

Afrikas Stellung im globalen Handel

Hintergrundpapier
Gesellschaft zum Studium Strukturpolitischer Fragen e.V., Beirat für Welthandel
Deutscher Bundestag
Berlin, 12. April

Dr. Evita Schmieg

Ausgangssituation: Afrikas Stellung in der Weltwirtschaft

Afrika ist vielleicht der einzige Kontinent, bei dem versucht wird, ihn als Ganzes zu erfassen und zu beurteilen. Aber auch in Afrika wird das der sehr unterschiedlichen Situation und Entwicklung der Länder nicht gerecht. Im Folgenden wird daher vor allem Sub-Sahara-Afrika betrachtet. Dort liegt die Mehrzahl der ärmsten Länder der Welt (Least Developed Countries, LDC).

Rolle des Außenhandels für ärmere Länder Afrikas

Afrika spielt eine marginale Rolle im Welthandel: Sein Anteil an den Weltexporten liegt bei 2,4%, der Sub-Sahara-Afrikas bei 1,7%.¹ Der Welthandel spielt allerdings eine große Rolle für diese Länder. Der Anteil des Außenhandels am Bruttosozialprodukt (BSP), gemessen als Prozentsatz der Ex- und Importe von Waren und Dienstleistungen, liegt für viele Länder Sub-Sahara Afrikas über 50%.² Häufig steckt dahinter eine große Abhängigkeit von Importen, denen allerdings nicht im gleichen Maße Exporte gegenüber stehen. Die vergleichsweise hohe Importabhängigkeit der Volkswirtschaft drückt sich statistisch darin aus, dass der Anteil des Außenhandels insgesamt am BSP viel höher ist als das Doppelte des Anteils der Exporte. Für Mozambik bspw. steht einem Anteil des Handels am BSP von 96% ein Exportanteil von 26% gegenüber, für Ruanda ist dies 45% zu 15%, Kenia 50% zu 16%. Ausgeglichenere stellt sich dies für Südafrika mit 64% zu 31% dar, wo der Außenhandelsanteil etwa das Doppelte des Exportanteils am BSP beträgt, Gleiches gilt bspw. für Deutschland (85% zu 46%).³

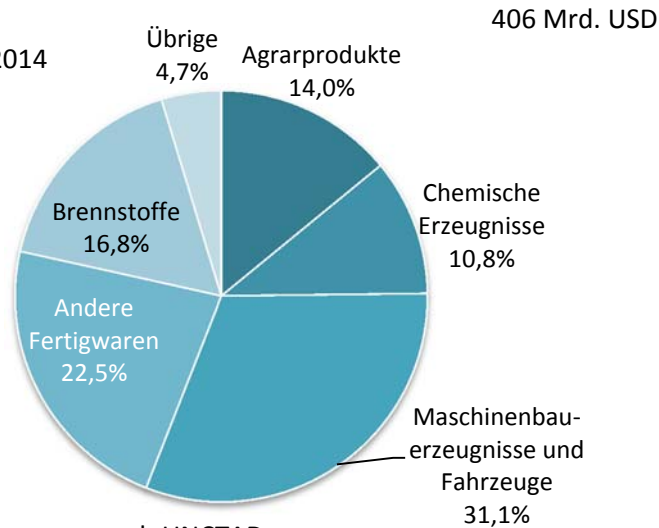
Die Importe von SSA bestehen zu zwei Dritteln aus Fertigwaren, doch auch Brennstoffe und Agrarprodukte fallen ins Gewicht. Unter den Fertigwaren sind zu einem großen Teil solche, die auch für deutsche Exporteure interessant sind: Maschinenbauerzeugnisse und Fahrzeuge sowie chemische Erzeugnisse. Allerdings haben häufig Hersteller aus anderen Entwicklungsländern über niedrige Kosten hinaus den Vorteil, mit technisch weniger anspruchsvollen Produkten besser an die afrikanischen Märkte angepasst zu sein, was Wartung oder Ersatzteile betrifft.

¹ Eigene Berechnungen nach UNCTAD.

