

Handelspolitische Optionen für Subsahara-Afrika: zwischen TTIP, EPAs, WTO und afrikanischer Integration

Schmieg, Evita

Veröffentlichungsversion / Published Version

Kurzbericht / abridged report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Schmieg, E. (2015). *Handelspolitische Optionen für Subsahara-Afrika: zwischen TTIP, EPAs, WTO und afrikanischer Integration*. (SWP-Aktuell, 35/2015). Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik -SWP- Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-428277>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Handelspolitische Optionen für Subsahara-Afrika

Zwischen TTIP, EPAs, WTO und afrikanischer Integration

Evita Schmiege

Im Rahmen einer nachhaltig orientierten Außenhandelspolitik können Exporte und Importe eine wichtige Rolle spielen, um Prozesse wirtschaftlicher und sozialer Entwicklung zu unterstützen. Auf internationaler Ebene wurden immer wieder Ziele formuliert und Instrumente vorgeschlagen, um dieses Potential zugunsten von Entwicklungsländern auszuschöpfen. Dennoch exportieren die Länder Subsahara-Afrikas überwiegend unverarbeitete Rohstoffe, was kaum zu Wertschöpfung und Entwicklung beiträgt. Nur wenige Länder konnten die jahrzehntelangen Handelspräferenzen der EU und teilweise der USA erfolgreich nutzen, die Verhandlungen in der Welthandelsorganisation (WTO) kommen nur im Schnecken-tempo voran und die versprochene Entwicklungsdividende ist bisher ausgeblieben. Sobald die Transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft (TTIP) verwirklicht ist, dürfte der Wettbewerbsdruck weiter steigen. Die mit der EU geschlossenen Wirtschaftspartnerschaftsabkommen (EPA) bergen zwar Chancen, aber auch Risiken. Welche Ansatzpunkte bieten sich für Länder südlich der Sahara, durch Außenhandel nachhaltige Entwicklungsprozesse zu fördern? Wie könnten EU und USA dies unterstützen?

In Subsahara-Afrika liegen 34 der 48 ärmsten (Least Developed Countries, LDC) sowie die Mehrzahl der ärmeren Länder weltweit. Diese Region kommt daher am langsamsten voran, wenn es darum geht, die von den Vereinten Nationen für 2015 formulierten Millennium-Entwicklungsziele (Millennium Development Goals, MDGs) zu erreichen. Immerhin sind Fortschritte etwa beim Abbau der Armut zu verzeichnen, so die Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Afrika in ihrem MDG-Bericht 2014: Die

Zahl der Menschen, die von weniger als 1,25 US-Dollar pro Tag leben, hat sich von 57% (1990) auf 47% (2011) verringert. Für viele Länder in Subsahara-Afrika macht der Außenhandel den überwiegenden Teil des Bruttoinlandsprodukts aus – laut Weltbank beispielsweise 89% in Ghana (2013). Strategien zur Reduzierung von Armut und für nachhaltige Entwicklung müssen darum die Chancen nutzen, die der Außenhandel unter bestimmten Bedingungen bieten kann, um diesen Zielen näher zu kommen.

Die MDGs enthielten daher einen Indikator für das Ausmaß des Zugangs der ärmsten Länder zu den Märkten der Industrieländer. Auch in den derzeit noch diskutierten Sustainable Development Goals (SDGs), die die MDG ablösen sollen, spielt der internationale Handel eine gewisse Rolle. Der Zugang zu den Märkten der Industrieländer, gemessen am Indikator Durchschnittszölle, hat sich seit Beginn des Jahrtausends erheblich verbessert, und auch die von OECD-Ländern gezahlten Exportsubventionen, die die lokale Agrarproduktion behindern, gingen zurück. Die Länder Subsahara-Afrikas konnten ihre Ausfuhren weltweit in den Jahren 2000 bis 2013 von 113 auf 484 Mrd. US-Dollar steigern, bei einer leicht positiven Handelsbilanz.

Die Abnehmerstruktur im Hinblick auf die Warenexporte von Ländern südlich der Sahara hat sich in der letzten Dekade sehr verändert. Im Jahr 2013 wurden die meisten Güter der Region nach Asien ausgeführt (34%). Die Europäische Union, die im Jahr 2000 noch 36% der Exporte Subsahara-Afrikas abnahm, wurde 2009 als wichtigster Handelspartner verdrängt und verliert rapide an Bedeutung. Ihr Anteil ist bis 2013 auf 25% gesunken, derjenige der USA sogar von 22% (2000) auf 10% (2013). Der Anteil des regionalen Handels in Subsahara-Afrika beläuft sich auf 16%.

