Die Auswahlkriterien legen nahe, dass ein gezielter Ausschluss vieler Entwicklungsländer geplant ist.

MCA und West Afrika

In Westafrika erfüllen derzeit 7 Länder (Benin, Burkina Faso, die Kapverden, Gambia, Ghana, Mali und Senegal) die strengen politischen und makroökonomischen Vorgaben des MCA. Drei Jahre nach Einführung des MCA sind aufgrund umfassender administrativer Vorgaben fünfjährige MCA-Programme bislang aber nur mit 5 Länder (Kapverden, Georgien, Honduras, Madagaskar und Nicaragua) mit einem Gesamtvolumen von rund einer Milliarde US\$ unterzeichnet worden⁶. In den Kapverden sollen z.B. Infrastruktur, Wasserversorgung, Landwirtschaft und der Privatsektor unterstützt werden.

Taschenspielertricks in Gleneagles

"Hilfe für Afrika verdoppelt": So oder so ähnlich lauteten die Medien-Reaktionen auf den G8-Gipfel 2005 in Gleneagles, Schottland. Ein großer Erfolg für die internationale Entwicklungsfinanzierung, so scheint es zumindest. Allein im MCA sind nach informellen Informationen 2,5

Milliarden US\$ jährlich für Sub-Sahara-Afrika vorgesehen. Die USA haben schon lange vor dem Gipfel 15 Milliarden US\$ zur Aidsbekämpfung, 2 Milliarden für humanitäre Notfälle in Afrika und 1,2 Milliarden US\$ für ein Malaria-Programm zugesagt, ohne dass diese Mittel regional spezifiziert wären. Unter der Annahme, dass 75% dafür an Afrika gehen, wären dies bis 2010 weitere 14,15 Milliarden US\$.

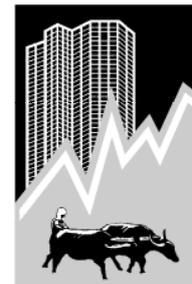
Insgesamt sieht die jährliche Rechnung für Afrika bis 2010 also folgendermaßen aus: 2,5 Milliarden US\$ aus dem MCA plus 2,83 Milliarden US\$ aus US Aids, Malaria und Nothilfe-Programmen. Dazu kommt die Hälfte des Zuwachses der europäischen Entwicklungsmittel, laut des EU-Stufenplans vom März 2005 umgerechnet 19,8 Milliarden US\$, die für Afrika eingesetzt werden sollen. Der EU-Stufenplan sieht eine Steigerung der EU-Hilfe von 34,5 Milliarden Euro auf 66.981 Milliarden Euro bis 2010 vor. Rechnet man dies zusammen, ergeben sich insgesamt 25,53 Milliarden US\$ „alter Mittel“. Allein mit diesen Programmen der EU und der USA ist die versprochene Aufstockung der Afrikahilfe um 25 Milliarden US\$ bereits erreicht. Die Behauptung, die Staats- und Regierungschef hätten auf dem G8-Gipfel die Afrikahilfe verdoppelt, ist also schlicht falsch, da es sich im Wesentlichen um die Wiederholung bereits gemachter Zusagen handelt. Dies ist typisch für einen Politikstil, der immer mehr von entwicklungspolitischer PR-Schaumschlägerei geprägt ist, statt wirksame Armutsbekämpfungsmaßnahmen umzusetzen.

November 2005

⁴ „Four types of „Partnerships“ and Regionalism“. SEATINI, Januar 2005. www.seatini.org/publications/epas/type%20ofPartnerships.htm

⁵ vgl. www.mca.gov/

⁶ Informationen der MCA-Monitoring-Initiative des Center for Global Development unter www.cgdev.org/



WEED Infokit

Entwicklungsländer in Westafrika im Spannungsfeld zwischen multilateraler und bilateraler Handelspolitik

fact sheet 5

EU-Handelspolitik (Cotonou und EPAs)

weed

EPA-Verhandlungsverlauf

Die Verhandlungen zwischen der ECOWAS-Region und der EU über den Abschluss eines regionalen Freihandelsabkommens sind bislang zwar nicht besonders weit fortgeschritten, haben aber bereits mehrere institutionelle Hürden genommen. Nach über einem Jahr Verhandlungen unterzeichnete ECOWAS als letzte der afrikanischen Verhandlungsgruppen am 4. August 2004 den EPA-Verhandlungsfahrplan, die sog. ‚Roadmap‘. Ehrgeiziges Verhandlungsziel ist der Abschluss eines regionalen Freihandelsabkommens bis Dezember 2007. Der Verhandlungsfahrplan lässt damit nur drei Jahre für die Konsolidierung regionaler Integrationsprozesse und der Schaffung einer interregionalen Freihandelszone.

Der Unterzeichnung vorausgegangen war ein AKP-interner Streit über die Erklärung der ECOWAS-Minister, EPA-Verhandlungen mit der EU ungeachtet der ungelösten Verfahrensfragen der ersten Verhandlungsrunde mit allen AKP-Staaten bereits im September 2003 beginnen zu wollen. Die AKP-Gruppe hatte sich bis dahin vehement dafür eingesetzt, als Gruppe den Beginn regionaler Verhandlungen von einer Zusage der EU abhängig zu machen, als formellen Abschluss der ersten Verhandlungsphase gemeinsam mit den AKP-Staaten verbindliche Prinzipien und Ziel der weiteren EPA-Verhandlungen festzulegen. Auf Protest der AKP-Gruppe zog die ECOWAS im Mai 2003 ihre formale Verhandlungszusage zurück, begann aber dessen

ungeachtet Gespräche über die Roadmap im Herbst des gleichen Jahres.

Zeitplan

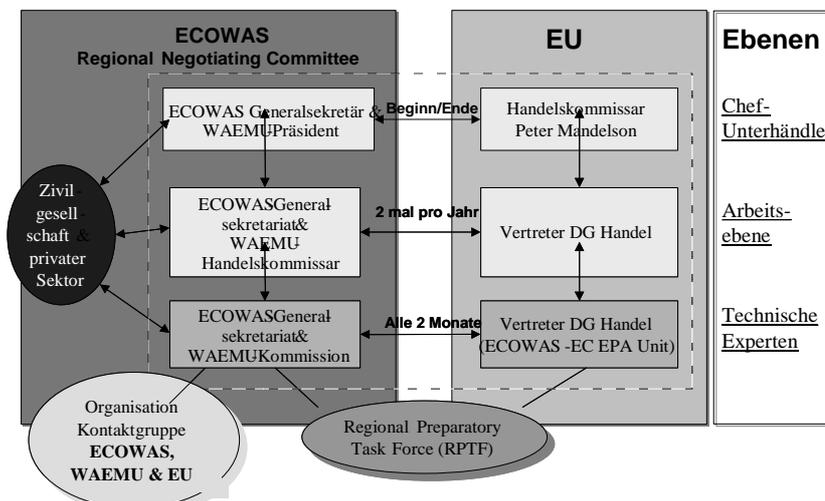
Die Verhandlungen sind in drei Phasen geplant: Von September 2004 bis September 2005 wollten die Parteien die Schwerpunkte der wirtschaftlichen Integration Westafrikas identifizieren, ein EPA-Referenzrahmen formulieren sowie unterstützende Programme zum Ausbau der Konkurrenzfähigkeit der Region entwerfen. In einer zweiten Phase bis September 2006 sollen Expertenarbeitsgruppen erste Textentwürfe formulieren. Schließlich werden bis Dezember 2007 detaillierte Verhandlungen über die Ausgestaltung des Marktzugangs für Waren und Dienstleistungen folgen. Der Fortschritt in substantiellen Fragen ist allerdings bislang gering, zudem blieben zentrale entwick-

lungspolitische Fragen aus der ersten gemeinsamen Verhandlungsrunde mit allen AKP-Staaten weiterhin ungeklärt. Dessen ungeachtet drängt die EU die ECOWAS dazu, auf einer gemeinsamen Ministerkonferenz im November 2005 mit der Formulierung eines EPA-Vertragsentwurfs zu beginnen.

