ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Luke, David; Mevel, Simon; Desta, Melaku

Research Report

EU-Afrika-Handelsbeziehungen am Scheideweg: Afrikas Einheit stärken

Global Governance Spotlight, No. 3/2020

Provided in Cooperation with:
Stiftung Entwicklung und Frieden (SEF), Bonn

Suggested Citation: Luke, David; Mevel, Simon; Desta, Melaku (2020) : EU-Afrika-Handelsbeziehungen am Scheideweg: Afrikas Einheit stärken, Global Governance Spotlight, No. 3/2020, Stiftung Entwicklung und Frieden (SEF), Bonn

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/226518

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

: Global Governance Spotlight

3 | 2020

sef:

EU-Afrika-Handelsbeziehungen am Scheideweg

Afrikas Einheit stärken

David Luke | Simon Mevel | Melaku Geboye Desta

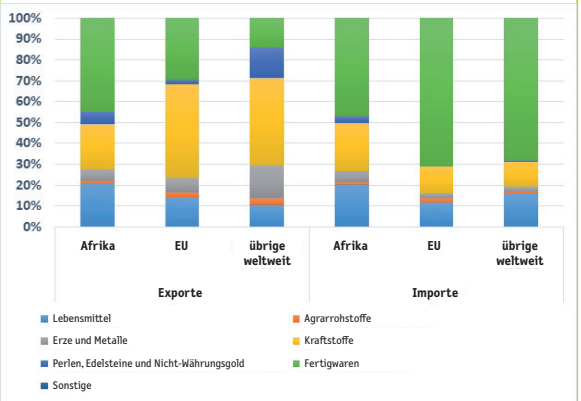
Die EU ist Afrikas wichtigster Handelspartner und Investor. Afrikas Rolle als Exporteur von Rohstoffen in die EU ist in den sechzig Jahren seit Ende des Kolonialismus jedoch konstant geblieben. Die Handelsvereinbarungen mit der EU und die ihnen zugrunde liegenden Anreize sind weder entwicklungsfördernd noch armutsbekämpfend. Gegenüber der wirtschaftlichen Integration Afrikas und der zukunftsweisenden Agenda 2063 sind sie bestenfalls ambivalent.

Das Auslaufen der Handelsbestimmungen des Cotonou-Abkommens im Jahre 2008, welche die Handelsbeziehungen der EU mit dem Großteil der afrikanischen Länder regelten, hat in Kombination mit den stagnierenden Verhandlungen über Wirtschaftspartnerschaftsabkommen (WPA) zu großer Unsicherheit geführt. Dies ist eine verpasste Gelegenheit, gemeinsam die derzeitigen wirtschaftlilchen Herausforderungen anzugehen, wie die fortschreitende Digitalisierung von Handels- und Produktionsprozessen, grünes Wachstum und die Bewältigung der Covid-19-Pandemie.

In diesem Global Governance Spotlight rufen wir zu einer neuen Ausrichtung des Handels zwischen der EU und Afrika auf. Die gegenwärtig hochgradig asymmetrischen Handelsverflechtungen sind unhaltbar und zudem schädlich für den innerafrikanischen Handel. Ziel des Handels mit der EU sollte eine Stärkung der wirtschaftlichen Integration Afrikas sein, unterstützt durch zukunftsorientierte, sich gegenseitig ergänzende Initiativen, die Investitionen in Nachhaltigkeit und Widerstandsfähigkeit in den Vordergrund stellen und technologische Fortschritte fördern.

Vergleich der Handelsströme

Abbildung 1: Verteilung der Exporte und Importe Afrikas nach Bestimmungsort bzw. Herkunft – Durchschnitt (2016-18)



Quelle: Berechnungen der Autoren basierend auf UNCTADStat; letzter Zugriff am 3. September 2020

Die EU betreibt größtenteils Handel mit sich selbst. Innereuropäische Exporte und Importe machen 63,8% bzw. 59 % der gesamten Ein- und Ausfuhren der EU aus. Für Afrika ergibt sich ein fast gegensätzliches Bild. Afrikanische Länder betreiben relativ wenig Handel untereinander (innerafrikanische Ausfuhren und Einfuhren machen 16,4 % bzw. 13,3 % der gesamten Exporte und Importe Afrikas aus). Die EU ist bei weitem der wichtigste Handelspartner Afrikas.