Die internationale Gemeinschaft hatte sich mehrfach zum Ziel gesetzt, die Diversifizierung von Exporten der ärmsten Länder und deren bessere Integration in die Weltwirtschaft zu fördern, nicht zuletzt über präferentielle Handelsregeln. Doch nur wenige Länder konnten diese Präferenzen dazu nutzen, die Wertschöpfung im Land zu erhöhen und ihre Exporte zu steigern. Im Rahmen des Cotonou-Abkommens befreite die EU 97% aller Warenexporte aus afrikanischen, karibischen und pazifischen Staaten (AKP-Staaten) von Zöllen. Die Everything-but-Arms-Initiative der EU stellte sämtliche Warenausfuhren der ärmsten Länder zoll- und quotenfrei. Die USA wiederum gewährten im African Growth and Opportunity Act (AGOA) selektive Handels-

präferenzen mit großzügigeren Ursprungsregeln. Dennoch führen die Länder südlich der Sahara nach wie vor hauptsächlich Rohstoffe aus (Zahlen von 2013): Brennstoffe, Erze und Metalle machen zusammen 70% des Exports aus (der Handel untereinander nicht eingerechnet), gegenüber 8% Fertigwaren. Notwendig wäre daher, den Beitrag des Außenhandelsystems zu mehr Wertschöpfung und Arbeitsplätzen und damit zu nachhaltiger Entwicklung zu stärken. Außerdem sehen sich die Entwicklungsländer zusätzlichen Herausforderungen in Gestalt sogenannter Mega-Regionals gegenüber. Dies sind Freihandelszonen zwischen großen Wirtschaftsblöcken, so die Transpazifische Partnerschaft (TPP) und die Transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft (TTIP), die von Natur aus Drittländer diskriminieren.

Die Doha-Entwicklungsrunde der WTO

Die Ministererklärung zu Beginn der Welt handelsverhandlungen von November 2001 in der katarischen Hauptstadt Doha, also kurz nach den Anschlägen vom 11. September, stellt die »Bedürfnisse und Interessen der Entwicklungsländer« ins Zentrum der »Doha Development Agenda«. 2005 wurde eine Reihe von Maßnahmen beschlossen, die damals von Entwicklungsländern als prioritär verhandelt wurden und durchaus geeignet gewesen wären, diesem Ziel näher zu kommen: zoll- und quotenfreier Zugang für mindestens 97% der Exporte aus den ärmsten Ländern zu den Märkten der Industrieländer und Schwellenländer, Abschaffung von Agrarexportsubventionen und vergleichbaren Instrumenten bis 2013 sowie der bevorzugte Abbau von Produktionssubventionen (der Industrieländer) für Baumwolle, ein wichtiges Exportprodukt vor allem Westafrikas, um die Weltmarktpreise zu entlasten. Allerdings mangelte es immer am politischen Willen, diese Beschlüsse unabhängig vom Gesamtergebnis der Runde als sogenannte »early harvest« zu verabschieden.

Die Einlösung des Versprechens der Entwicklungsrunde steht damit noch immer aus. Zwar können die WTO-Vereinbarungen zum Thema »Handelserleichterungen« vom Dezember 2013 in Bali, bürokratische Hürden an der Grenze abzubauen, auch Entwicklungsländern nützen. Eingebracht wurde dieses Thema allerdings von Industrieländern, denn ihre Firmen haben die größeren Gewinne daraus zu erwarten. Zugleich sind die gesetzlichen und institutionellen Reformen zur Umsetzung von Handelserleichterungen teuer. Daher verbindet das Abkommen die Verpflichtung zur Umsetzung mit entwicklungspolitischer Unterstützung durch Industrieländer. Weil dies aber Zeit braucht, ist die Umsetzung in vielen Ländern ungewiss. In Bali wurde allerdings eine weitere wichtige Regelung vorbereitet: Es sollen neue Möglichkeiten eröffnet werden, öffentliche Lagerhaltung zur Ernährungssicherung zu unterstützen. Dies ist ein dringliches Anliegen Indiens, über das noch weiter verhandelt werden muss. Für die meisten afrikanischen Länder wird dieses Instrument aber auf absehbare Zeit keine große Rolle spielen können, da ihnen schlicht die Mittel zur Subventionierung fehlen. Klares Zeichen dafür ist, dass nur eine kleine Minderheit sogar derjenigen Länder tatsächlich in der Lage ist, 10% ihres Haushalts für Landwirtschaft zur Verfügung stellen, die dies schon 2003 in der African Union Maputo Declaration on Agriculture and Food Security beschlossen haben. Das Ergebnis der WTO-Ministerkonferenz in Bali löst das Entwicklungsversprechen von Doha nicht ein, auch wenn es politisch wichtig war, um den Stellenwert der Welthandelsorganisation zu unterstreichen.