² <http://data.worldbank.org/indicator/NE.TRD.GNFS.ZS>

³ Weltbank <http://data.worldbank.org/indicator/NE.EXP.GNFS.ZS>

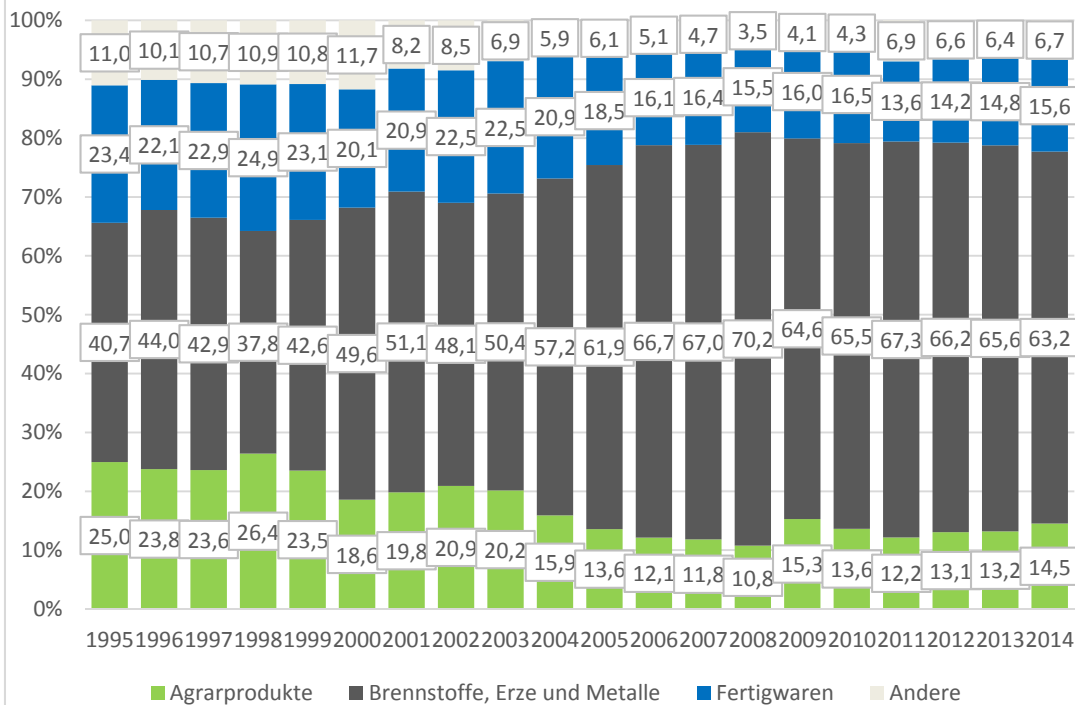
Schaubild 1:
SSA, Importstruktur 2014



Quelle: Eigene Berechnungen nach UNCTAD

Die Exporte Sub-Sahara-Afrikas in den Rest der Welt sind noch immer von Rohstoffen dominiert; fast zwei Drittel der Exporte bestehen aus Brennstoffen, Erzen und Metallen, 15% aus Agrarprodukten und nur 16% aus Fertigwaren, deren Export für Wertschöpfung und Beschäftigung in den Volkswirtschaften wichtig wäre. Seit der Kolonialzeit hat sich dies wenig verändert.

Schaubild 2: Sub-Sahara-Afrika (SSA), Struktur des Warenexports
Warenexport nach Produktgruppen, Anteile in Prozent, weltweit



Quelle: Eigene Berechnungen nach UNCTAD

Devisenquellen außerhalb des Handels

Die für Importe notwendigen Devisen werden häufig nicht durch Warenexporte erwirtschaftet, sondern durch andere Quellen finanziert. Das ist grundsätzlich unproblematisch, solange diese Quellen

verlässlich und stabil sind. Ausländische Direktinvestitionen entwickeln sich zum wichtigsten Element der externen Finanzierung (2015: 73,5 Mrd. US-\$), gestärkt durch Zuflüsse aus China, Indien und Südafrika.⁴ Sie haben sich seit dem Jahr 2000 versechsfacht, der größte Teil davon fließt nach Ägypten und Nigeria. Dabei findet eine Diversifizierung der Investitionen statt, weg von mineralischen Rohstoffen hinein in Konsumgüter und Dienstleistungen und zunehmend mit Blick auf städtische Zentren als Antwort auf die Bedürfnisse der wachsenden Mittelklasse. Dies weist darauf hin, dass die wirtschaftliche Produktion sich diversifiziert; der steigende Anteil von Fertigwaren und Dienstleistungen bedeutet auch, dass ein größerer Anteil an der durch ausländische Direktinvestitionen erfolgenden Wertschöpfung im Land verbleibt.

Rücküberweisungen aus dem Ausland spielen ebenfalls eine zunehmende Rolle als Devisenquelle, sie stehen an zweiter Stelle nach den Direktinvestitionen und machen heute etwa ein Drittel der internationalen Finanzflüsse nach Afrika aus (in den Jahren seit 2010 33% (2015: 64,6 Mrd. US-\$). Dies zeigt auf, welche Bedeutung Migration für Entwicklungsfortschritte haben kann, da sie der Ursprung der Rücküberweisungen ist.

Die öffentlichen Entwicklungshilfe steht erst an dritter Stelle der externen Finanzierung und nimmt an Bedeutung weiter ab (2015: 54,9 Mrd. US-\$). Insgesamt sind diese Zahlen erfreulich, da sie zeigen, dass viele Länder Afrikas sich entwickeln, eine Mittelschicht entsteht und man in anderen Teilen der Welt beginnt, sich für diese Länder auch als Märkte zu interessieren. Dies spiegelt sich – laut Bundesverband der Deutschen Industrie – auch in einem zunehmenden Interesse deutscher Unternehmen an Afrika wider.

Auswirkungen von Mega-Regionals

Die Marginalisierung Afrikas im globalen Kontext spiegelt sich auch wider in der weltweiten Tendenz zu bilateralen Freihandelsabkommen. Zwar bestehen zahlreiche regionale Abkommen innerhalb Afrikas, doch steht Afrika gerade bei den großen Entwicklungen außen vor: Die bereits ausverhandelte Transpazifische Freihandelszone (TPP) sowie die noch nicht ausgehandelte Handels- und Investitionspartnerschaft zwischen EU und USA (TTIP) erfassen zusammen einen Großteil der Weltwirtschaft (vgl. Tabelle 1), sie decken etwa vier Fünftel der Weltproduktion und des Welthandels ab.

Tabelle 1: Der Stellenwert von TPP und TTIP in der Weltwirtschaft, 2014 (Anteile in %)

	<i>TPP</i>	<i>TTIP</i>
Weltbevölkerung	11,3	11,6
Weltproduktion	36,2	46,4
Welthandel	25,6	53,5
davon Intrahandel	10,9	25,4
Weltinvestitionsbestände		
im Inland	35,0	53,5
im Ausland	39,2	62,9

Quelle: Eigene Zusammenstellung nach IWF, UNCTAD.

