

»» EU-Partnerschaftsabkommen allein lösen Strukturprobleme des Afrikahandels nicht

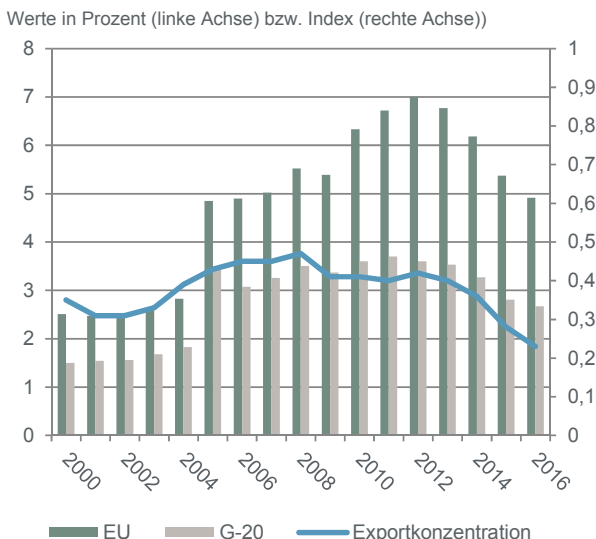
Nr. 205, 2. Mai 2018

Autor: Dr. Tim Heinemann, Telefon 069 7431-4784, tim.heinemann@kfw.de

Die tarifären Handelshemmnisse sinken weltweit. Besonders die Europäische Union (EU) versucht im Rahmen ihrer Partnerschaftsabkommen den Zugang für Produkte aus Afrika zu verbessern. Trotzdem bleiben die Strukturprobleme im EU-Subsahara-Afrikahandel bestehen: Die Exporte aus Subsahara Afrika sind wenig diversifiziert und auch der Anteil Afrikas an den Importen in die EU hat sich kaum vergrößert. Was sind die Gründe? Während die tarifären Handelshemmnisse sukzessive gesunken sind, wurden neue, nicht-tarifäre Handelshemmnisse geschaffen. Diese stellen die Volkswirtschaften in Subsahara Afrika vor enorme Herausforderungen. Aufgrund ihres Entwicklungsrückstands können sie die Produkte in der geforderten Qualität nicht herstellen. Ohne Investitionen in den Wirtschaftsstandort werden die Strukturprobleme des Afrikahandels nur schwer zu überwinden sein.

Seit dem Lomé-Abkommen (1975) versucht die Europäische Union (EU) gezielt die Importbedingungen für Produkte aus Subsahara Afrika zu verbessern. Entsprechend sinken die tarifären Handelshemmnisse seit über 45 Jahren kontinuierlich. Neben der Reduzierung der Importzölle ermöglichte die EU darüber hinaus einen quoten- und zollfreien Zugang für die ärmsten Länder Subsahara Afrikas. Trotz dieser Privilegierung bestehen die Strukturprobleme im Handel fort.

Grafik 1: Anteil Importe aus Afrika in die EU und G-20 und Exportkonzentration



Quelle: UNCTAD

Der Anteil der Exporte aus Subsahara Afrika in die EU liegt aktuell bei knapp 5 % der Gesamtimportmenge und damit auf dem Niveau von 2006 (Grafik 1). Der zwischenzeitliche Anstieg der Exporte ist vor allem mit dem Anziehen der Rohstoffpreise zu erklären. Entsprechend ist der Exportanteil mit dem Ende der Rohstoffhaube wieder gesunken. Die Struktur der Exporte nach Europa ist wenig diversifiziert: Subsahara Afrika exportiert wenige nicht veredelte Rohstoffe und kaum Industriegüter. Zwar hat sich die Situation in den vergangenen zehn Jahren leicht verbessert, doch im Vergleich zu anderen Wirtschaftsregionen ist der Exportkonzentrationsindex nach wie vor hoch. Subsahara Afrika erreicht insgesamt einen Wert von 0,23 Punkten (Grafik 1). Einzelne Volkswirtschaften weisen sogar noch schlechtere Exportdiversifizierungswerte auf. Hierunter sind auch die G-20-Compact-Länder: Ghana (0,42) und Elfenbeinküste (0,38) bzw. Äthiopien (0,30) und Ruanda (0,33). Nigeria, die größte Volkswirtschaft und das bevölkerungsreiche Land des Kontinents, weist einen Wert von 0,73 auf (Stand 2016).