TTIP und Drittländer

Die Wirkungen des TTIP auf Drittländer werden erst nach Abschluss der Verhandlungen zutage treten, doch die Wirkungsmechanismen sind schon heute bekannt.

Mit dem TTIP wird das für bilaterale Freihandelsabkommen typische Ziel verfolgt,

die gegenseitigen Zölle zu senken. Damit können Drittländer von den Märkten verdrängt werden, was als Handelsumlenkung bezeichnet wird. Betroffen sind vor allem Produkte, die in EU und USA noch mit hohen Zöllen belegt sind, nämlich Textilien, Schuhe, Agrarprodukte und Nahrungsmittel. Dies beeinträchtigt etwa Bangladeschs und Kenias Ausfuhren auf den europäischen Markt. Diesen Nachteilen könnte entgegenwirken, dass manche Drittländer in die Wertschöpfungsketten der Produktion für die Märkte von EU und USA einbezogen werden, zum Beispiel Marokko in die Automobilzulieferung. Über mögliche Wirkungen des TTIP scheiden sich allerdings die Geister (siehe SWP-Zeitschriften-schau 1/2014).

Noch schwieriger ist es, die Folgen regulatorischer Vereinbarungen und harmonisierter Standards abzuschätzen. Eine Harmonisierung auf höherem Niveau wäre eine Herausforderung vor allem für ärmere Länder mit schwachen Institutionen der Qualitätsinfrastruktur. In EU und USA bestehen ohnehin gesellschaftliche Präferenzen für steigende Produktqualität sowie mehr Umwelt- und Sozialverträglichkeit der Produktion. Langfristig müssen sich Drittländer daher grundsätzlich auf immer anspruchsvollere Märkte einstellen. Schon heute unterliegen beispielsweise 80% der landwirtschaftlichen Exporte Kenias privaten Standards, deren Erfüllung von großen Supermarktketten vorausgesetzt wird und die über staatliche Regelungen hinausgehen.

Im Zusammenhang mit dem TTIP wird aber die Harmonisierung von Regeln und Standards voraussichtlich nicht der Normalfall sein. Die Erfahrungen mit der EU-Binnenmarktvollendung zeigten, dass die *gegenseitige Anerkennung von Regeln und Standards* leichter zu erreichen ist. Dies könnte Drittländern zum Vorteil gereichen: Ihre Produkte müssten für die (wiewohl anspruchsvollen) Märkte von EU und USA zumindest nicht mehr unterschiedlichen Standards und Verfahrensregeln genügen.

Auch im Bereich Liberalisierung des Dienstleistungshandels könnte sich das TTIP als vorteilhaft für Drittländer erweisen. Die Gefahr einer Handelsumlenkung ist dort sehr viel geringer, da Dienstleistungsmärkte nicht durch Zölle, sondern durch regulatorische Maßnahmen geschützt werden, etwa Qualifikationserfordernisse für Berufsabschlüsse oder Anforderungen an die Niederlassung von Dienstleistungsunternehmen. Handelspräferenzen für Dienstleistungen setzen daher in vielen Bereichen Maßnahmen gegenseitiger Anerkennung oder vereinfachte Regeln voraus. Deren Geltung könnte auch auf Drittländer ausgedehnt werden. Wo aber der Arbeitsmarkt betroffen ist, dürfte sowohl in den USA als auch der EU der politische Wille sehr begrenzt sein, sich Drittländern auch nur in geringem Maße zu öffnen.