⁴ ADB, OECD, UNDP, African Economic Outlook 2015, Overview, 07.07.15,

Verdrängung afrikanischer Exporte – Handelsumlenkung

Bilaterale und regionale Freihandelsabkommen sind in ihrer Wirkung grundsätzlich diskriminierend gegenüber Drittländern. Handel wird umgelenkt zu denen, die am Abkommen teilnehmen, während Handelsströme aus Ländern, die nicht dabei sind, leiden. Die Exporte afrikanischer Länder werden daher als Folge des Inkrafttretens der Mega-Regionals bei einigen Produkten, insbesondere Agrarprodukten, Handelseinbußen erleiden. So weist das IFO – Institut in einer Studie zu den Wirkungen des TTIP darauf hin, dass die Elfenbeinküste, Guinea, Uganda, Tansania und andere grundsätzlich befürchten müssten, dass Exporte in die EU teilweise von den USA verdrängt werden.⁵ Mendez Parra/Rollo untersuchten 2014 die Überlappung der Exportkategorien zwischen Commonwealth Mitgliedstaaten und den internen TPP Exporten, um das Ausmaß dieser Verdrängungswirkungen einschätzen zu können. Diese ist gering (unter 10%), was auf sehr unterschiedliche Handels- und Produktionsstrukturen der TPP-Länder einerseits und der Drittländer andererseits hinweist. Es ist daher davon auszugehen, dass die Wirkungen von TPP auf die Entwicklungsländer des Commonwealth (ebenso wie andere afrikanische EL) eher schwach sein werden.⁶ Dies schließt aber nicht aus, dass in einzelnen Ländern wichtige Industriezweige betroffen sein könnten.

Mögliche positive Wirkungen

Positive Wirkungen der Mega-Regionals auf ärmere Drittstaaten sind aber ebenfalls möglich. Vor allem drei Zusammenhänge fallen dabei ins Gewicht. Handelsströme zwischen EU und USA (oder innerhalb des transpazifischen Raums) könnten zunehmen oder neu entstehen (die sogenannte Handelsschaffung). Soweit Entwicklungsländer in die davon betroffenen Wertschöpfungsketten einbezogen sind, z.B. Marokko als Zulieferer für Autoexporte Europas in die USA, könnten sie davon profitieren. Diese Wirkungen betreffen aber eher die Produktion weiter verarbeiteter Produkte und daher in der Regel nicht die Länder Sub-Sahara Afrikas. Eine mögliche zweite positive Wirkung könnte aber allen Drittländern den Marktzutritt in den USA und der EU erleichtern: Wenn EU und USA sich auf eine Harmonisierung oder gegenseitige Anerkennung von Standards einigen und für beide Märkte künftig nur noch ein Standard erfüllt werden muss in Bezug auf technische, sanitäre oder phytosanitäre Bestimmungen. Drittens kann man davon ausgehen, dass durch die Abkommen generell Wirtschaftswachstum angeregt wird und dies sich auch auf die Nachfrage nach Produkten aus Drittländern auswirken wird. Allerdings ist hier bestenfalls von geringen Impulsen auszugehen.

Systemische Wirkungen

Freihandelsabkommen zwischen wichtigen Blöcken haben aber darüber hinausgehende systemische Wirkungen. Teilweise wird dies auch explizit angestrebt, so erhoffen sich EU und USA, mit TTIP auch Regeln zu setzen, die später als Beispiel für multilaterale Regelungen gelten können – bezüglich des Nachhaltigkeitskapitels, des öffentlichen Beschaffungswesens oder der Investitionsstreitschlichtung. Ob dies so kommt, ist allerdings vollkommen offen. Gerade wenn EU und USA sich auf Regelungen einigen, kann dies bei Entwicklungsländern zu Misstrauen führen. Die Erfahrungen der OECD mit dem Entwurf eines multilateralen Investitionsabkommens und den Reaktionen darauf in 1998 waren wenig ermutigend. Ob eine solche Regelsetzung im Rahmen bilateraler Abkommen letztlich für Entwick-

⁵ CESifo, Mögliche Auswirkungen der TTIP auf Entwicklungs- und Schwellenländer, Studie im Auftrag des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ), München 2014.

⁶ Max Mendez Parra, Jim Rollo, The Trans-Pacific Partnership and Excluded Commonwealth Developing Countries, The Commonwealth Trade Hot Topics, Issues 109, 2014, S. 3.

lungsländer hilfreich ist, wird unten im Zusammenhang mit den Entwicklungen in der Welthandelsorganisation WTO diskutiert.

Möglicherweise hat die Bildung der Mega-Regionals auch einen wichtigen geopolitischen Effekt angesichts der Tatsache, dass mit TPP und TTIP zwei wirtschaftlich starke Blöcke entstehen, die einen Großteil der Weltwirtschaft unter sich ausmachen. Afrika ist daran nicht beteiligt, aber ebenfalls nicht die schwergewichtigen sog. BRICS – Staaten, Brasilien, Russland, Indien, China und Südafrika. Gerade zwischen diesen und den Industrieländern waren die Meinungsverschiedenheiten in der jüngeren Vergangenheit groß. Aus Sicht der Industrieländer haben die BRICS nicht genug Bereitschaft gezeigt, innerhalb der Weltwirtschaft mehr Verantwortung – im Sinne von mehr Marktöffnung oder Interessen an der Ausgestaltung neuer Regeln in der WTO - zu übernehmen, wie es ihrem gestiegenen wirtschaftlichen Gewicht eigentlich entspräche. Die Bildung regionaler Wirtschaftsblöcke, die untereinander weiter liberalisieren und neue Regeln schaffen, ist insofern der Versuch einer Reaktion auf die Schwäche der WTO. Sollten sich die Mega-Regionals als ökonomisch erfolgreich erweisen, müsste das Interesse der BRICS-Staaten wachsen, auf multilateraler Ebene zu Ergebnissen zu kommen, die ihnen nutzen und sich dafür auch entsprechend im Rahmen der WTO zu engagieren, um in der Weltwirtschaft nicht marginalisiert zu werden. In diesem Sinne könnten die Mega-Regionals als geopolitische Projekte verstanden werden, die mittelfristig vielleicht sogar die Bedeutung der Welthandelsorganisation wieder heben werden.