Entwicklung als Ziel

Aus Sicht der ECOWAS stehen entwicklungspolitische Ziele, darunter die Konsolidierung der regionalen Integration im westlichen Afrika, die Förderung nachhaltiger Entwicklung und die Integration in die Weltwirtschaft im Vordergrund eines künftigen Handelsabkommens. Seit Beginn der Verhandlungen hat die ECOWAS daher gefordert, zunächst ihren regionalen Integrationsprozess zu konsolidieren und den regionalen Markt auszubauen, bevor mit der EU ein regio-

Verhandlungsstruktur EU - ECOWAS



Übersicht über die Grundelemente der EU-ECOWAS Verhandlungen

1. Regionaler Referenzrahmen zur Integration Westafrikas

- * Westafrikanische Freihandelszone, gemeinsamer Außenzoll (CET) und Zollunion
- * Strategie zur Handelserleichterung und Harmonisierung
- * Qualitätsstandards und -kontrolle
- * Sanitäre und phytosanitäre Vorschriften
- * Investitionsförderung
- * Wettbewerbs-Rahmenabkommen
- * Strategie zu geistigen Eigentumsrechten

2. Verbesserung und Ausbau der Konkurrenzfähigkeit in Westafrika

- * EPA-Nachhaltigkeitsverträglichkeitsstudien
- * Programme zur gezielten Unterstützung des produktiven Sektors
- * Verbesserung des makroökonomischen Rahmens
- * Infrastrukturentwicklung
- * Diversifizierung und Ausbau des Finanzsektors
- * Technische und finanzielle Hilfen für Unternehmen
- * Untersuchung sensibler Sektoren
- * Finanzierung unterstützender Maßnahmen aus dem Europäischen Entwicklungsfond

3. Vorbereitung und Durchführung der EPA-Verhandlungen mit der EU

- * Referenzrahmen für technische Handelshemmnisse, Standards, Zollvorschriften und handelserleichternde Maßnahmen
- * Harmonisierung der Bestimmungen zu Produktstandards und Zertifizierungen
- * Referenzrahmen für Zollbestimmungen
- * Ziele und Verfahren hinsichtlich Investitionen, Wettbewerb und geistigem Eigentum
- * Themen eines EPA-Rahmenabkommen
- * Prüfung verschiedener Liberalisierungsoptionen (Alternativen)
- * Zeitrahmen für Liberalisierung und Abschluss eines EPAs

aus: Gemeinsamer Verhandlungsfahrplan der EU und ECOWAS (ECOWAS / EU 2004)

nales Freihandelsabkommens abgeschlossen wird. In fünf thematischen Gruppen wurden Probleme bei der Schaffung einer regionalen Freihandelszone und eines gemeinsamen Außenzolls, Fragen der technischen und gesundheitlichen Standards, weitere Marktöffnung bei Dienstleistungen und Investitionen, weitere handelsrelevante Bereiche wie öffentliche Beschaffung und geistiges Eigentum sowie eine Analyse der produktiven Sektoren in Westafrika erörtert. In wenigstens drei der fünf technischen Verhandlungsgruppen konnte sich die EU damit mit ihrer

Forderung nach Aufnahme von Verhandlungen über die sog. Singapur-Themen, wenn zunächst auch nur im Kontext regionaler Integration, durchsetzen.

Zumindest das WAEMU-Sekretariat scheint derzeit einer weiteren Liberalisierung in diesen umstrittenen Bereichen aufgeschlossen gegenüber zu stehen. Zudem ist ungewiss, ob die westafrikanischen Staaten die Singapur-Themen aus einem zukünftigen EPA werden ausklammern können, wenn diese in der regionalen Entwicklungsstrategie bereits enthalten sind. Da die EU zudem darauf besteht, über die regionale

Integration und die Öffnung des westafrikanischen Marktes gleichzeitig zu verhandeln, erscheint es zunehmend unwahrscheinlich, dass die ECOWAS die Implementierung zukünftiger Freihandelsabkommen von einem substantiellen Fortschritt bei der Bewältigung regionaler Entwicklungsaufgaben abhängig machen kann.

Streit um Finanzierung

Auch bei der Frage der Finanzierung der zu erwartenden Anpassungskosten sowie zur Unterstützung und Förderung der Konkurrenzfähigkeit der regionalen Wirtschaft liegen die Auffassungen der EU und der ECOWAS-Verhandlungsführer bislang weit auseinander. Auf Druck der EU wurde der Verweis auf die Notwendigkeit zusätzlicher finanzieller Ressourcen, die die Anpassungskosten senken sollen, die bei der Implementierung einer interregionalen Freihandelszone zu erwarten sind, aus dem Verhandlungsplan gestrichen. Zur Begründung verweist die EU darauf, dass diese Entwicklungsthemen bereits im Rahmen der finanziellen Zusammenarbeit durch das Cotonou-Abkommen aus Mitteln des Europäischen Entwicklungsfonds abgedeckt wären. Die Finanzierung der durch Freihandelsabkommen zusätzlich entstehenden Kosten ist nun vor allem Aufgabe der Region selbst, die EU ist nur bereit, komplementäre Finanzierungswege – innerhalb der EU-26 als auch international - zu prüfen.

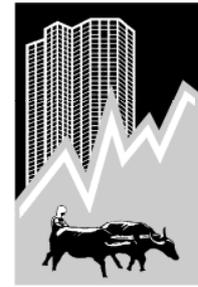
ECOWAS hat dazu einen eigenen Vorschlag eines Kompensationsfonds zum Ausgleich der Verluste aus reduzierten Zolleinnahmen vorgelegt. Ein Jahr nach der Verabschiedung der Roadmap hat die EU so letztlich ihre Interessen in allen wesentlichen Bereichen durchsetzen können, ohne zusätzliche Zugeständnisse machen zu müssen.