EU und USA nehmen zusammen ein Drittel der Exporte Subsahara-Afrikas ab. Das TTIP wird sich daher auf jeden Fall auf sie auswirken – auf welche Weise, wird von den Verhandlungsergebnissen abhängen. Aller Voraussicht nach werden die Zölle nicht vollständig abgeschafft werden, auch wenn dies angestrebt wird: WTO-Generaldirektor Pascal Lamy wies im Welthandelsbericht 2011 darauf hin, dass die Zölle, die in der WTO auf hohem Niveau gebunden sind, meist auch in Freihandelsabkommen nicht gesenkt werden. Genau deshalb dürften ökonomische Berechnungen erhoffter positiver Wirkungen des TTIP übertrieben sein. Die EU etwa geht davon aus, dass das TTIP einen zusätzlichen ökonomischen Nutzen von 214 Mrd. Euro jährlich bringen wird.

Umsetzung der EU-AKP-Wirtschaftspartnerschaftsabkommen als Herausforderung

Handelspolitische Veränderungen stehen für die Länder Subsahara-Afrikas aber auch im Rahmen der Wirtschaftspartnerschaftsabkommen (EPA) an, die 2014 zwischen EU und drei afrikanischen Regionen abgeschlossen wurden, der Economic Com-

munity of West African States (ECOWAS), der Southern African Development Community (SADC) und der East African Community (EAC). Sie sehen die gegenseitige, aber asymmetrische Liberalisierung des Warenverkehrs vor. Die EU hat ihren Warenmarkt bereits 2008 vollständig geöffnet. Die afrikanischen Regionen hingegen werden erst nach Inkrafttreten der Abkommen während Übergangsfristen ihre Märkte zu 75% (ECOWAS) bzw. etwa 80% (die beiden anderen Regionen) öffnen, gemessen an den mit Handelsströmen gewichteten Zolllinien. Zahlreiche Agrarprodukte werden dauerhaft von der Liberalisierung ausgenommen. Zusätzlich schafft die EU im Rahmen des EPA Agrarexportsubventionen für europäische Produkte ab.

Die Erfahrungen mit dem EPA, das EU und karibische Staaten bereits seit 2008 anwenden, lassen Schlussfolgerungen auch für afrikanische Regionen zu. Neue Handelsströme sind zwischen EU und Karibik in den vergangenen Jahren kaum entstanden, vor allem wegen *dominanter Wirkungen interner Faktoren* wie Kosten von Inputs, Bedingungen der Infrastruktur und Schwierigkeiten des Marktzugangs außerhalb von Zöllen. *Externe Faktoren*, allen voran die internationale Wirtschaftskrise, spielen ebenfalls eine Rolle. Wie wichtig andere Faktoren sind, unterstreichen auch die bescheidenen Erfahrungen mit dem einseitigen präferentiellen Marktzugang, den die EU den AKP-Staaten gemäß dem Cotonou-Vertrag gewährte. Diese Bevorzugung konnte nicht verhindern, dass asiatische Länder in der gleichen Zeit *ohne* Handelspräferenzen ihre Exporte deutlich ausweiteten. Dennoch könnte eine Verbesserung dieser Systeme, etwa in Bezug auf Produktabdeckung (USA) und Ursprungsregeln, weitere Chancen bieten. Vor allem die USA haben hier Nachholbedarf, denn die EU hat mit dem EPA bereits einige Schritte in diese Richtung getan.

Zum Teil sind die EPAs noch immer politisch umstritten. Manche empfanden Handelsverhandlungen mit der EU nicht als Normalisierung der zuvor postkolonialen

Beziehungen. Befürchtet wird, dass die Teilliberalisierung gegenüber der EU die interne Wirtschaft schädigt. Die Erfahrungen der karibischen Länder bestätigen dies bisher jedoch nicht: Zusätzliche Importe betrafen überwiegend Produkte, die nicht unter die EPA-Liberalisierung fielen, und manche Einfuhren konnten produktivitätssteigernde Impulse geben. Ausnahmen von der Liberalisierung in sensiblen Bereichen sowie lange, progressiv ausgestaltete Übergangsfristen tragen dazu bei, dass so bald keine Verdrängung durch Importe aus der EU zu erwarten ist.