Die TTIP-Verhandlungen werden sicherlich auch unbeabsichtigte systemische Wirkungen haben. So ist davon auszugehen, dass zumindest einige Entwicklungsländer die Diskussion zwischen EU und USA über das Instrument der Streitschlichtung im Rahmen des TTIP (bzw. CETA) sehr genau beobachten. In der Folge wäre zu vermuten, dass sie sich zunehmend von dem traditionellen Investor-Staat-Verfahren distanzieren werden, nachdem EU und USA innerhalb TTIP selbst wichtige Reformen für nötig halten in Bezug auf Transparenz, Berufungsmöglichkeiten sowie die Verankerung von Formulierung zum Politikspielraum von Regierungen. In den traditionellen Investitionsschutzabkommen zwischen Industrie- und Entwicklungsländern gilt das alte, nicht reformierte Investor-Staatsverfahren.

Wo steht das multilaterale Welthandelssystem (WTO)?

Doha – Entwicklungsrunde

Die seit 2001 laufende WTO – Doha – Entwicklungsrunde ist noch immer nicht abgeschlossen – und es ist vollkommen unsicher, ob sie jemals abgeschlossen wird. Gerade die ärmeren Entwicklungsländer bestehen darauf, dass neue Themen in der WTO erst verhandelt werden können, wenn das Arbeitsprogramm der Doha-Runde abgeschlossen ist. Einige Industrieländer, allen voran die USA halten dies für aussichtslos und argumentieren, die wirklich wichtigen Themen des 21. Jahrhunderts – digitale Wirtschaft, Nachhaltigkeit und andere – müssten nun dringend angegangen werden. Der Konflikt ist derzeit nicht überbrückbar und führte dazu, dass bei der WTO-Ministerkonferenz in Nairobi im Dezember 2015 erstmals ein nicht - konsensueller Text verabschiedet wurde.⁷

Pragmatische Fortschritte ohne „single undertaking“

⁷ Vgl. Evita Schmieg / Bettina Rudloff, Die Zukunft der WTO nach der Ministerkonferenz in Nairobi, SWP-Aktuell 9, Febr. 2016.

Diese Divergenz führt aber nicht zwingend zu Stillstand in der WTO. Das haben die letzten beiden Ministerkonferenzen gezeigt, die durchaus mit Ergebnissen verbunden waren – wenn auch nicht dem Abschluss der Doha-Runde. Die WTO hat nämlich seit Bali 2013 einen pragmatischen Weg verfolgt, indem sie das bis dato geltende Prinzip des „single undertaking“ stillschweigend nicht mehr anwandte. Dieses besagte, dass alle Beschlüsse nur vorläufig gelten, bis die gesamte Verhandlungsrunde abgeschlossen ist. Zwischenergebnisse unterlagen damit einer großen Unsicherheit. Das Abkommen zu Handelserleichterungen (Bali 2013) und erneut die Beschlüsse der Ministerkonferenz in Nairobi 2015 zeigen einen gangbaren Weg auf: Abkommen einfach in solchen Bereichen abzuschließen, auf die man sich einigen kann.

Plurilaterale Abkommen als zweischneidiges Schwert

Ein anderer pragmatischer Ansatz unter dem Dach der WTO ist der Abschluss plurilateraler Vereinbarungen zwischen interessierten Mitgliedstaaten. Beispiele sind das in Nairobi ausgeweitete Informationstechnologie-Abkommen oder das angestrebte Abkommen zu Dienstleistungen (Trade in Services Agreement, TiSA). Das Instrument plurilateraler Abkommen hat allerdings auch Nachteile: Schwächere Länder müssen zwar nicht an den Verhandlungen teilnehmen und kein Abkommen umsetzen, das sie möglicherweise überfordert oder übervorteilt. Grundsätzlich steht auch der spätere Beitritt offen; nur kann dies problematisch sein, da solcherart ausgehandelte Abkommen die Voraussetzungen und Bedürfnisse schwächerer Länder natürlich nicht mit berücksichtigen. Faktisch wird dadurch der spätere Beitritt erschwert. Der Abschluss plurilateraler Abkommen ist daher für nicht teilnehmende, schwächere Entwicklungsländer ein zweischneidiges Schwert. Einerseits können sie zwar möglicherweise begrenzt auch in den Genuss von Zollliberalisierung kommen, die dann nach den WTO-Regeln für alle gilt. Doch besteht grundsätzlich die Gefahr, dass durch solche Abkommen kleine Länder im Welthandelssystem weiter marginalisiert werden.

Flexibilität: Die Umsetzung von Handelsabkommen an Entwicklungsfortschritte binden

Eine andere Innovation der WTO innerhalb der letzten Jahre dagegen greift genau dieses Problem auf. Das Abkommen zu Handelserleichterungen (2013) enthält damit ein innovatives Element, das künftige Ergebnisse erleichtern könnte. Es stimmt erstmals grundsätzlich Ausmaß und Geschwindigkeit der Umsetzung eines Handelsabkommens auf die administrativen und finanziellen Kapazitäten von Entwicklungsländern ab - nicht im Sinne einer Ausnahmeregelung, sondern als fundamentale Struktur des Vertragswerks. Zugleich sieht es vor, dass ärmere Länder die Umsetzung von der Unterstützung durch Mittel der Entwicklungszusammenarbeit abhängig machen können. Zwar birgt dies die Gefahr, dass reformunwillige Länder die Umsetzung verschleppen: für manche reformwillige Länder wird sie damit aber erst möglich gemacht. Insgesamt dürfte dieser Ansatz es vielen Ländern mit geringen Kapazitäten erleichtern, einem Abkommen überhaupt erst zuzustimmen.