November 2005

Zum Weiterlesen: WEED Broschüre „Mit dem Rücken zur Wand - Ghanas Handelspolitik zwischen Bilateralismus und Multilateralismus“, zu bestellen unter:
www.weed-online.org/publikationen/bestellung/index.html

Weltwirtschaft, Ökologie & Entwicklung (WEED), Torstr. 154, 10115 Berlin, Germany,
Tel.: +49-30-27582163, E-Mail: weed@weed-online.org, www.weed-online.org

* Gefördert von der InWEnt gGmbH aus Mitteln des BMZ *



WEED Infokit

Entwicklungsländer in Westafrika im Spannungsfeld zwischen multilateraler und bilateraler Handelspolitik

fact sheet 6

Ghanas Handelspolitik zwischen Multilateralismus und Bilateralismus

weed

Nationale Handelspolitik

Im Jahr 2003 begann die Regierung die Ausarbeitung einer nationalen Handelspolitik (National Trade Policy, kurz NTP). In sechs Arbeits-Phasen, in denen mehrere Runde Tische mit der ghanaischen Zivilgesellschaft und Vertretern des Privat-Sektors abgehalten wurden, konnten Vorschläge von NGOs sowie WirtschaftsvertreterInnen und ExpertInnenmeinungen aus der Wissenschaft in den Prozess einbezogen werden. Die konkrete Umsetzung der handelspolitischen Richtlinien soll mit Hilfe eines sog. 'Trade Support Strategy Programm' (TSSP) erfolgen, welches für den Herbst 2005 angekündigt ist.

Die Ergebnisse der Überprüfung der bisherigen Handelspolitik im Rahmen des 'Trade Policy Review' Prozesses sind im Februar 2005 in einem abschließenden Entwurf zusammengetragen worden. Der Entwurf skizziert die Richtung des politischen Handelns der Regierung und soll gleichzeitig Raum für weitere Konsultationen bieten. Die Regierung entwirft eine Vision von Ghana als der führenden agro-industriellen Volkswirtschaft innerhalb Afrikas. Durch die Veredelung von landwirtschaftlichen Produkten soll die Exportgüterpalette erweitert und zusätzliche Arbeitsplätze geschaffen werden. Bis zum Jahr 2012 will Ghana in die Gruppe der Middle-Income-Countries aufsteigen. Aufgrund des relativ kleinen Binnenmarktes müsse das wirtschaftliche Wachstum vor allem durch die konsequente

durch die konsequente Ausrichtung auf den internationalen Handel angekurbelt werden. Gleichzeitig müsse die Wettbewerbsfähigkeit der lokalen Produktion verbessert werden, was durch eine verstärkte Industrialisierung und Konkurrenz von Importprodukten erreicht werden soll. Dies stellt zwei sehr widersprüchliche Ziele dar.

Zur Erreichung dieser Vorgaben schlägt die Regierung zwei parallele Strategien vor:

- 1) eine exportorientierte Industrialisierungsstrategie sowie
- 2) eine Industrialisierungsstrategie für den einheimischen Markt, die auf dem verstärkten Wettbewerb mit Importen basiert.

Die ghanaische Regierung will diese Zielvorgaben erreichen, indem sie erstens die Wettbewerbsfähigkeit der lokalen Produzenten im nationalen und internationalen Markt stärken und die Produktivität im Landwirtschafts- und Industriesektor erhöht will. Zweitens soll ein Import- und Handelsregime eingeführt werden, das die Interessen von KonsumentInnen schützt und fördert. Dies soll die industrielle und landwirtschaftliche Produktion stärken und mit einer höheren Beschäftigungsquote und Wohlstand für alle Ghanaer einhergehen. Faire Preise, eine bessere Qualität und ein größeres Angebot an Produkten für alle ghanaischen KonsumentInnen sollen daraus folgen. Diese Strategie zielt also vornehmlich auf die

Bedürfnisse der KonsumentInnen ab, vernachlässigt aber die Situation der KleinproduzentInnen. Motor des Wachstums soll der Privatsektor sein. Die Regierung plant hier stimulierende Investitionsinitiativen.

Zwischen den Zeilen gelesen wirkt das Regierungsdokument im Stil wohlklingender entwicklungspolitischer Prosa wie die Kopie eines – um wenige eigene Akzente bereichertes – Empfehlungsschreiben an den IWF. An vielen Stellen schimmert die Philosophie der neoliberalen Anpassungsprogramme des IWFs durch, die für die nationale Handelspolitik weitergezeichnet werden und sich nahtlos mit den Konzepten der internationalen Gebergemeinschaft ergänzen. Selbst der Beauftragte für Handels- und WTO-Angelegenheiten in der ghanaischen Vertretung in Genf räumt ein, dass das geistig-politische Klima, in dem die Nationale Handelspolitik formuliert wurde, vom IWF geprägt ist.

Ghanas Außenhandelsstrategie

Ghana ist, wie viele andere Staaten in Afrika auch, in seiner Außenhandelspolitik in eine komplexe Mehrebenen-Strategie gegenüber den Industrienationen eingebunden. Neben den laufenden Verhandlungen innerhalb der WTO und der regionalen Wirtschaftsgemeinschaft Westafrikanischer Staaten (Economic Community of West African States, kurz ECOWAS) unterhält Ghana bilaterale Wirtschaftsbeziehungen mit den USA im Rahmen des sog. African Growth

and Opportunity Acts (AGOA) und steht in Verhandlungen mit der EU über den Abschluss neuer Freihandelsabkommen, der sog. „Wirtschaftspartnerschaftsabkommen“ (Economic Partnership Agreements, kurz EPAs). Dazu kommen 21 mehr oder minder umfassende bilaterale Investitionsverträge.

Dieses Panoptikum verschiedener Handels- und Investitionsabkommen beruft sich einerseits auf das WTO-Regelwerk, geht aber andererseits auch weit über die Themen der jetzigen WTO-Runde hinaus (*WTO plus*). Das Verpflichtungsniveau der WTO bildet vielfach nur die untere Messlatte, an der neue regionale Zugeständnisse Ghanas oder der Region gemessen werden. Ghana befindet sich damit auf einem Schlingerkurs zwischen multilateralen und bilateralen Handelsprojekten, die das Land vor vielfältige und widersprüchliche Herausforderungen stellen und quasi in eine politische Zangenbewegung zwischen Multilateralismus und Bilateralismus internationaler Handelspolitik einklemmen.

Ghana und die WTO

In den laufenden WTO-Verhandlungen ist Ghana Teil der AKP-Gruppe, die ihre Interessen gemeinsam vertreten (vgl. fact sheet 3 „Westafrika und die WTO“). Diese hat sich vor der letzten Ministerkonferenz in Cancún zusammen mit weiteren Mitgliedern der Gruppe der ärmsten Länder (LDCs) und den Mitgliedsstaaten der Afrikanischen Union zur so genannten G90 zusammengeschlossen. Die G90 forderte insbesondere, nicht zu weiteren Marktöffnungszugeständnissen verpflichtet zu werden, freien Zugang für ihre Exportprodukte zu den Märkten der entwickelten Länder zu erhalten, auf Verhandlungen über die umstrittenen Singapur-Themen zu verzichten, und finanzielle Entschädigung für die wirtschaftlichen Verluste durchzusetzen, die

den Inhabern bestehender Handelspräferenzen durch die kontinuierliche Präferenzerosion entstehen. Die AKP-Gruppe setzt sich zudem aktiv für eine entwicklungsfreundliche Ausgestaltung der multilateralen Bestimmungen für regionale Handelsabkommen ein, insbesondere für eine entwicklungsverträgliche Reform des GATT Art. XXIV.