Grundsätzlich ist dies allerdings denkbar. Die EPAs enthalten zwar eine Reihe von Vorkehrungen, um mit negativen Wirkungen umzugehen, etwa flexible Schutzmechanismen, Politikspielraum für industrielle Entwicklung und Wirkungsbeobachtung. Allerdings können diese ihren Zweck nur erfüllen, wenn Wirkungen auf den Arbeitsmarkt oder die Wettbewerbssituation kleiner lokaler Unternehmen auch tatsächlich systematisch unter die Lupe genommen werden. Die in den EPAs dafür vorgesehenen Mechanismen sind noch nicht endgültig und umfassend ausgestaltet. Sollen ökonomische und soziale Folgen veränderter Handelsströme erfasst werden, verlangt dies jedoch ausgefeilte Systeme. Die Stakeholder in den Regionen sollten beim Monitoring eine wichtige Rolle spielen, da sie rasch an relevante Informationen kommen dürften.

Auch die Wirkungen der EPAs auf die weitere Integration in der Region müssen genau beobachtet werden. Bislang haben die Abkommen in mancher Hinsicht eine positive Rolle gespielt: Vermutlich hätte die ECOWAS sich im Oktober 2013 nicht auf ihren gemeinsamen Außenzoll geeinigt, hätte nicht der Druck des EPA bestanden, bis 2014 weitere gemeinsame Liberalisierungsvorschläge zu entwickeln. Diskussionen zur Tripartite-Freihandelszone aus EAC, COMESA (Common Market for Eastern and Southern Africa) und SADC im südöstlichen Afrika begannen 2008, als die EPA-Verhandlungen offensichtlich gemacht

hatten, dass das Problem überlappender Mitgliedschaften in mehreren Regionalorganisationen nur gelöst werden kann, indem die Integration zwischen diesen Regionen schneller vorangeht als die Öffnung nach außen.

Alle EPAs enthalten ein deutliches Bekenntnis zur regionalen Integration und bieten mit vielen Ansatzpunkten eine Chance, die Integration innerhalb der regionalen Gemeinschaften voranzutreiben. Dennoch besteht die Gefahr, dass durch Importe aus der EU unter dem EPA andere regionale Anbieter verdrängt werden. Eine solche Handelsumlenkung zugunsten der EU wäre unter dem Gesichtspunkt nachhaltiger Entwicklung äußerst unerwünscht und liefe den Zielen des Abkommens zuwider. Daher enthalten die meisten EPAs eine *regionale Integrationsklausel*, die besagt, dass die Marktöffnung gegenüber der EU auch für die Handelspartner in der eigenen Integrationsgemeinschaft gelten soll. Im CARIFORUM-EPA hat sich aber gezeigt, dass einige Länder diese Klausel nicht umsetzen, da sie regionale Konkurrenz mehr fürchten als Einfuhren aus der EU. Diese Sorge hegen auch afrikanische Länder gegenüber ihren Integrationspartnern.

Deshalb ist damit zu rechnen, dass die Umsetzung der regionalen Integrationsklausel des EPA in Afrika ähnliche Schwierigkeiten mit sich bringt wie in der Karibik. Ohnehin löst diese Klausel nur einen Teil des Problems: Sie kann Handelsumlenkung zugunsten der EU *innerhalb* der Integrationsgemeinschaft (etwa der SADC) verhindern. Es kann allerdings sein, dass Exporte benachbarter Integrationsgemeinschaften zugunsten der EU umgelenkt werden. Integrationsprozesse in der größeren Region, also *zwischen* den Integrationsgemeinschaften, könnten durch die EPAs leiden, beispielsweise die COMESA-EAC-SADC-Tripartite, aber auch der Handel mit anderen afrikanischen Regionen. Nun ist diese Gefahr weder besonders groß noch akut, da Übergangsfristen und große Ausnahmereiche eine nur langsame Liberalisierung gegenüber der EU zulassen und Importe

von dort nur allmählich wachsen. Außerdem werden Einfuhren aus der EU wohl nur in sehr begrenztem Umfang mit Produkten aus dem regionalen Handel konkurrieren. Dennoch sollten Mechanismen entwickelt werden, die eine Begünstigung der EU zu Lasten regionaler Partner grundsätzlich verhindern. Nötig dazu ist das beschriebene Monitoring, vor allem aber der politische Wille der afrikanischen Staaten zur weiteren Integration zwischen den Regionen: Eigentlich bedürfte es einer regionalen Integrationsklausel zwischen den Integrationsgemeinschaften. Dies bietet sich vor allem für die COMESA-EAC-SADC-Tripartite an.