Bei der überwiegenden Mehrheit der EU-Exporte handelt es sich unabhängig vom Bestimmungsort um Industriegüter. Dahingegen importiert die EU aus Afrika hauptsächlich Brennstoffe (40,7 %) und andere Rohstoffe (Erze, Metalle, Perlen, Edelsteine)

sowie Nahrungsmittel (15,7 %). Bei dem Großteil der afrikanischen Importe handelt es sich um Industriegüter, während hauptsächlich Erzeugnisse mit geringem Wertschöpfungspotenzial exportiert werden. Diese Verteilung spiegelt die mangelnde Industrialisierung der afrikanischen Wirtschaft wider.

Erwähnenswert ist, dass der innerafrikanische Handel tendenziell stärker diversifiziert ist und einen relativ höheren Wertschöpfungsanteil aufweist als die Exporte an Handelspartner außerhalb des Kontinents, wie in Abbildung 1 dargestellt.

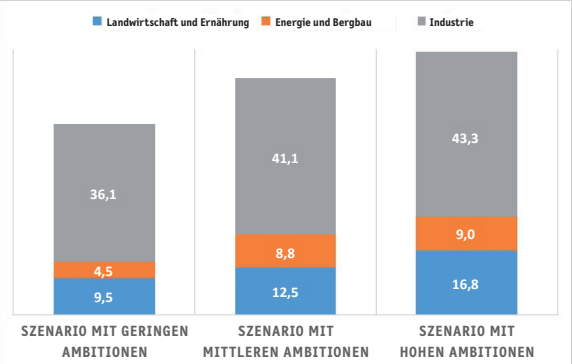
Dieser Vergleich zwischen der EU und Afrika lässt zwei grobe Tendenzen erkennen: erstens eine Rohstoffkonzentration bei den afrikanischen Exporten in die EU und den Rest der Welt und zweitens eine stärkere Diversifizierung des innerafrikanischen Handels. In dieser zweiten Tendenz liegt eine Chance für die wirtschaftliche Integration Afrikas und gleichzeitig für ein nutzbringenderes Verhältnis mit der EU und dem Rest der Welt

Innerafrikanische Handelsreform mit mehr Vorteilen als WPA

Der Grundgedanke hinter den WPA war die Einhaltung der WTO-Regeln in Bezug auf Reziprozität und Nichtdiskriminierung. Darüber hinaus sollten sie die Diversifizierung und das Wachstum der Länder Afrikas, der Karibik und des Pazifiks (AKP) fördern, um sie in die Lage zu versetzen, günstigere Industriegüter aus der EU zu importieren und so die Wertschöpfung, Diversifizierung, Industrialisierung und das Wirtschaftswachstum voranzutreiben.

Afrikanische und andere AKP-Länder, die bereits von Handelspräferenzen mit der EU profitierten, hatten aufgrund der WPA auf dem europäischen Markt keine weiteren wesentlichen Vorteile. Die EU, die für Exporte in diese Länder relativ hohe Einfuhrzölle zahlen muss, konnte dahingegen mit einer wesentlichen Verbesserung ihres Marktzugangs rechnen.

Abbildung 2: Veränderung der innerafrikanischen Exporte bis 2040 nach wichtigsten Sektoren infolge einer Senkung der innerafrikanischen Zölle auf Güter (verschiedene optimistische Szenarien) im Vergleich zum Ausgangswert ohne Zollsenkung, in Milliarden US-$



Quelle: UN-Wirtschaftskommission für Afrika (erscheint in Kürze): An empirical Assessment of the African Continental Free Trade Area Modalities on Goods.

Dies konnte durch eine empirische Studie von Mevel et al. (2015) bestätigt werden. Selbst wenn Afrika von den WPA profitieren würde, wären die Gewinne im Wesentlichen auf einige wenige landwirtschaftliche Produkte (z.B. Reis, Milch und Milchprodukte, Zucker und Fleisch) derjenigen Länder konzentriert, die nicht für die Initiative „Alles außer Waffen“ (EBA) in Frage kommen. Im Gegensatz dazu wäre der Anstieg der EU-Exporte nach Afrika wesentlich größer und stärker auf die einzelnen Wirtschaftssektoren verteilt, wobei das höchste Wachstum bei den Industrieprodukten zu verzeichnen wäre. Darüber hinaus würde der erwartete Anstieg der afrikanischen Exporte in die EU zu Lasten eines Teils des innerafrikanischen Handels gehen. Dies erklärt, warum die WPA-Verhandlungen nach 18 Jahren immer noch nicht abgeschlossen werden konnten.