Aktuell bilden die Wirtschaftspartnerschaftsabkommen (WPA) die zentrale Säule der EU-Handelspolitik in Afrika. Sie sollen die Entwicklung der Volkswirtschaften, insbesondere im Hinblick auf bessere Exportmöglichkeiten, Investitionen und Industrialisierung fördern. Diese Handelsabkommen bauen auf den vergangenen Abkommen auf. Sie ermöglichen aber nicht nur einen zoll- und quotenfreien Zugang zum europäischen Markt, sondern erleichtern, im Rahmen der Herkunftsregelungen, den Import von Vorprodukten aus afrikanischen Staaten, die nicht Teil des Partnerschaftsabkommens sind.

Grafik 2 gibt einen Überblick über den Umfang der Partnerschaftsabkommen, d. h. die teilnehmenden Länder sowie deren Anteil am BIP Subsahara Afrikas. Aktuell umfassen die Handelsabkommen 17 Staaten in Subsahara Afrika, die zusammen 55 % der Wirtschaftsleistung der Region ausmachen. Innerhalb der Teilregionen ist die Handelspartnerschaft unterschiedlich weit fortgeschritten. Zum Beispiel haben alle Staaten der Southern African Development Community das Handelsabkommen ratifiziert. Die Staaten der ECOWAS oder des EAC-Bündnisses nur zum Teil. Innerhalb der Staaten-gemeinschaften gibt es noch Vorbehalte gegenüber dem Abkommen und möglicher negativer Auswirkungen auf die regionale Wirtschaft. Die Vorbehalte beziehen sich besonders auf die Konkurrenz durch landwirtschaftliche Produkte aus der EU. Das wirtschaftlich stärkste Land der Region Westaf-

rika, Nigeria, ist bisher kein Mitglied eines Handelsabkommens mit der EU. Aufgrund der starken Abhängigkeit von Öl-Exporten ist die Diversifizierung der nigerianischen Wirtschaft besonders wichtig. Eine breite ökonomische Basis trägt zu einem stabileren und breiterem Wachstum bei und schafft so Beschäftigungsmöglichkeiten für die schnellwachsende Bevölkerung. Ob mit diesen Handelsabkommen die Trendwende im Afrikahandel zu schaffen ist, bleibt zu bezweifeln.

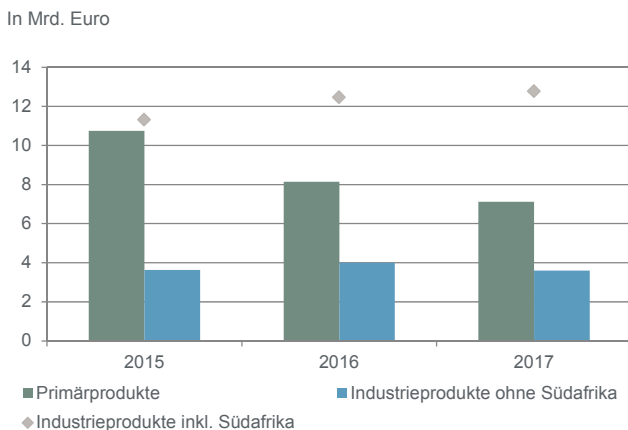
Grafik 2: EU-Partnerschaftsabkommen

Region	Teilnehmende Länder und (Jahr der Ratifizierung)	Anteil am afrikanischen BIP (2016)
East African Community (EAC)	Kenia und Ruanda (2016)	5 %
Eastern and Southern Africa (ESA)	Mauritius, Madagaskar, Seychellen und Zimbabwe (2009)	3 %
Economic Community of West African States (ECOWAS)	Elfenbeinküste, Ghana (2016) und Mauritania (2017)	6 %
Southern African Development Community (SADC)	Angola, Botswana, Lesotho, Namibia, Südafrika, Swasiland (2016) und Mosambik (2017)	39 %
Zentralafrika	Kamerun (2014)	2 %

Quelle: Europäische Union

Seit dem Inkrafttreten des Partnerschaftsabkommens zwischen der EU und der Entwicklungsgemeinschaft des südlichen Afrika hat sich die Exportstruktur nicht wesentlich verändert (Grafik 3). Es dominieren immer noch Primärgüterexporte, d. h. unverarbeitete Lebensmittel und Rohstoffe. Der Zuwachs beim Export von Industrieprodukten ist lediglich auf Südafrika zurückzuführen. Ohne Südafrika verharrt der Anteil der Industriegüterexporte aus dem südlichen Afrika in die EU auf einem niedrigen und stabilen Niveau. Aufgrund der Größe und des hohen Entwicklungsstands des südafrikanischen Industriesektors, ist es dem Land möglich, die Vorteile des Handelsabkommens auszunutzen. Das Land ist in Afrika ein Sonderfall. Die Länder mit einem kleineren und weniger modernen Industriesektor tun sich jedoch schwer, die Marktöffnung zu nutzen.