Die mit dem Abkommen zu Handelserleichterungen vorgesehene Flexibilität und Verknüpfung mit Entwicklungsgeldern ist daher vielleicht besser geeignet als plurilaterale Abkommen, nach und nach auch neue Themen in der WTO zu behandeln und letztendlich das multilaterale System weiter zu entwickeln. Auch Entwicklungsländer hätten bei vielen Themen durchaus Eigeninteressen einzubringen. Das gilt beispielsweise auch für das Thema Investitionen, dessen Behandlung von Seiten der Entwicklungsländer bisher abgelehnt wurde. Für Investorenländer stehen beim Thema ausländische Direktinvestitionen die Aspekte des Eigentumsschutzes und Gewinntransfers im Vordergrund. Ärmere Länder fürchten deshalb, Investitionsbestimmungen könnten nur zu ihren Lasten gehen. Sie hätten aber auch Interessen einzubringen; so beispielsweise daran, den Subventionswettbewerb um die Ansied-

lung von Unternehmen zu begrenzen, den sie angesichts geringer Mittel in ihren Staatshaushalten nicht gewinnen können. Es sollte also durchaus möglich sein, ein für alle interessantes Verhandlungspaket zu schnüren, das die unterschiedlichen Interessen und Ausgangssituationen berücksichtigt. In diesem Zusammenhang interessant ist auch, dass die AKP-Staaten für die WTO-Ministerkonferenz in Nairobi vorgeschlagen hatten, die Subventionen im Fischereisektor zu begrenzen. Das Beispiel zeigt, dass auch Entwicklungsländer bei der Setzung von Regeln in der WTO ihre Interessen aktiv in Verhandlungen einbringen.

Welchen Beitrag können Europa und andere Partner leisten, um Afrikas Stellung im internationalen Handel zu verbessern?

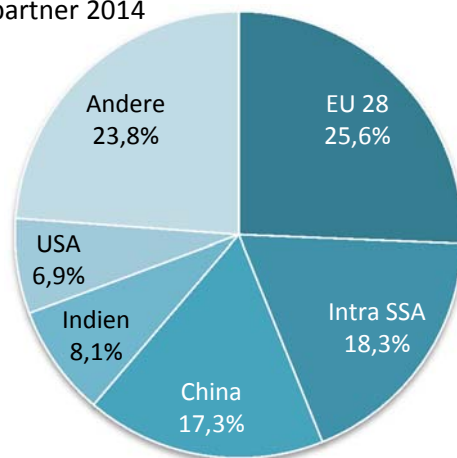
Gesunkene Bedeutung Europas

Die Struktur der Handelspartner Sub-Sahara-Afrikas hat sich in den letzten beiden Dekaden stark verändert; zwar ist Europa mit einem Anteil von einem Viertel noch wichtigster Abnehmer (vgl. Schaubild) doch ging der Anteil stark zurück (1995 noch 41%). Heute steht hinter der EU als Abnehmerland China (17%), das im Jahr 1995 praktisch noch keine Rolle spielte. Die USA wurden von Indien (8%) als Exportmarkt überholt. Die Region SSA ist als Abnehmer ebenfalls wichtig (18%), mit einem seit 1995 allerdings nicht sehr großen Zuwachs (15%). Die Bedeutung Europas und seiner handels- und investitionspolitischen Instrumente für die Chancen Afrikas hat sich damit erheblich verringert und muss in diesem Kontext gesehen werden.

Schaubild 3:

SSA, wichtigste Exportpartner 2014
Anteil in Prozent

403 Mrd. USD



Quelle: Eigene Berechnungen nach UNCTAD

Handels- und entwicklungspolitische Instrumente der EU

Mit den Wirtschaftspartnerschaftsabkommen EU – AKP wurden Instrumente geschaffen, die Außenhandelsreformen grundsätzlich in den Dienst von Entwicklung und regionaler Integration stellen sollen. Allerdings darf die Bedeutung solcher Abkommen nicht überschätzt werden – der Umsetzung kommt eine große Bedeutung zu.⁸ Die EPAs müssen ihre Wirksamkeit erst in der Umsetzung erweisen, denn erst da können werden die entwicklungspolitischen Vorkehrungen mit Leben erfüllt wer-

⁸ Eine ausführliche Diskussion dieses Instruments findet sich in Evita Schmiege, Handels- und Investitionsabkommen als Beitrag zu nachhaltiger Entwicklung? Lehren aus dem Wirtschaftspartnerschaftsabkommen der EU mit karibischen Staaten, SWP-Studie S 13, Juni 2015, Berlin.

den. Grundsätzlich bietet der seit Jan. 2008 zoll- und quotenfreie Marktzugang in die EU unter verbesserten Ursprungsregeln allerdings neue Marktchancen, die bisher von keinem anderen Land eingeräumt werden. Gerade auch im Bereich weiter verarbeiteter Agrarprodukte kann dies zu Entwicklungsprozessen beitragen. Grundsätzlich halten die EPAs alle Vorkehrungen bereit, um zu verhindern, dass sich die Liberalisierung der Partnerländer auf interne Entwicklungsprozesse negativ auswirkt, doch ist es wichtig, hierfür die geplanten Überprüfungsinstrumente (Monitoring) rechtzeitig wirksam werden zu lassen. Aid for Trade – handelsbezogene Entwicklungspolitik – kann Partnerländer bei allen Aspekten der Handelspolitik unterstützen.