Ghana setzt sich in den WTO-Verhandlungen über Marktzugang bei landwirtschaftlichen und industriellen Gütern dafür ein, seinen Marktzugang für strategische Exportprodukte zu verbessern und gleichzeitig soviel Flexibilität in der Ausgestaltung seiner Zolltarife zu behalten, um den Aufbau einer konkurrenzfähigen einheimischen Industrie zu ermöglichen. Im Dienstleistungssektor drängt die Regierung auf Marktöffnungszugeständnisse in den Sektoren, in denen das Land Exportchancen sieht, darunter insbesondere der Tourismussektor und elektronische Datenverarbeitung.

Eine weitere Marktöffnung für ausländische Dienstleister soll dagegen nicht zu Lasten einheimischer Anbieter und der Verbraucher gehen. Auf Druck der Industrieländer hat Ghana bereits Zugeständnisse in den Bereichen Finanzdienstleistungen, Telekommunikation, Tourismus, Seeverkehr, der Baubranche und dem Bildungswesen gemacht. Im multilateralen Kontext setzt sich Ghana zudem für eine Prüfung des potentiellen Nutzens gegenüber den möglichen Kosten der Liberalisierung in neuen Sektoren ein, darunter neben den vier Singapur-Themen zusätzlich auch Umwelt und Arbeitsstandards, um eine weitere Einschränkung nationaler Handlungsspielräume und weitere Liberalisierungszugeständnisse zu verhindern.

Handel regional

Auch auf der regionalen Ebene spielt Ghana eine herausragende Rolle (vgl. fact sheet 2 „Regionale

Wirtschaftsorganisationen“). Innerhalb der ECOWAS gehört Ghana zu den politisch aktivsten Mitgliedern. Ghana drängt auf die Schaffung einer Zollunion mit allen Mitgliedern und die Überwindung der einer weiteren politischen Integration im Weg stehenden Konflikte. Langfristig erhofft sich das Land aufgrund seiner wirtschaftlichen Stärke den Ausbau regionaler Marktanteile in einem ECOWAS-Binnenmarkt. Ghana unterstützt daher die Absicht der ECOWAS, das innerhalb der WAEMU-Währungsunion bestehende gemeinsame Außenzollsystem mit vier Außenzollbändern in Höhe von 0, 5, 10 und 20% zu übernehmen.

Der durchschnittliche ECOWAS-Außenzoll in Höhe von 10,35% ist mit dem durchschnittlichen ghanaischen Außenzoll von 10,37% praktisch identisch. Die ghanaische Regierung geht davon aus, dass ein gemeinsamer Außenzoll die Schaffung einer regionalen Freihandelszone unterstützt. Allerdings werden Anpassungsprobleme hinsichtlich eines Ausfalls von Zolleinnahmen in Höhe von 1,9% sowie bei bestehenden Exportanreizen eingeräumt. Zudem könnten einheimische Agrarbetriebe in den Bereichen Hortikultur, Fischerei und der weiterverarbeitenden Lebensmittelindustrie durch eine regionale Harmonisierung leiden. Die Regierung plant daher eine Ausnahmeliste für diese Bereiche zu erstellen, um eine längerfristige Anpassung zu ermöglichen, sowie auf regionaler Ebene die Schaffung eines Kompensationsfonds durchzusetzen, der Einnahmeverluste auffangen soll.

November 2005

Zum Weiterlesen: WEED Broschüre „Mit dem Rücken zur Wand - Ghanas Handelspolitik zwischen Bilateralismus und Multilateralismus“, zu bestellen unter:
www.weed-online.org/publikationen/bestellung/index.html

Weltwirtschaft, Ökologie & Entwicklung (WEED), Torstr. 154, 10115 Berlin, Germany,
Tel.: +49-30-27582163, E-Mail: weed@weed-online.org, www.weed-online.org

* Gefördert von der InWEnt gGmbH aus Mitteln des BMZ *



WEED Infokit

Entwicklungsländer in Westafrika zwischen multilateraler und bilateraler Handelspolitik

fact sheet 7

Landwirtschaft und Agrarexporte

Die landwirtschaftliche Produktion, vor allem von Produkten wie Baumwolle, Erdnüssen und Kakao, stellt in den westafrikanischen Staaten einen wichtigen Anteil am BIP. Das gilt insbesondere auch für Exporte, wobei häufig eine hohe Abhängigkeit von einem einzelnen Produkt besteht (vgl. fact sheet 1 „Sozio-ökonomische Grunddaten“). Wenn der Agrarsektor meist zwischen 30 und 40 Prozent des BIP ausmacht, so verbergen sich hinter diesen Zahlen jedoch erheblich mehr Menschen. Besonders in den Ländern ohne Küstenzugang sind rund drei Viertel der Bevölkerung direkt vom Boden abhängig.

Interne Subventionen

Vor diesem Hintergrund der großen Bedeutung des primären Sektors und der Abhängigkeit von Exporterlösen kommt es zwischen den westafrikanischen Staaten und OECD-Mitgliedern wie der EU oder den Vereinigten Staaten immer wieder zu Interessenkonflikten. Umstritten ist dabei weniger das Zollniveau: unter der EBA-Initiative der EU bzw. AGOA der USA haben zumindest die am wenigsten entwickelten Staaten (annähernd) freien Zugang zu den Märkten im Norden (vgl. fact sheet 5 „EU-Handelspolitik“). Stein des Anstoßes in den Handelsbeziehungen sind vielmehr die Handelsverzerrungen, die sich aus Sicht der Afrikaner durch interne Subventionen der USA und der EU ergeben. Bei einigen Produktgruppen kommen noch Exportsubventionen für den Absatz auf

Weltmärkten hinzu. Im folgenden soll der Konflikt um Agrarsubventionen an zwei Beispielen veranschaulicht werden.

Agrarimporte aus der EU

Mehrere westafrikanische Länder leiden massiv unter der Konkurrenz von EU-Agrarproduktion, wie u.a. durch Dokumentationen der britischen NGO Christian Aid belegt ist. So hat beispielsweise Senegal seine Zollsätze in den späten 90er Jahren erheblich reduziert. Zuvor konnten Tomatenproduzenten ihre Ernte an staatliche Fabriken verkaufen, die Konzentrat daraus herstellten. Somit war der Tomatenanbau noch zu Beginn der 90er Jahre eine relativ verlässliche Einnahmequelle für die ländlichen Bevölkerung. Durch die infolge gesenkter Zölle erhöhte Konkurrenz durch EU-Importe schrumpfte die Tomatenproduktion innerhalb weniger Jahre um 70 Prozent. Die EU zahlte allein 1997 300 Millionen Dollar Exportsubventionen für Tomaten und Tomatenprodukte. Für die senegalesischen Fabriken, die zuvor Tomatenmark aus einheimischer Produktion herstellten, war es jetzt billiger, geringkonzentriertes italienisches Tomatenmark einzukaufen und weiterzuverarbeiten. Der für einheimische Produzenten zu erzielende Preis fiel um die Hälfte, die Importe aus der EU stiegen um das 20fache.