Grafik 3: Exportstruktur der SADC-Gemeinschaft in die EU

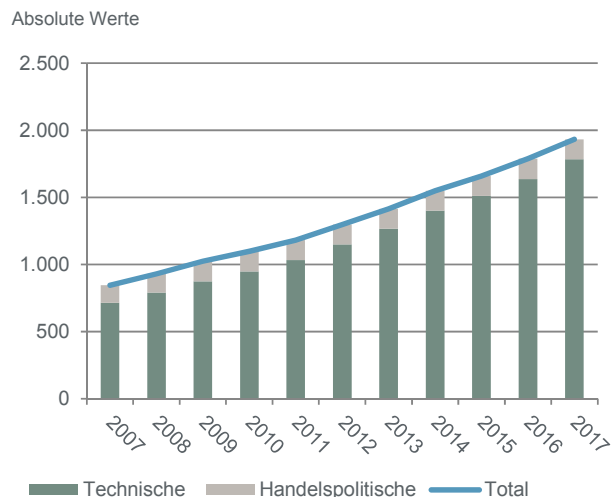


Quelle: EUROSTAT

Ein wichtiger Grund für das Verharren der Strukturprobleme des Afrikahandels liegt an einer gegenläufigen Entwicklung: Während die Importzölle und -quoten kontinuierlich gesenkt bzw. abgeschafft wurden, stieg die Zahl der nicht-tarifären Handelshemmnisse an (Grafik 4). Hierunter versteht man auch Umwelt- und Gesundheitsstandards, allgemeine Qualitätsstandards, wie zum Beispiel Industrienormen oder Verpackungs- und Bezeichnungsvorschriften. Der kontinuierliche Anstieg dieser Barrieren ist im Zusammenhang mit der komplexer werdenden internationalen Arbeitsteilung zu erklären. Die Staaten wollen so sicherstellen, dass die Importprodukte sicher und gesundheitlich unbedenklich sind. Aber auch die Unternehmen weiteten in den vergangenen Jahren die Produktstandards aus. Sie möchten so sicherstellen, dass die von anderen Ländern und von anderen Unternehmen hergestellten Vorleistungen, für die Weiterverarbeitung technisch einwandfrei sind. Ein weiterer Grund für den Anstieg der Unternehmensstandards liegt in den immer anspruchsvoller werdenden Konsumenten, die genau wissen möchten, wie das Produkt hergestellt wurde.

Eine Auflistung, wie viele private Industriestandards existieren, existiert nicht. Für die EU kann man sagen, dass im Jahre 2017 rund 1.940 staatliche Maßnahmen aktiv waren. Im Vergleich zum Jahr 2007 ist das eine Verdopplung. Weltweit sind ungefähr 44.000 solcher Maßnahmen in Kraft – Tendenz steigend; gerade auch zwischen den Entwicklungs- und Schwellenländern. Die WTO (2017)¹ hat berechnet, dass nicht-tarifäre Handelshemmnisse weltweit Opportunitätskosten in Höhe von 75 Mrd. USD beim Export von landwirtschaftlichen Produkten bzw. 250 Mrd. USD beim Export von Industriegütern verursachen.

Grafik 4: Zahl der nicht-tarifären Handelshemmnisse im Handel zwischen Afrika und Europa



Quelle: WTO

Mit den Regulierungen, die zu nicht-tarifären Handelshemmnissen führen, möchte die EU i. d. R. den Schutz ihrer Bürgerinnen und Bürger sicherstellen. Ein legitimes und wichtiges

¹ World Trade Organization (2017) I-TIP Goods: Integrated analysis and retrieval of notified non-tariff measures. Verfügbar über: <http://i-tip.wto.org/goods/Forms/GraphView.aspx>. Zuletzt zugegriffen am 30. April 2018

Ziel, dass sich auch positiv auf die Entwicklung in Afrika auswirken kann. Die umweltfreundlichere Produktion von Agrar- und Industriegütern sowie deren gesundheitliche Unbedenklichkeit sind auch im Interesse der afrikanischen Arbeiter und Konsumenten. Die Vereinheitlichung der Produktstandards und Normen könnte darüber hinaus einen positiven Impuls für die regionale Integration der afrikanischen Wirtschaft leisten.