In den Kooperationsbereichen der EPAs, wie etwa Zollverwaltung, sanitäre und phytosanitäre Maßnahmen oder technische Handelshemmnisse, besteht ebenfalls eine gewisse Gefahr, dass die EU zu Lasten anderer afrikanischer Partner begünstigt wird. Zu diesen Themen sehen die Abkommen verstärkte Kooperation mit der EU vor. Diese Bereiche bergen ein hohes positives Entwicklungspotential, da sie oft entscheidende interne Rahmenbedingungen von Produktion und Export betreffen. Unerwünschter Nebeneffekt einer Kooperation zwischen einzelnen EPA-Regionen und der EU könnte allerdings sein, dass sich Länder und Regionen mit Standards und Regeln stärker auf die EU ausrichten und die Verbindung mit anderen afrikanischen Regionen vernachlässigen. Die im EPA vorgesehene institutionelle Kooperation und Unterstützung durch Entwicklungspolitik sollten deshalb möglichst immer im Auge haben, die Zusammenarbeit auch regionenübergreifend zu gestalten und gewonnene Erkenntnisse allen Regionen zugänglich zu machen, um zugleich zum innerafrikanischen Integrationsprozess beizutragen.

Regionale Integration in Afrika

In Afrika existieren mehrere regionale Integrationsgemeinschaften, die jedoch laut Analysen der Afrikanischen Union (AU) sehr unterschiedlich aktiv sind. Vor allem in

zwei Regionen hat sich der Handel dynamisch entwickelt: Innerhalb der COMESA stiegen die Exporte von 1,4 Mrd. US-Dollar im Jahr 2000 auf 11,3 Mrd. US-Dollar 2013, was etwa einer Verachtfachung entspricht. Der Wert der Ausfuhren innerhalb der EAC hat sich in dieser Zeit mehr als versechsfacht, von 0,4 auf 2,7 Mrd. US-Dollar. Der Anteil der Intra-Exporte an den Gesamtausfuhren verdoppelte sich für die COMESA fast von 4,8 auf 9,4% und stieg in der EAC von 17,7 auf 19,5% (alle Daten laut Konferenz der Vereinten Nationen für Handel und Entwicklung, UNCTAD). In der Region Subsahara-Afrika ist insgesamt eine leichte Zunahme des Intra-Handels festzustellen, jedoch nicht innerhalb aller Integrationsgemeinschaften.

Neben den grundlegenden Entwicklungsproblemen – mangelnde Infrastruktur, begrenzte Humankapazitäten, knappe finanzielle und andere Ressourcen, schwieriger Zugang zu Finanzierung – wird der innerafrikanische Handel unter anderem durch folgende spezifische Faktoren behindert:

1) Überlappende Mitgliedschaften einzelner Länder in mehreren Regionalorganisationen. Die meisten Länder gehören zwei oder mehr Integrationsgemeinschaften an. Dadurch entstand schon für die EPA-Verhandlungen das Problem, dass die Länder entscheiden mussten, in welcher regionalen Konfiguration sie verhandeln möchten. Langfristig können Widersprüche durch überlappende Mitgliedschaften nur mit Hilfe weitergehender Integrationsschritte zwischen den Regionen aufgelöst werden.

2) Unterschiedliches politisches Interesse an der Integration. Wie die AU feststellt, fürchten manche Länder die politische und ökonomische Macht stärkerer Partnerländer. Die afrikanische Integration leidet deshalb auch an einer verzögerten Umsetzung von Vereinbarungen und fehlender Bereitschaft, Souveränität abzugeben, um den eigenen Politikspielraum zu erhalten.