Afrikanische Länder erwarten größere Vorteile von innerafrikanischen Handelsreformen. Die Panafrikanische Freihandelszone (African Continental Free Trade Area – AfCFTA) soll, wenn sie erfolgreich umgesetzt wird, den Handel ankurbeln und die Industrialisierung fördern. Tatsächlich zeigen mehrere aufeinanderfolgende Analysen der UN-Wirtschaftskommission für Afrika, dass sich der derzeitige Anteil des innerafrikanischen Handels nach ambitionierten AfCFTA-Reformen mehr als verdoppeln könnte. Am meisten profitieren würde die Industrie (siehe Abbildung 2). Darüber hinaus stellten Mevel et al. (2015) fest, dass ein Inkrafttreten der AfCFTA vor der vollständigen Umsetzung der WPA sicherstellen würde, dass die Vorteile aus den WPA für afrikanische Länder und die EU auch zu einem späteren Zeitpunkt noch möglich sind, und zwar ohne negative Folgen für den innerafrikanischen Handel und das Industrialisierungspotenzial des Kontinents.

Daher ist die zeitliche Abfolge von Handelsreformen und die Aushandlung neuer Handelsabkommen von solch großer Bedeutung. Die Umsetzung der AfCFTA muss Vorrang vor gegenseitigen Handelsabkommen haben. Dieser Ansatz würde letztlich beiden Seiten zu Gute kommen. Im Gegensatz zu den fragmentierten WPA bietet die AfCFTA Afrika zudem eine Plattform, um mit einer Stimme zu sprechen und so die Kohärenz der Handelspolitik des Kontinents zu wahren.

Zerschlagung der afrikanischen Integrationsbemühungen

Das Abschließen einzelner Handelsvereinbarungen mit der EU hat sich nachteilig auf die Integration Afrikas ausgewirkt. Zwar sollten die WPA dazu beitragen, die regionale Integration Afrikas voranzubringen, doch in der Praxis haben sie – wenn auch unbeabsichtigt – für viele afrikanische Länder Anreize geschaffen, entgegen ihren Verpflichtungen auf der Ebene der regionalen Wirtschaftsgemeinschaften, deren Mitglied sie sind, zu handeln. Obwohl z.B. die Wirtschaftsgemeinschaft Westafrikanischer Staaten (ECOWAS) den Status einer Zollunion hat und daher

ihre 15 Mitgliedstaaten gemeinsame Außenhandelsregelungen verfolgen, schlossen Côte d'Ivoire und Ghana ihre eigenen separaten WPA mit der EU ab und unterminierten damit das Integrationsprogramm der ECOWAS und indirekt des gesamten Kontinents. Ferner haben lediglich Kenia und Ruanda die regionale WPA zwischen der Ostafrikanischen Gemeinschaft (EAC) und der EU unterzeichnet, was den internen Zusammenhalt der EAC geschwächt hat. Im Falle der Südafrikanischen Entwicklungsgemeinschaft (SADC) – die einzige regionale Wirtschaftsgemeinschaft auf dem Kontinent, die ein WPA-ähnliches Abkommen mit der EU unterzeichnet hat – war es in Wirklichkeit eine neue Einheit, nämlich die SADC-WPA-Gruppe, die dieses Abkommen mit der EU geschlossen hat. Die SADC-WPA-Gruppe umfasst allerdings nur sechs der 16 SADC-Mitgliedstaaten. Obwohl die Afrikanische Union nur acht regionale Wirtschaftsgemeinschaften anerkennt, haben die WPA-Verhandlungen zur Entstehung einer rechtlich nicht existenten Einheit von Staaten geführt – der Ländergruppe des östlichen und südlichen Afrika (ESA) –, die den Integrationsprozess der AU in der Schwebe hält.