Ein ähnliches Bild bietet sich bei der Geflügelzucht in Senegal. Unter dem Einfluss von Weltbank-Auflagen senkte die UEMOA die Zölle für gefrorene Geflügelteile (vgl. fact sheet 2 „Regionale Integration“). Die Importe dieses Produkts stiegen daraufhin sprunghaft an, drei Viertel davon kamen aus der EU. Die EU-Hühnchenteile sind nicht zuletzt deswegen so konkurrenzlos billig, weil sie mit kräftig subventioniertem Getreide gefüttert wer-

Wirkung des Imports von EU-Geflügel in Westafrika			
	Zeitraum	Lokale Prod., %	Importentw., %
Côte d'Ivoire	1998-2000	-33	44
Gambia	1994-2004	-36	300
Senegal	1999-2003	-13	75
Togo	1999-2003	-24	75

Quelle: Sustainability Impact Assessment im Auftrag der DG Trade, Juli 2005

den. In Senegal sind damit nur noch größere Hühnerfarmen im Stande, der Importschwemme zu widerstehen, 2000 Kleinzüchter verloren ihre Arbeit.

Vor vergleichbaren Problemen sehen sich auch ghanaische Landwirte. Dort hat der unsichere Absatz ihrer Produkte viele Kleinbauern dazu bewegt, auf sehr niedrigem Niveau zu operieren. Die Folge ist eine gefährliche Abwärtsspirale: im Gegenzug schrauben auch die tomatenverarbeitenden Fabriken wegen der unsicheren Rohstoffversorgung ihre Kapazitäten nach unten. Um diese Entwicklung aufzuhalten, müssten einheimische Subventionen geschaffen und/oder die Zollsätze wieder erheblich ange-

hoben werden. So schätzt der ghanaische Geflügelzüchterverband, dass bei einem Einfuhrzoll von 80 Prozent auf gefrorene Geflügelteile eine gleichberechtigte Wettbewerbssituation mit EU-Importen herrschen würde. Das Land hat 2003 versucht, durch Anhebung seines Einfuhrzolls für Geflügelteile auf 40 Prozent dieses Exportdumping zu unterbinden. Auf Druck des IWF musste die ghanaische Regierung diese Schutzmassnahme aber nach wenigen Monaten wieder zurücknehmen.

Baumwolle

In den letzten drei Jahrzehnten hat sich Baumwolle in mehreren westafrikanischen Ländern zu

Verschuldung und geringen staatlichen Budgets sind die westafrikanischen Staaten nicht in der Lage, ihrerseits mit Stützungsmaßnahmen für ihre Produzenten zu reagieren.

Ohne eine Subventionierung der Baumwollpreise in der O-ECD könnten die Einnahmen von westafrikanischen Baumwollproduzenten um bis zu 25 Prozent höher sein. In Benin, könnten nach Schätzungen fünf Prozent der Bevölkerung aus der Armut befreit werden. Das kleine Land hat gemeinsam mit Mali, Tschad und Burkina Faso in der WTO eine „Baumwollinitiative“ zur raschen Abschaffung der Subventionen auf den Weg gebracht. Darin ist eine klare

der inzwischen durch Robert Portman abgelöste ehemalige US-Handelsbeauftragte, besuchte etwa im Dezember 2004 Senegal, Benin und Mali, um sich über die Situation der Baumwollproduzenten zu informieren. Zugeständnisse seitens der US-Produzenten hatte er nicht im Reisegepäck. Die USA bleibt weltweit der nach China zweitgrößte Baumwollproduzent mit einem hohen Niveau interner Subventionen. Durch geschickte Winkelzüge versuchen die USA, in den laufenden WTO-Verhandlungen durch Umdefinieren der Kategorien ‚blue box‘ und ‚green box‘ die internen Subventionen zu erhalten (vgl fact sheet 3 „Westafrika in der WTO“). Sie argumentieren, diese wirkten kaum handelsverzerrend.

Ähnliches gilt für die Interessen der EU. Die Zahl der Baumwollproduzenten in Andalusien und Griechenland ist zwar relativ gering, doch da es sich um strukturschwache Gegenden handelt, sind die Fördergelder mittelfristig festgeschrieben, wenn auch auf sinkendem Niveau. Der europäische Agrarverband COPA-COGECA betreibt in Brüssel intensive Lobbyarbeit für die Produzenten. Da erscheint es wenig überzeugend, wenn etwa Handelskommissar Peter Mandelson bei seinem Besuch in Mali im April 2005 wortreich verkündete, die EU wolle sich verstärkt für die Belange der Baumwollbauern in der Region stark machen. Die zeitlich vagen Absichtserklärungen der OECD-Staaten in der WTO vom Juli 2004, Exportsubventionen völlig zu streichen und interne Stützung erheblich zu beschneiden, werden noch einige Zeit ihrer Umsetzung harren.

November 2005

Globaler Baumwollhandel nach Regionen, 2001/02					
	Produktion		Export	Import	Bilanz
	1000 t	%/Welt			
West-/Zentralafrika	1098	5,1	801	16	785
EU	563	2,6	295	784	-489
USA	4421	20,6	2395	5	2390
Brasilien	766	3,6	147	55	92
China	5313	24,8	74	98	-24

Quelle: EU, DG Trade

einem der Hauptanbauprodukte entwickelt. Staaten wie Burkina Faso, Mali und Benin erzielen einen großen Teil ihrer Exporterlöse mit diesem Produkt. Die Qualität der dort angebauten Baumwolle ist im internationalen Vergleich hoch, da sie während der gesamten Produktion von Hand verarbeitet wird. Dennoch sind die Kosten insgesamt gering, so dass prinzipiell gute Absatzmöglichkeiten auf den Weltmärkten gegeben sind. Rund zehn Millionen Menschen sind in Westafrika direkt oder indirekt vom Baumwollanbau abhängig. Probleme für den Absatz auf Weltmärkten bereiten aber die internen Subventionen für Baumwolle in der EU und den USA. Das betrifft sowohl die erschwerte Einfuhr in diese Staaten, als auch Nachteile in anderen Märkten. Aufgrund von

Festlegung eines Enddatums und die Einrichtung eines Kompensationsmechanismus für die Landwirte in den LDCs vorgeschlagen. Die Reaktion war jedoch wenig ermutigend: Die WTO empfahl den Antragstellern, stattdessen Wettbewerbsverzerrungen im gesamten Textilsektor zu analysieren.