Die Europäische Union hat sich schon lange dem Thema Politikkohärenz verpflichtet, die im Jahr 2015 vereinbarten Sustainable Development Goals (SDG) formulieren ebenfalls den Anspruch, Politikkohärenz im Sinne nachhaltiger Entwicklung zu verbessern. Mit Bezug auf TTIP bedeutet dies, die EU muss prüfen, inwiefern sie ärmere Länder dabei begleiten kann, mit den Drittländerswirkungen von TTIP umzugehen. Der Abschluss von TTIP wird, wie oben angesprochen, für Afrika auch mit negativen Wirkungen einhergehen. Möglichst lockere Ursprungsregeln innerhalb TTIP können diese Wirkungen dämpfen, wenn auch nicht unterbinden. Diskutiert wird auch der Vorschlag, anlässlich TTIP die EU und amerikanischen einseitigen Präferenzsysteme zu harmonisieren. Angesichts der großen Unterschiede zwischen beiden Systemen scheint dies allerdings sehr unrealistisch. Die USA gewähren mit dem African Growth and Opportunity Act (AGOA) für eine Auswahl spezifischer Produkte weit reichende Handelspräferenzen für eine Auswahl afrikanischer Länder. Die EU dagegen räumt mit der Everything-but-Arms-Initiative allen LDC sowie den Partnern im Rahmen der Wirtschaftspartnerschaftsabkommen (EPA) zoll- und quotenfreien Marktzugang in die EU für alle Produkte ein. Angesichts der Schwierigkeiten, die die TTIP – Verhandlungen ohnehin schon für die beiden Partner stellen, ist nicht vorstellbar, dass zugleich das Thema der Präferenzsysteme für Entwicklungsländer angepackt wird. Doch ist dies auch nicht unbedingt nötig; um mögliche negative Konsequenzen von TTIP abzumildern wäre es zumindest ebenso hilfreich, wenn EU und USA unilateral möglichst weit reichende Schritte unternähmen. Dazu zählt die Verbesserung der einseitigen Handelspräferenzen – zum Beispiel durch die Aufnahme von Dienstleistungen oder weitere Erleichterungen bei den Ursprungsregeln. Zudem sollte die handelsbezogene Entwicklungszusammenarbeit (Aid for Trade) verstärkt genutzt werden, um Entwicklungsländer dabei zu unterstützen, nicht nur mit den Folgen von Mega-Regionals besser umzugehen, sondern generell ihre Handelsposition zu verbessern.

Fundamentale Änderungen wären nötig – die SDG zeigen den Weg auf

Fundamentale Verbesserungen der Position afrikanischer Länder in der Globalisierung würden aber sehr viel weiter gehende Schritte voraussetzen. Die SDG formulieren die für jedes Land intern und international umzusetzenden Ziele, die, genau genommen, eine Veränderung von Konsum- und Produktionsstrukturen verlangen, hin zu mehr sozialer und ökonomischer Nachhaltigkeit und dem Abbau von nationaler und internationaler Ungleichheit. Beispielhaft seien hier nur einige Bereiche benannt, in denen Veränderungen für Afrika eine zentrale Rolle spielen:

- Der Klimawandel – zu dem afrikanische Länder am wenigsten beigetragen haben – betrifft die Landwirtschaften dieser Länder ganz besonders hart. Konsequenter Klimaschutz in den Industrieländern und Unterstützung der Entwicklungsländer, um ihre Resilienz zu stärken, wären notwendig, um dem zu begegnen.
- Mehr Nachhaltigkeit in Produktions- und Konsumbedingungen in Industrieländern würde afrikanischen Ländern ebenfalls helfen. Die viel diskutierten Exporte von Hühnerteilen aus Europa erfolgen nicht mittels Subventionen. Es handelt sich vielmehr um Abfallprodukte, die

auf verwöhnten Konsummärkten nichts wert sind und daher billig verkauft werden und afrikanische Eigenproduktion verdrängen können.

- Mangelnde internationale Koordination wirkt sich vor allem für Länder mit geringen Kapazitäten besonders negativ aus. So entgehen Afrika durch die Steuervermeidung multinationaler Unternehmen im Rahmen von Gewinntransfers jährlich über 40 Mrd. US-\$, mehr als 4% ihre Bruttoinlandsprodukts. Internationale Regelungen hierzu könnten dies verbessern.

Die neue Handelsstrategie der Europäischen Kommission (Herbst 2015) enthält Ansatzpunkte, um eine Integration der SDG zu ermöglichen und dazu beizutragen, dass der EU Außenhandel in allen Instrumenten Ziele der Nachhaltigkeit mit aufnimmt und ihre Umsetzung befördert. Angesichts eines häufig eher wenig politischen, freihandels-technokratischen Ansatzes der Europäischen Kommission in der Handelspolitik ist es eine echte Herausforderung, diese Strategie im Sinne der Nachhaltigkeit weiter zu konkretisieren. Eine enge Begleitung der Kommission dabei wäre deshalb hilfreich. Die kritische Zivilgesellschaft könnte grundsätzlich hieran mitwirken; allerdings ist dies vor dem Hintergrund der letzten Jahre nicht unbedingt zu erwarten. Sie hat in Bereich der Handelspolitik zunehmend die Rolle des Neinsagers eingenommen – und Handelsverträge schlicht abgelehnt (Stop EPA, StoP TTIP - Kampagnen). Dies ist sehr bedauerlich; wären doch im Hinblick auf die Integration der SDG in die Handelspolitik konstruktive und innovative Vorschläge nötig. Das schlichte Ablehnen von Handelsverträgen führt dagegen nur zu einer Beibehaltung des Status Quo, nicht zu einer Verbesserung der Situation Afrikas in der Globalisierung. Eine umso größere Rolle kommt daher den Parlamenten, insbesondere dem europäischen Parlament bei der Verankerung der SDG in der Konkretisierung der Außenhandelsstrategie zu. Die Wissenschaft ist ebenfalls aufgerufen, innovativ zu denken und entsprechende Hintergrundinformation sowie Vorschläge zu erarbeiten.

Im Rahmen der WTO wurden bescheidene Schritte gemacht, um die Situation der Entwicklungsländer im internationalen Handelssystem zu verbessern, zuletzt in Nairobi durch die endgültige Abschaffung von landwirtschaftlichen Exportsubventionen und vergleichbaren Instrumenten. Allerdings sind dies relativ kleine Schritte, und es stünden weitere strukturelle Reformen im internationalen System an, um die Rahmendaten für Entwicklungsländer zu verbessern. Dazu gehört eine Entzerrung der Weltmärkte für Agrar- und Fischereiprodukte, die durch interne Subventionen weiter verzerrt werden.