Vor diesem Hintergrund kamen die afrikanischen Staaten am 21. März 2018 in Kigali, Ruanda, zusammen und verabschiedeten dort ihr jüngstes und ehrgeizigstes Instrument zur Förderung der Integration des Kontinents: die AfCFTA. Dieses wurde in Rekordzeit ratifiziert (Mai 2019). In dem AfCFTA-Abkommen verpflichten sich die teilnehmenden Staaten, auf die Schaffung eines „Binnenmarktes für Waren [und] Dienstleistungen" hinzuarbeiten, um die wirtschaftliche Integration des afrikanischen Kontinents zu vertiefen und um „den Grundstein für die anschließende Errichtung einer kontinentalen Zollunion zu legen". Die Unterzeichnerstaaten dachten dabei nicht an Nord oder Süd, Ost oder West, sondern an Afrika als Ganzes. Aber damit ein solch ehrgeiziges Integrationsprogramm erfolgreich sein kann, müssten natürlich alle afrikanischen Länder ihre Außenhandelspolitik schrittweise angleichen und ihre jeweiligen Zollgebiete zu einem einzigen afrikaweiten Zollgebiet zusammenlegen.

Im Oktober 2018 wurden Verhandlungen über ein Nachfolgeabkommen zum Cotonou-Abkommen aufgenommen, das am 29. Februar 2020 auslaufen sollte. Die Verhandlungen für ein neues Abkommen dauerten jedoch länger als geplant, so dass eine Übergangsregelung geschaffen werden musste. Infolgedessen beschloss der AKP-EU-Botschafterausschuss am 17. Dezember 2019, dass „die Anwendung der Bestimmungen des Abkommens bis zum 31. Dezember 2020 oder bis zum Inkrafttreten des neuen Abkommens oder bis zur vorläufigen Anwendung des neuen Abkommens zwischen der Union und den AKP-Staaten verlängert werden soll, je nachdem, was früher eintritt."

Die Verhandlungen betrafen nur vier der fünf afrikanischen Regionen, d.h. ohne Nordafrika. Ein Kontinent, der kaum ein halbes Jahr zuvor ein verbindliches internationales Abkommen verabschiedet hatte, um über die AfCFTA einem afrikanischen Binnenmarkt ein Stück näher zu kommen, musste plötzlich als geteilter Kontinent mit einem wichtigen externen Partner einen neuen Handelsvertrag aushandeln. Die Versammlung der AU bekräftigte im Juli 2018, „wie wichtig es ist, mit einer Stimme zu sprechen und als eine Einheit aufzutreten, um Afrikas Interessen auf der globalen Bühne wirksam zu fördern und insbesondere sicherzustellen, dass die Partnerschaft Afrikas mit der EU den Prozess der regionalen und kontinentalen Integration und Entwicklung unterstützt und vorantreibt". Was die entscheidende Frage angeht, ob die Post-Cotonou-Verhandlungen mit Afrika als Ganzes unter der Koordinierung der AU oder als Teil der AKP-Konfiguration ohne die Beteiligung Nordafrikas geführt werden sollten, waren sich die Staats- und Regierungschefs des Kontinents jedoch uneinig.

Auf ihrer Tagung in Addis Abeba im November 2018 beschloss die Versammlung, dass die Verhandlungen über die Nachfolge des Cotonou-Abkommens im AKP-EU-Rahmen geführt werden sollten, und degradierte die Rolle der AU auf eine „fachliche Unterstützung der afrikanischen Mitglieder des AKP-Verhandlungsteams, falls erforderlich".

Was ist die Folge von all dem? Erstens werden die WPA, so nachteilig sie auch sind, für die nächsten zwei Jahrzehnte oder gar länger unter Ausschluss des Nordens das einzige Instrument zur Regelung der Zusammenarbeit in Handelsfragen zwischen der EU und Afrika bleiben. Zweitens wird der Handel mit der EU, da nur wenige Länder und eine kleine regionale Gruppierung WPA mit der EU unterzeichnet haben, für die meisten afrikanischen Länder weiterhin durch das Allgemeine Präferenzschema (APS) der EU und die Initiative „Alles außer Waffen" geregelt werden. Die nordafrikanischen Länder schließlich werden weiterhin im Rahmen ihrer eigenen länderspezifischen Assoziierungsabkommen mit der EU Handel treiben. Angesichts der Bedeutung der EU als Handelspartner für Afrika zwingen die WPA die afrikanischen Länder effektiv dazu, eine Wahl zu treffen: entweder eine weitere Integration des afrikanischen Kontinents auf der Grundlage des AfCFTA-Abkommen anzustreben oder die kurzfristigen Vorteile der WPA auf Kosten dieser panafrikanischen Initiative zu nutzen. Die Antwort auf diese Frage sollte eigentlich klar sein. Die EU sollte widersinnige Anreize unterlassen, die den Integrationsbemühungen Afrikas zuwiderlaufen