Mächtige Lobbys im Norden

Die geschilderten Probleme durch Agrarsubventionen der OECD-Staaten sind seit Jahren bekannt, über ihre Abschaffung wird in bilateralen und multilateralen Handelsräumen schon seit langem verhandelt. Dennoch ist außer rhetorischen Bekenntnissen zu Entwicklung und Abbau von Handelsverzerrungen wenig Konkretes für die betroffenen westafrikanischen Länder herausgekommen. Robert Zoellick,

Zum Weiterlesen: WEED Broschüre „Dick im Geschäft – Handelspolitik im Dienste des Agrobusiness“, zu bestellen unter:

www.weed-online.org/publikationen/bestellung/index.html

Weltwirtschaft, Ökologie & Entwicklung (WEED), Torstr. 154, 10115 Berlin, Germany,

Tel.: +49-30-27582163, E-Mail: weed@weed-online.org, www.weed-online.org

* Gefördert von der InWEnt gGmbH aus Mitteln des BMZ *



WEED Infokit

Entwicklungsländer in Westafrika im Spannungsfeld zwischen multilateraler und bilateraler Handelspolitik

fact sheet 8

Industrieproduktion in Westafrika

weed

Der Anteil des sekundären (oder verarbeitenden) Sektors am BIP ist im Durchschnitt in den westafrikanischen Staaten schwächer als der Anteil von Landwirtschaft und Dienstleistungen (vgl. fact sheet 1 „Sozioökonomische Grunddaten“). Nur in wenigen Ländern macht er mehr als 20 Prozent des BIP aus. Nach Angaben der UNECA waren dies 2004 Burkina Faso, die Kapverden, Ghana, Guinea, Mali, Senegal und Togo. Unter 10 Prozent liegen die offiziellen Angaben in Gambia und Liberia. Da der verarbeitende Sektor vermutlich am stärksten von der offiziellen Statistik abgedeckt wird, könnte der reale Anteil noch geringer liegen.

Entwicklung 2004

Senegal ist im regionalen Vergleich ein Beispiel für ein relativ stark industrialisiertes Land, die Aktivitäten konzentrieren sich auf Baumaterialien, Chemikalien, Textil- und Lebensmittelverarbeitung. Die Textilbranche hat jedoch mit Importen gebrauchter Kleidung aus der EU und, besonders seit Anfang 2005, mit sehr preisgünstigen chinesischen Produkten zu konkurrieren. In Ghana konnte der verarbeitende Sektor 2004 nicht an die hohen Wachstumsraten im Vorjahr anknüpfen. Relativ dynamische Industrien bleiben Ölverarbeitung und Zementproduktion. Das von der Regierung propagierte ehrgeizige Ziel, bis 2007 einen Anteil des verarbeitenden Sektors von 37 Prozent zu erreichen, wird unter diesen Vorzeichen voraussichtlich nicht

realisiert werden können. Dennoch sind die gesetzten Anreize zur Stärkung privater Unternehmen und der Produktdiversifizierung in Ghana stärker als im regionalen Durchschnitt. In Burkina Faso macht die Verarbeitung landwirtschaftlicher Produkte den Großteil des sekundären Sektors aus. Während die Baubranche vor allem in der Hauptstadt Ouagadougou einen Boom erlebt, lag die Reifenindustrie wegen der fehlenden Gummilieferungen aus Côte d'Ivoire in Folge der dortigen politischen Krise (vgl. fact sheet 1 „Sozioökonomische Grunddaten“) fast vollkommen brach. In Côte d'Ivoire selbst nahm die im regionalen Vergleich gut diversifizierte industrielle Entwicklung nach der Rezession 2003 nur langsam wieder Fahrt auf. Bei den Unruhen in Abidjan im November 2004 wurden rund 80 Unternehmen zerstört.

Die NAMA-Verhandlungen

Der verarbeitende Sektor in westafrikanischen Ländern wird sich in Bälde einer verschärften Konkurrenz von Produkten aus den Industrieländern ausgesetzt sehen, sollten die Verhandlungen über den Marktzugang für nicht-agrarische Güter (NAMA) bei der WTO-Ministerkonferenz in Hongkong im Sinne der entwickelten Länder abgeschlossen werden können. NAMA umfasst alle Industriegüter, aber auch die Bereiche Fischerei, Forstwirtschaft und Mineralien, also alle Güter, die nicht im WTO-Agrarabkommen von 1995 geregelt sind. Das Verhandlungsmandat

stammt aus der Doha-Deklaration der Minister von 2001. Ziel der NAMA-Verhandlungen ist es, Handelshemmnisse – besonders Zölle – abzubauen und freien Marktzugang für Industriegüter zu schaffen. Die EU und die USA sind die handelspolitischen Akteure, die in diesem Bereich den stärksten Druck ausüben. Aus entwicklungspolitischer Perspektive ist dieses Insistieren auf Markttöffnung für Industrieprodukte besonders deshalb angreifbar, weil viele Länder bereits mit der Liberalisierung im Rahmen von Strukturanpassungsmassnahmen von Weltbank und IWF erfahren mussten, wie negativ sich die Konkurrenz aus der OECD auswirken kann. So brach in Côte d'Ivoire der verarbeitende Sektor in den Bereichen Chemikalien, Textil und Automobilproduktion praktisch völlig zusammen, als die Zölle 1986 um 40 Prozent gesenkt wurden.

Die Formel-Debatte

Ziel der NAMA-Verhandlungen ist es, die Industriezölle insgesamt möglichst stark zu senken. Hierzu sind zwei Instrumente vorgesehen: eine – momentan noch umstrittene – Zollsenkungsformel und sektorelle Einigungen. Mit dem zero-to-zero-Approach sollen damit in bestimmten Sektoren die Zölle komplett fallen. Die zur Zeit verhandelte Zollsenkungsformel, die sogenannte Schweizer Formel, würde für alle Mitglieder der WTO gelten – mit Ausnahme der LDCs und weniger Schwellenländer. Diese Formel bedeutet

neben großen Einschnitten für hohe Zölle eine Nivellierung von Zollspitzen. Sie wurde gegen eine Formel durchgesetzt, die von Ländern wie Brasilien und Indien favorisiert wurde und unterschiedliche Koeffizienten und Variablen für Entwicklungs- und Industrieländer vorsah. Problematisch daran ist die Tatsache, dass z.B. 70 Prozent Zollsenkung von einem hohen Niveau (in Entwicklungsländern) massive Einnahmeverluste und starke Marktöffnung bedeuten, während die gleiche prozentuale Reduktion von einem niedrigen Niveau (in Industrieländern) sich kaum bemerkbar macht.

Verhinderte Armutsbekämpfung

Auch im Kontext der von sämtlichen internationalen Organisationen geforderten Armutsbekämpfung, von der UNO als Millennium-Entwicklungsziel (MDG) festgeschrieben, erscheint die Marktöffnung kein adäquates Mittel zu sein. Dies gilt um so mehr, als die westafrikanischen Länder keine leistungsfähigen staatlich finanzierten sozialen Sicherungssysteme besitzen. Senegal verlor in der Folge eines breit angelegten Liberalisierungsprogramms der 80er Jahre ein Drittel der Arbeitsplätze im verarbeitenden Sektor. Ghana büßte im Rahmen seiner Marktöffnung zwischen 1987 und 1993 rund 60 Prozent der Arbeitsplätze in der verarbeitenden Industrie ein.