Ein Absenken dieser Standards, z. B. im Rahmen der Partnerschaftsabkommen, ist nicht vorgesehen und wäre aus den oben genannten Gründen, d. h. mit Blick auf die Modernisierung des Wirtschaftsstandorts keine sinnvolle Maßnahme. Allerdings könnten durch eine internationale Harmonisierung der Standards Hemmnisse abgebaut werden. Während die USA weitestgehend die internationalen ISO-Standards übernommen haben, weist die EU eigene Standards aus. Eine Vereinheitlichung der Standards würde Investitionen in zwei unterschiedliche Produktlinien überflüssig machen und gleichzeitig die afrikanischen Länder unabhängiger von einzelnen Exportpartnern machen. Aber auch die ISO-Standards stellen vor dem Hintergrund des Entwicklungsrückstands zwischen afrikanischen Staaten und den Industrieländern eine große Hürde dar.

Um die Produktstandards erreichen zu können sind Investitionen unerlässlich. Investitionen nur entlang der Wertschöpfungskette wären allerdings unzureichend, denn die Eigenschaften eines Produkts werden zu einem hohen Anteil durch die Qualität der öffentlichen Güter und positiven externen Effekte bestimmt. Hierzu zählt die öffentliche Infrastruktur, das allgemeine Bildungsniveau, der Zugang zu und die Qualität von Fachkräften und ganz besonders auch der öffentlichen Institutionen. Dies betrifft besonders die Qualität Verkehrlicher Infrastruktur und Energieerzeugung bzw. Verteilung; die Schulbildung und das Fachwissen als Voraussetzung für das Lösen von Problemen. Neben der Qualifikation der Arbeitskräfte ist deren Entlohnung für die Einhaltung von Produktstandards wichtig, denn aktuell wird die Einhaltung von Standards nicht ausreichend entlohnt und gesellschaftlich gewürdigt. Auch vonseiten des Staates wird die Einhaltung von Regeln nicht immer vorgelebt; so genießen die Institutionen, die für Überwachung der Regeln und Gesetze zuständig sind, oft das geringste Vertrauen unter der Bevölkerung. Um dieses Problem zu lösen, kommt es weniger auf monetäre Investitionen, als auf Maßnahmen an, die das Ver-

trauen in die Institutionen stärken. Die lokalen Politiker und Beamte sind hier besonders in der Bringschuld.

Ohne Investitionen und eine Stärkung der Institutionen, werden die durch die Produktstandards hervorgerufenen Handelshemmnisse nur sehr schwer zu überwinden sein. Handelsabkommen können die Entwicklung der Institutionen zusätzlich unterstützen. Allerdings müssten sich diese dann auch Mechanismen beinhalten, die den Aufbau Institutionen unterstützen. Der Verweis auf soziale und ökologische Standards in den neueren Partnerschaftsabkommen, wird die Länder nicht zu der gewünschten Entwicklung führen; vielmehr müssen diese Standards überwacht und deren Einhaltung vonseiten der Industrieländer eingefordert werden.

Fazit: Wirtschaftsstandort aufwerten

Die EU garantiert im Rahmen ihrer Partnerschaftsabkommen einen zoll- und quotenfreien Marktzugang. Somit werden tarifäre Handelshemmnisse nicht mehr als der Hauptgrund für die Strukturprobleme des Afrikahandels gesehen. Der massive Anstieg der nicht-tarifären Handelshemmnisse hingegen konterkariert die positive Entwicklung bei Einfuhrzöllen und -quoten. Allein in der EU sind über 1.900 Einfuhrvorschriften in Kraft. Die technischen Standards erhöhen massiv die Anforderungen an die Qualität der Exportprodukte, was die weniger entwickelten Länder in Afrika vor große Herausforderungen stellt; zumal sich die Standards je nach Handelspartner unterscheiden.

Trotz dieser Barrierewirkung kann aus Sicht des Verbraucherschutzes und einer nachhaltigen Handelspolitik ein Absenken dieser Standards keine Option der wirtschaftlichen Zusammenarbeit sein. Vielmehr müssen die Länder – mit eigenen Mitteln und externer Unterstützung – in die Lage versetzt werden, die Exportprodukte in der geforderten Qualität zu produzieren. Konkret heißt das, nur mit Investitionen in den Wirtschaftsstandort und in dessen institutionellen Rahmen werden die Strukturprobleme des Afrikahandels zu überwinden sein. Im Rahmen der Partnerschaftsabkommen kann die EU den Aufbau von Institutionen zusätzlich unterstützen. Allerdings müssten die Überwachung und Einhaltung der sozialen und ökologischen Standards jenseits international finanzierter Projekte effektiver gestaltet werden. Aktuell wird die Einhaltung dieser Standards zu wenig Bedeutung beigemessen. ■