3) Hohe regionale Protektion. Laut AU belegen einige Staaten Importe aus anderen afrikanischen Ländern mit einem Durchschnittszoll von 13,3%. Dieser ist höher als

der durchschnittliche Außenschutz des Kontinents, der bei 8,7% liegt. Auf diese Weise wird innerafrikanischer Handel nicht nur nicht gefördert, sondern gegenüber dem Außenhandel mit Drittländern sogar diskriminiert. Diese zunächst überraschende Tatsache ist vermutlich dadurch zu erklären, dass die stärkeren wirtschaftlichen Interessen am Außenhandel mit anderen Regionen sowie der Einfluss von Weltbank und IWF zwar zu Zolllsenkungen auf Meistbegünstigungsbasis (d.h. für alle geltend) führten, diese sich aber weniger auf Produkte bezogen, die vorzugsweise innerhalb der Region gehandelt werden. In Anbetracht dessen ist es besonders problematisch, wenn die Zollvergünstigungen, die der EU im Rahmen der EPAs eingeräumt werden, nicht auf andere afrikanische Regionen ausgedehnt werden.

Der intraregionale Handel Afrikas wies in der letzten Dekade zwar Wachstumsraten von durchschnittlich 15% auf, größer waren aber noch die Wachstumsraten der Exporte nach ganz Afrika, also auch außerhalb der jeweiligen Integrationsgemeinschaften. Daraus lassen sich zwei wichtige Lehren ziehen: Einerseits besitzt der innerafrikanische Handel erhebliches Potential, welches sich andererseits jedoch nicht unbedingt innerhalb der jeweiligen Integrationsgemeinschaften ausschöpfen lässt. Vor diesem Hintergrund und angesichts der durch die EPAs angestoßenen Diskussion über Mehrfachmitgliedschaften hat sich aus EAC, COMESA und SADC die Tripartite-Freizone (Free Trade Area, FTA) gebildet, die im Juni 2015 in Kraft treten soll. In den 26 Mitgliedstaaten der Tripartite leben 57% der Bevölkerung der Afrikanischen Union und erwirtschaften knapp über 58% ihres Bruttoinlandsprodukts. Die Tripartite ist ein bedeutendes Element auf dem Weg zur geplanten Gesamtafrikanischen Freihandelszone (Continental Free Trade Area, CFTA). Diese soll laut Beschluss der AU von 2012 über mehrere Schritte verwirklicht werden: Umsetzung der Tripartite FTA bis 2014, parallel dazu Voll-

endung der Freihandelszonen in den übrigen Regionen, Konsolidierung aller regionalen Gemeinschaften zu einer kontinentalen Freihandelszone 2015/16; Einsetzung der CFTA 2017. Die mögliche Anpassung des Zieldatums an den tatsächlichen Fortschritt wird erwähnt – und erweist sich als nötig, da die vorher erforderlichen Schritte bisher nur teilweise umgesetzt wurden.

Neben dem Wachstum des afrikanischen Handels außerhalb der Integrationsgemeinschaften und der Lösung des Problems der Doppelmitgliedschaften hat Subsahara-Afrika ein weiteres essentielles ökonomisches Interesse an einer stärkeren Handelsintegration Afrikas: die herausragende Rolle von Fertigwaren im innerafrikanischen Handel (2013: 40%; weltweit dagegen Fertigwaren 13%, Brennstoffe 53%, Erze/Metalle 11%, Agrarprodukte 13%). Vor allem die Erzeugung von Fertigwaren schafft Wertschöpfung und attraktive Arbeitsplätze in afrikanischen Ländern und kann damit zu nachhaltiger Entwicklung beitragen. Dieser Aspekt wird wegen der verkürzten Diskussion über die Schwierigkeiten regionaler Integration bei konkurrierenden Produktionsstrukturen zu sehr vernachlässigt: Afrikanische Länder konkurrieren zwar mit unverarbeiteten Rohstoffen wie Öl und Rohkaffee auf den Märkten der Industrieländer, doch auf den regionalen Märkten spielt die Konkurrenz mit verarbeiteten Produkten eine weitaus größere Rolle. Und damit ist auch das Potential für handels-schaffende Wirkungen regionaler Integration vorhanden.

Vorschläge und Empfehlungen

Die beschriebenen multilateralen, bilateralen und regionalen Entwicklungen legen nahe, dass eine Stärkung nachhaltiger Entwicklung durch Instrumente des Außenhandels auf mehreren Ebenen ansetzen muss.