Somit erscheinen die NAMA-Verhandlungen für Westafrika als ernstzunehmende Bedrohung ihrer sich im Aufbau befindlichen Industrien. Eine erfolgreiche Integration in den Weltmarkt ist beim gegenwärtigen Entwicklungsstand durch eine weitere Öffnung nicht zu erwarten, vielmehr droht eine massive Deindustrialisierung. Zu diesem Ergebnis kommt auch eine von der Europäischen Kommission in Auftrag gegebene

Studie über die Auswirkungen von bilateralen Wirtschaftspartnerschaftsabkommen (EPAs), die wie die WTO eine starke Marktöffnung des verarbeitenden Sektors fordern. Dieses Sustainability Impact Assessment kommt für Westafrika zu dem Schluss, dass sich der industrielle Niedergang, der durch bisherige Importe u.a. aus der EU bereits feststellbar ist (vgl. fact sheet 7 „Landwirtschaft und Agrarexporte“), durch EPAs noch deutlich verschärfen würde. Im Gegenteil wird es nicht in nennenswertem Maßstab zu Industriemporten Westafrikas in die EU kommen. Ausnahme könnte hier allenfalls teilweise konkurrenzfähige Produkte aus Nigeria sein.

Darüber hinaus ist fragwürdig, wie sich die Liberalisierungsforderungen mit Unterstützungsmassnahmen anderer internationaler Organisationen vertragen. So finanziert das UN-Sonderprogramm für industrielle Entwicklung (UNIDO) seit rund 15 Jahren in Westafrika Projekte, die dem verarbeitenden Sektor Auftrieb geben sollen. Zwar sind diese teils auf Weltmarktbedingungen zugeschnitten, wenn etwa in Nigeria die Klassifizierung von Gütern nach der ISO-Norm gefördert wird. Die Bemühungen anderer Projekte, wie die Fortbildung von Frauen und die Stärkung von Kleinunternehmen, könnten dagegen konterkariert werden, wenn diese wirtschaftlichen Akteure durch NAMA ihre Existenzgrundlage einbüßen.

Positionen der Zivilgesellschaft

In einem Memorandum anlässlich des Treffens der Handelsminister der Afrikanischen Union in Kairo im Juni 2005 nahmen Vertreter der afrikanischen Zivilgesellschaft Stellung zu den Liberalisierungsforderungen im Bereich NAMA. Für Westafrika waren NGO-Vertreter aus Se-

negal und Guinea beteiligt. In dem Papier wird auch auf die bereits in der Praxis erprobten Zollsenkungen im Rahmen neoliberaler Strukturanpassungsmassnahmen und deren negative Folgen für die einheimischen Industrien Bezug genommen.

Der momentan den Verhandlungen zugrundeliegende Derbez-Text (Anhang B des WTO-Rahmenabkommens von Juli 2004) wird als einseitig auf Interessen der entwickelten Länder ausgerichtet abgelehnt. Trotz wiederholter Änderungsvorschläge von Ländern des Südens seien diese weitestgehend ignoriert worden. Die NGO-Vertreter forderten die AU-Handelsminister auf, in den Verhandlungen hart zu bleiben und Art und Ausmaß von Zollsenkungen in Einklang mit lokalen Entwicklungsprioritäten selbst zu bestimmen. Eine Schweizer Formel mit einem einheitlichen Koeffizienten für alle Länder und Produktgruppen lehnen sie ab. Akzeptabel sei allenfalls ein Ansatz wie in der Uruguay-Runde, in der eine durchschnittliche Zollsenkung angestrebt wurde, die afrikanischen Staaten aber selbst besonders schutzbedürftige Produktgruppen bestimmen konnten.

November 2005

Zum Weiterlesen: Broschüre „Das NAMA-Drama: Wie die WTO-Verhandlungen über Industriegüter Umwelt und Entwicklung bedrohen“, zu bestellen unter:
www.weed-online.org/publikationen/bestellung/index.html

Weltwirtschaft, Ökologie & Entwicklung (WEED), Torstr. 154, 10115 Berlin, Germany,
Tel.: +49-30-27582163, E-Mail: weed@weed-online.org, www.weed-online.org

* Gefördert von der InWEnt gGmbH aus Mitteln des BMZ *



WEED Infokit

Entwicklungsländer in Westafrika im Spannungsfeld zwischen multilateraler und bilateraler Handelspolitik

fact sheet 9

Erdöl im Golf von Guinea

weed

Erdöl als Boomfaktor

Obwohl in Nigeria, Angola und Gabun schon seit vielen Jahren Erdöl gefördert wird und Nigeria immerhin der sechsgrößte Erdölproduzent der Welt ist, ist die Region um den Golf von Guinea in letzter Zeit zunehmend in den Blick von Energie- und Militärstrategen geraten. Dies liegt zum einen daran, dass neue Erdölvorkommen in der Region entdeckt wurden, die die betroffenen Staaten einen regelrechten Erdölboom erleben lassen. Bereits 2001 stellte die National Energy Policy Group der USA unter Leitung von Vizepräsident Dick Cheney fest, dass Westafrika zusammen mit Lateinamerika zu den „am schnellsten wachsenden Öl- und Gasquellen für den US-Markt“ gehört¹.

Fantastisches Potential

Das Potenzial der Region beschreibt Janice van Dyke Walden, Vize-Präsidentin von Vanco Energy, wie folgt: „Die potentiellen Reserven belaufen sich auf 8 Milliarden Barrel Öl nur für Vanco; 1,26 Mrd. Barrel könnten in Äquatorial Guinea liegen, 3,2 Mrd. in Marokko, 2,9 Mrd. in Namibia und eine halbe Mrd. in der Elfenbeinküste. Wenn Sie unsere Fläche nehmen und diese in den Golf von Mexiko versetzen würden, könnten Sie sehen, dass sie ungefähr 75 % der Tiefsee des mexikanischen Golfs bedeckt und

¹ Office of Vice President R.Cheney (2001): National Energy Policy, Report of the National Energy Policy Development Group, Washington, US Government Printing Office

Erdöl in den Ländern des Golfs von Guinea (2002)						
	Sichere Reserven (in Mrd. barrel)	Produktion (1.000 barrel / Tag)	Konsum (1.000 barrel / Tag)	Anteil von Erdöl am Gesamtexport (%)	Anteil BSP (%)	Anteil an Staatseinnahmen (%)
Angola	5,4	900	31	90	45	-
Äquatorial Guinea	-	265	1	86,6	73	-
Gabun	2,5	295	19	80	43	65
Kongo Brazzaville	1,5	283	7	90	67	70
Nigeria	24	2.118	292	95	40	80

Quellen: EIA Country Analysis Brief, taz 25.11.2003

das betrifft nur ein einziges Unternehmen. Unsere Interessen in Afrika sind so klar und das Tiefseepotenzial dort ist fantastisch.“

Ob das Potenzial wirklich so fantastisch ist, wird sich noch zeigen müssen, haben doch viele Erdölfirmen (allen voran Shell) ihre Prognosen über verfügbare Vorräte in den letzten Jahren nach unten korrigieren müssen.