Der afrikanische Unternehmer Mo Ibrahim hat bei einer Veranstaltung in Berlin am 16. März klargestellt, dass das zentrale Element von Entwicklung „gute Regierungsführung“ sei. Wo sich Regierungsführung verbessere, müsse dies auch von der internationalen Gemeinschaft honoriert werden. Dies war als Anregung an Geberländer gedacht, diesem Thema mehr Aufmerksamkeit auch als Kriterium für die Zuteilung von Entwicklungsgeldern zu schenken.

Beitrag afrikanischer Regierungen ... *good governance*

Die afrikanischen Regierungen halten den Schlüssel für die weitere Entwicklung ihrer Länder in der Hand. Der African Economic Outlook 2015 unterstrich, dass vor allem drei Faktoren für die hohen Wachstumsraten in einigen afrikanischen Ländern seit 1986 verantwortlich waren: a) die größere politische Stabilität in vielen Ländern, b) die hohe Nachfrage nach Rohstoffen und steigende Preise sowie c) verbesserte makroökonomische Politiken und strukturelle Transformation, die auch kleinen

und mittleren Unternehmen ein verbessertes Umfeld bieten. Politische, aber auch soziale Stabilität haben sich damit als Vorbedingungen für Wirtschaftswachstum erwiesen.⁹

... Landwirtschaft im Zentrum der Entwicklung

In Afrika, insbesondere den Ländern Sub-Sahara-Afrikas, bestehen teilweise sehr andere Ausgangsbedingungen als in anderen Regionen. Die Landwirtschaft spielt in Afrika auch auf längere Sicht die zentrale Rolle für nachhaltige Entwicklungsprozesse. Der Economist¹⁰ unterstreicht, dass die landwirtschaftliche Produktivität in einigen Ländern Afrikas seit dem Jahr 2000 erheblich anstieg; in Äthiopien hat sie sich fast verdreifacht, in Kamerun, Ghana und Sambia um fast 50% zugenommen, Kenia liegt nur wenig darunter. Angesichts einer prognostizierten Bevölkerungsverdoppelung in Afrika bis zum Jahr 2050 auf 2 Mrd. Menschen ist dies eine sehr gute Nachricht, zum einen, weil sie zeigt, dass viele Länder Afrikas sich bei besserer Nutzung ihrer Ressourcen selbst ernähren können. Die Steigerung von Produktivität und Wohlstand auf dem Land ist aber auch deshalb von zentraler Bedeutung, da 74% der Armen auf dem Land leben. Die Weltbank schätzt, dass auch im Jahr 2030 noch 19% der afrikanischen Bevölkerung in Armut leben werden; diese 300 Mio. Menschen werden dann 80% der globalen Armen ausmachen.¹¹ Die Städte sind nicht in der Lage, das Bevölkerungswachstum aufzunehmen, vor allem, da in Afrika Verstädterung ohne Industrialisierung stattgefunden hat.¹²

Die gegenwärtige Handelsstruktur der Länder Sub-Sahara-Afrikas legt deshalb eine Entwicklungsstrategie nahe, die sich auf die Landwirtschaft stützt und die Weiterverarbeitung von Agrarprodukten fördert um zu gewährleisten, dass Wertschöpfung und Beschäftigung in ländlichen Regionen zunehmen. Dabei geht es weniger um einer Weiterentwicklung der traditionellen Exportprodukte, bei denen nach wie vor fossile und mineralische Rohstoffe dominieren (s. Schaubild 2). Ansatzpunkte für eine Stärkung der Wertschöpfung im extra-afrikanischen Export bieten vor diesem Hintergrund insbesondere Nischen- und Qualitätsprodukte – beispielsweise auch auf der Grundlage regionaler Herkunftsbezeichnungen wie Hochlandkaffee aus Äthiopien. Neue Ansatzpunkte im Außenhandel ergeben sich auch im Rahmen der Wirtschaftspartnerschaftsabkommen zwischen afrikanischen Regionen und der EU, da diese den zoll- und quotenfreien Marktzugang – und damit Handelspräferenzen im Vergleich zu anderen Regionen - auch für zahlreiche weiter verarbeitete landwirtschaftliche Produkte vorsehen, die bis 2007¹³ noch Einfuhrbeschränkungen unterlagen.

... Das Potential der regionalen Integration heben

Die wichtigere Rolle für den afrikanischen Entwicklungsprozess spielt aber der wachsende interne Markt und die regionale Integration. Die afrikanische demographische Entwicklung und das Wachsen eines Mittelstands machen Afrika als Markt zunehmend interessant. Der intra-afrikanische Handel birgt dabei ein besonderes Wachstumspotential. Der Handel innerhalb der afrikanischen Integrationsgemeinschaften wies in der letzten Dekade zwar Wachstumsraten von durchschnittlich 15% auf, noch schneller entwickelten sich aber die innerafrikanischen Exporte mit einem Wachstum von

⁹ ADB, OECD, UNDP, African Economic Outlook 2015, Overview, 07.07.15, S. x.

¹⁰ The Economist, A Green Evolution, London 12.03.2016, S. 19-21.

¹¹ ADB, OECD, UNDP, African Economic Outlook 2015, Overview, 07.07.15, S. viii.

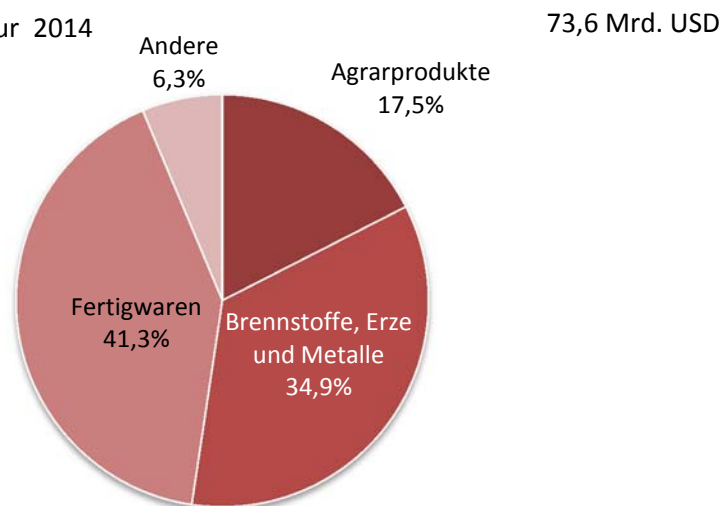
¹² ADB, OECD, UNDP, African Economic Outlook 2015, Overview, 07.07.15, S. xvi.