1. *TTIP mit Schutzvorrichtungen*: USA und EU sollten mit einigen Maßnahmen sicherstellen, dass positive Wirkungen des TTIP

auf Drittländer maximiert und negative minimiert werden:

- Transparenz in den Verhandlungen und die frühzeitige Information von Drittländern über erzielte Verhandlungsergebnisse erlauben es jenen, rasch eventuelle Folgen zu identifizieren und sich darauf einzustellen.
- Die gegenseitige Anerkennung von Regulierung sowie Normen und Standards sollte so weit wie möglich auf Drittländer ausgedehnt werden.
- Vor allem ärmere und ärmste Entwicklungsländer sollten im Rahmen der Entwicklungspolitik dabei unterstützt werden, ihre Wettbewerbsfähigkeit in von Handelsumlenkung betroffenen Sektoren zu erhöhen. Dazu gehört auch, die Qualitätsinfrastruktur zu stärken.

2. *Gemeinsame Verbesserungen zugunsten der LDC*: Um ihr Bekenntnis zum multilateralen System gerade angesichts der bilateralen Verhandlungen zu unterstreichen, sollten USA und EU parallel zum Abschluss des TTIP die WTO-Entwicklungsergebnisse von 2005 umsetzen: zoll- und quotenfreier Marktzugang für LDC (dies betrifft nur die USA, die EU hat dies bereits verwirklicht), Abschaffung von Exportsubventionen und vergleichbaren Instrumenten, Abbau von Subventionen für Baumwolle.

3. *Stärkung der Allgemeinen Präferenzsysteme von EU und USA für Entwicklungsländer*: Mögliche Bereiche sind die Verbesserung der Ursprungsregeln und zusätzliche Anreize für den Handel von Produkten mit höheren Sozial- und Umweltstandards. Gleichfalls in Frage kommen neue Präferenzen, die für den immer wichtiger werdenden Bereich der Dienstleistungen gelten und über die multilateral diskutiert und vertraglich zu vereinbarenden Zugeständnisse im Rahmen der WTO hinausgehen.

4. *Entwicklungsförderliche Umsetzung der EPAs durch EU und Partnerregionen*: Weitere Diskussionen über die Sinnhaftigkeit der EPA in den einzelnen Regionen kosten Zeit und Energie. Nach Abschluss der Verhandlungen im Jahr 2014 sind die Abkommen inzwischen Realität und es hat sich hin-

länglich gezeigt, dass keine alternativen Lösungen in Sicht sind. Nun sollten die Instrumente im Mittelpunkt stehen, die eine positive Wirkung der EPAs auf den Abbau von Armut, nachhaltige Entwicklung und regionale Integration sicherstellen sollen:

- Ausbau der Monitoringsysteme, um die Umsetzung der Abkommen zu begleiten und die Voraussetzung zu schaffen, entstehende Probleme frühzeitig zu erkennen und auf sie reagieren zu können;
- Diskussion über Implikationen für den regionalen Handel, Umsetzung regionaler Integrationsklauseln und möglichst die Erweiterung dieser Klauseln auf ganz Subsahara-Afrika;
- Unterstützung durch Entwicklungspolitik, um die Chancen der EPAs besser nutzen zu können.

5. *Umsetzung der afrikanischen Integrationsbeschlüsse*: Verschärfter Wettbewerb unter den Bedingungen der Globalisierung, fortschreitender Verlust ohnehin nur begrenzt wirksamer Handelspräferenzen, positive Erfahrungen mit dem Wertschöpfungsbeitrag regionaler Integration – all diese Argumente stehen hinter den von afrikanischen Regierungen schon gefassten Beschlüssen zur weiteren regionalen Integration. Deren ernsthafte Umsetzung muss energisch vorangetrieben werden.

6. *Eigenverantwortung der afrikanischen Regierungen für ihren eigenen Entwicklungspfad und Good Governance*: Unilaterale Handelspräferenzen und Freihandelsabkommen können zwar einen Rahmen für günstigere Außenhandelsbedingungen schaffen. Viele und häufig die wichtigeren Bedingungen für tatsächliche Erfolge in diesem Rahmen bestimmen die afrikanischen Regierungen jedoch selbst. Dazu zählen Rechtsstaatlichkeit mit transparenten und partizipativen Gesetzen und Verfahren, Rechtssicherheit, die langfristige Planung gestattet, sowie Freiheit von Korruption, wodurch sich gleiche Chancen für alle eröffnen.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2015
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung der Autorin wieder

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

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364