Der Anteil Sub-Sahara Afrikas an der Welterdölproduktion belief sich 2001 auf ca. 6% und die gesicherten Reserven belaufen sich auf 5 - 8%², wobei allerdings

² BP statistical review of world energy, Juni 2002. Zum Vergleich Erdölreserven der Staaten des Mittleren Ostens: ca. 65%, wobei allein 25% auf Saudi Ara-

die US Administration von wesentlich höheren Zahlen ausgeht³. Dies mag nicht viel erscheinen, wenn man sich jedoch die Bedeutung der Erdölproduktion auf die Wirtschaft der einzelnen Länder und auf einzelne bilaterale Handelsbeziehungen anschaut, ändert sich das Bild.

Schwache Industrien

Erdöl und in zunehmendem Masse auch Erdgas sind mittlerweile in den Ländern rund um den Golf von Guinea die Eckpfeiler der nationalen Ökonomien, wie die folgenden Zahlen verdeutlichen. Während in Gabun die

bien und über 10% auf den Irak entfallen.

³ Vergl. National Energy Policy

Erdölförderung leicht rückläufig ist, wird die Produktion in Äquatorialguinea und dem Inselstaat São Tomé und Príncipe in den nächsten Jahren rasant steigen. Hauptabnehmer des Erdöls sind die USA, mit großem Abstand gefolgt von Europa und Asien⁴. Aus Sicht der USA bedeutet dies, dass ca. 15% ihres Erdölbedarfs aus West Afrika⁵ gedeckt wird, dieser Anteil soll sich bis 2015 auf mindestens 25% erhöhen.

Bedeutung für die USA

Für die USA sind die Erdölvorkommen der Staaten am Golf von Guinea gleich aus mehreren strategischen Gründen sehr interessant:

1. Die bisher bekannten Erdölreserven der Region erlauben eine Diversifizierung der Erdöllieferländer und eine Verringerung der Abhängigkeit von den Staaten am persischen Golf und lateinamerikanischen Lieferstaaten wie Venezuela.
2. Bis auf Nigeria ist keines der Länder Mitglied der OPEC und demzufolge auch nicht an die vereinbarten Fördermengen gebunden.
3. Die staatlichen Erdölgesellschaften sind – abgesehen von Nigeria – klein und finanziell und technisch nicht in der Lage, die Erdölförderung eigenständig durchzuführen. Die Staaten sind zur Erschließung und Produktion ihrer Erdölvorkommen auf internationale Konzerne angewiesen. Am Golf von Persien beginnen die Staaten erst langsam den Erd-

⁴ In die USA werden täglich 1.370.000 Barrel exportiert, nach Europa 701.000 Barrel, Asien 741.000 Barrel. BP statistical review of world energy, June 2002

⁵ Die wichtigsten Importländer für die USA sind bisher in der Reihenfolge Kanada, Venezuela, Saudi Arabien, Mexiko, Nigeria

ölsektor für ausländische Investitionen zu öffnen.

4. Neben Erdöl verfügt die Region auch über große Erdgasvorkommen, die bisher nur ungenügend genutzt werden, aber über ein großes Potenzial verfügen.
5. Die neuentdeckten Erdölvorkommen liegen überwiegend vor der Küste. Sozio-kulturelle Probleme wie Shell sie im Niger Delta in Nigeria erlebt, dürften für den Betrieb dieser Förderplattformen keine Rolle spielen. Die Produktionskosten sind allerdings teurer als im Persischen Golf.

Allein 50 Milliarden US \$ sollen bis 2010 an Investitionen in den Erdöl- und Erdgassektor der Region fließen, mehr als das Brutto sozialprodukt der Region. „In einige der ärmsten Länder der Welt rückt die kapitalintensivste Rohstoffindustrie der Welt ein.“

Politikmix als Antwort

Das Institute for Advanced Strategic and Political Studies (IASPS) empfiehlt der Regierung der USA einen Politikmix zur Sicherung der US-Interessen am Golf von Guinea. Dieser besteht aus Maßnahmen zur Sicherung der Energieversorgung, von begleitenden Entwicklungsstrategien und dem Ausbau der Militärpolitik in der Region. Der Golf von Guinea soll zu einer Region mit „vitalen Interessen“ für die USA deklariert und der Aufbau eines regionalen Militärkommandos analog der „U.S. Forces Korea“ soll forciert werden.

Mit ihrer Energie-, Handels- und Militärpolitik in der Region beginnen die USA, die Machtaufteilung der alten Kolonialmächte - allen voran Frankreich und England - zu überlagern. Aber nicht nur im Mittleren Osten sondern auch in Sub-Sahara Afrika entwickeln die Regierungen der USA und Großbritanniens gemeinsame Strategien. Im April 2002 wurde der Energie-Dialog

zwischen beiden Ländern ins Leben gerufen. „Wir haben eine Reihe von wichtigen Öl- und Gasproduzenten in Westafrika ausgewählt, mit denen unsere zwei Regierungen und bedeutende Öl- und Gasunternehmen kooperieren könnten, um das Investitionsklima zu verbessern und gute Regierungsführung, soziale und politische Stabilität und damit die langfristige Versorgungssicherung zu verbessern“, heißt es in einem Memorandum⁶. Damit sind insbesondere Nigeria, São Tomé, Äquatorialguinea und Angola gemeint. Ziel dieser Politik ist es u.a., die Voraussetzungen für die Milliardeninvestitionen (und Gewinne) von BP, Shell, ExxonMobil und ChevronTexaco in die Infrastruktur und die Entwicklung der Erdölfelder zu verbessern.

EU-Wirtschaftsinteressen

Für die Energieversorgung der EU-Staaten spielt Subsahara Afrika bisher keine entscheidende Rolle, doch das wird sich ändern. Die EU hat über ihre Hausbank, die Europäische Investitionsbank (EIB), in den vergangenen Jahren Kredite über 722,5 Mill. Euro in den Erdöl- und Bergbausektor der AKP-Staaten vergeben. Ein einziges Erdöl-Erschließungsprojekt in Westafrika, die Tschad-Kamerun-Ölpipeline, erhielt mit 144 Mill. Euro 4% aller von 1994 bis 2004 an AKP-Staaten vergebenen Kredite. Europäische Konzerne wie REPSOL, BP, Norsk Hydro, Statoil, TotalFinaElf oder Royal Dutch Shell vertreten ihre Interessenten in Westafrika zunehmend offensiv. In den kommenden Jahren werden jährliche Investitionen europäischer Ölkonzerne in Höhe von 3 bis 4 Milliarden US\$ erwartet.

November 2005⁷

⁶ zitiert nach: The Guardian, UK and US in joint effort to secure African oil, 14. November 2003

⁷ Beitrag von Heidi Feldt

Zum Weiterlesen: WEED Broschüre „Mit dem Rücken zur Wand - Ghanas Handelspolitik zwischen Bilateralismus und Multilateralismus“, zu bestellen unter:

www.weed-online.org/publikationen/bestellung/index.html

Weltwirtschaft, Ökologie & Entwicklung (WEED), Torstr. 154, 10115 Berlin, Germany,

Tel.: +49-30-27582163, E-Mail: weed@weed-online.org, www.weed-online.org

* Gefördert von der InWent gGmbH aus Mitteln des BMZ *