¹³ Die regionalen Wirtschaftspartnerschaftsabkommen (EPA) zwischen der EU und afrikanischen Regionen wurden im Jahr 2014 paraphiert und warten auf ihre Unterzeichnung. Der zoll- und quotenfreie Marktzugang in die EU besteht allerdings auf Basis von Interimsabkommen seit 01.01.2008.

25%¹⁴. Dies weist darauf hin, dass die regionalen Integrationsgemeinschaften in ihrem Zuschnitt nicht optimal den internen Handelsströmen entsprechen. Die Afrikanische Union unterstreicht dies im Zusammenhang mit der Umsetzung der für 2017 geplanten kontinentalen Freihandelszone – die bis dahin aber nicht umgesetzt werden wird.

Der regionale Handel birgt zudem ein höheres Potential, zu Wertschöpfung und Beschäftigung beizutragen, als die externen Exporte: 41,3% des regionalen Handels besteht (2013) aus Fertigwaren – gegenüber 14,5% in den Rest der Welt.

Schaubild 4: SSA, Exportstruktur 2014
Intra SSA, Anteile in Prozent



Quelle: eigene Berechnungen nach UNCTAD

Das Potential des Regionalhandels wird aber erst richtig deutlich, wenn man die regionale Bedeutung von Transportkosten sowie Zöllen betrachtet. Die regionalen Handelskosten sind beispielsweise für Westafrika dreimal so hoch wie die Transportkosten in andere Regionen.¹⁵ Dahinter stecken nicht nur bürokratische Formalitäten, sondern vor allem auch eine schwache Infrastruktur, die über Jahrzehnte den Handel außerhalb des Kontinents begünstigte. Dazu kommt, dass zwischen den regionalen Integrationsgemeinschaften Afrikas derzeit nicht nur keine Handelspräferenz besteht, sondern *de facto* sogar eine Handelsdiskriminierung: einige afrikanische Länder erheben durchschnittliche Zölle von 13,3% auf Importe aus anderen afrikanischen Ländern, während der durchschnittliche Außenzoll Afrikas bei 8,7% liegt.¹⁶ Die Zölle, denen afrikanische Exporte im Rest der Welt begegnen, liegen dagegen bei 2,5%.¹⁷ Gegenwärtig sind also alle Anreize gesetzt, eher außerhalb des eigenen Kontinents zu exportieren als innerhalb.

¹⁴ Economic Commission for Africa, Boosting Intra-African Trade, Issues Affecting Intra-African Trade, Proposed Action Plan for boosting Intra-African Trade and Framework for the fast tracking of a Continental Free Trade Area, Assembly/AU/2(SVIII), S. 6.

¹⁵ OECD/WTO, Connecting to Value Chains: The Role of Trade Costs and Trade Facilitation, in Aid for Trade at a Glance, Reducing Trade Costs For Inclusive, Sustainable Growth, OECD Publishing, Paris, 2015, Ch. 6., S. 172.

¹⁶ Economic Commission for Africa, Boosting Intra-African Trade, Issues Affecting Intra-African Trade, Proposed Action Plan for boosting Intra-African Trade and Framework for the fast tracking of a Continental Free Trade Area, Assembly/AU/2(SVIII), S. 8.

¹⁷ The Economist, A Green Evolution, London 12.03.2016, S. 19-21, S. 21.

Die afrikanische Freihandelszone birgt daher tatsächlich ein großes Potential, zu Handel, Wertschöpfung und Wohlstand beizutragen. Allerdings ist Handelsliberalisierung immer mit Anpassungskosten verbunden. Die Furcht vor diesen ist auch der Grund für die langsamen Fortschritte auf dem Weg zur transkontinentalen Freihandelszone. Zölle sind nur ein Ansatzpunkt zur Vereinfachung und Verbilligung des regionalen Handels. Ein großes Potential ergibt sich auch im Bereich der Handelserleichterungen, insbesondere bei Abbau der derzeit hohen Transaktions-, aber vor allem auch Transportkosten: Durch Handelserleichterungen könnten die Handelskosten um 17% reduziert werden, mehr als in allen anderen Regionen der Welt.¹⁸ Diese hohen Handelskosten sind auch der Hauptgrund dafür, dass Afrika vergleichsweise wenig in internationale Wertschöpfungsketten integriert ist. Neben dem Abbau von Behinderungen und Formalitäten an der Grenze ist dabei vor allem in Sub-Sahara-Afrika eine Verbesserung der Infrastruktur notwendig. Viele Maßnahmen, wie sie auch im WTO-Abkommen über Handelserleichterungen 2013 in Bali vereinbart wurden, kommen dem Handel allgemein zu Gute, regional oder international. An einigen Punkten – beispielsweise Infrastrukturinvestitionen - wird sich aber die Frage stellen, welche Regionen oder welche Art des Handels erleichtert bzw. gefördert werden sollen. Aus dem bisher Gesagten ergibt sich eine ganz klare Priorität zu Gunsten des regionalen Handels.

Unveröffentlichtes Manuskript, Kommentare sind willkommen!

Dr. Evita Schmieg, Stiftung Wissenschaft und Politik, evita.schmieg@swp-berlin.org

¹⁸ OECD/WTO, Connecting to Value Chains: The Role of Trade Costs and Trade Facilitation, in Aid for Trade at a Glance, Reducing Trade Costs For Inclusive, Sustainable Growth, OECD Publishing, Paris, 2015, Ch. 6., S. 178.