Handlungsempfehlungen

In diesem Global Governance Spotlight haben wir die Muster des Handels zwischen der EU und Afrika aus einer vergleichenden Perspektive betrachtet. Wir konnten zwei Muster feststellen: auf der einen Seite eine Warenkonzentration in Bezug auf die Exporte Afrikas in die EU und den Rest der Welt und auf der anderen Seite eine stärkere Diversifizierung des

innerafrikanischen Handels. Afrikas handelspolitische Reformagenda, insbesondere die AfCFTA, sollte das innerafrikanische Handelspotenzial nutzen, um eine verstärkte wirtschaftliche Integration, Reformen und ein nutzbringenderes Verhältnis mit der EU und dem Rest der Welt zu fördern.

Daraus ergeben sich zwei Handlungsempfehlungen:

- Die Liberalisierung des Handels mit der EU und anderen Industrieländern sollte erst umgesetzt werden, wenn die AfCFTA vollständig in Kraft getreten ist. Nur so kann sichergestellt werden, dass die WPA sowohl Afrika als auch der EU zu Gute kommen, während die negativen Auswirkungen für den innerafrikanischen Handel und das Industrialisierungspotenzial des Kontinents abgemildert werden.

- Die Bemühungen um die wirtschaftliche Integration Afrikas werden durch den fragmentierten Ansatz gefährdet, den die EU und andere Staaten bei der Aushandlung gegenseitiger Handelsabkommen mit afrikanischen Ländern verfolgen. Die drohende Gefahr des Verlusts eines bevorzugten Zugangs zu den Märkten dieser wohlhabenden Länder ist ein starker Anreiz für einzelne afrikanische Länder, kurzfristigen Gewinnen Vorrang vor regionalen und kontinentalen wirtschaftlichen Integrationsverpflichtungen einzuräumen. Obwohl asymmetrische Aspekte, einschließlich Übergangsfristen und Schutz sensibler Sektoren, üblicherweise Teil dieser Abkommen sind, gibt es einen besseren Weg. Afrikas kollektives Interesse liegt in seiner Fähigkeit, gegenüber dem Rest der Welt mit einer Stimme zu sprechen und dabei Instrumente wie ein panafrikanisches System zur Kumulierung von Ursprungsregeln einzusetzen (Luke und Suominen, 2019). So kann die Präferenznutzungsrate Afrikas auf den Märkten der wohlhabenden Industrieländer erhöht, der innerafrikanische Handel angekurbelt und eine bessere Kohärenz der Handelspolitik im Einklang mit den Bestrebungen der Agenda 2063 gewährleistet werden.

Die afrikanische Integration liegt im Interesse der EU und dem Rest der Welt. Niedrigere innerafrikanische Zölle, geringere nichttarifäre Handelshemmnisse, verbesserte Handelsbedingungen und integrierte Märkte schaffen ein weitreichendes, prosperierendes, friedliches und dynamisches Umfeld für Handels- und Investitionsmöglichkeiten für Afrikas Partner sowie für das Wachstum afrikanischer KMUs. All dies ist aufgrund der COVID-19-Pandemie und der demografischen Notwendigkeit, die Anzahl und Qualität der Arbeitsplätze in Afrika zu erhöhen, wichtiger denn je.

Dieser Ansatz ist sowohl entwicklungsfördernd als auch armutsbekämpfend und bietet einen tragfähigen Rahmen, damit beide Seiten zu Zukunftsthemen wie grünem Wachstum, verbesserter Widerstandsfähigkeit gegenüber Klima- und Gesundheitsrisiken und der Digitalisierung zusammenarbeiten können.

Autoren

David Luke | Koordinator Afrikanisches Zentrum für Handelspolitik, **Simon Mevel** | Referent für Wirtschaftsfragen am Afrikanischen Zentrum für Handelspolitik und **Melaku Geboye Desta** | Chefberater, alle für die UN-Wirtschaftskommission für Afrika

Links zu wichtigen Quellen und weiterführenden Literaturhinweisen

ACP-EU Botschafterkommittee 2019: Entscheidung Nr. 3/2019, Artikel 1, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2020.001.01.0003.01.ENG&toc=OJ:L:2020:001:TOC.

David Luke und Heini Suominen 2019: Towards Rethinking the Economic Partnership Agreements, http://respect.eui.eu/wp-content/uploads/sites/6/2019/11/Chapter14_Luke_Suominen_EPA.pdf.

Simon Mevel, Giovanni Valensisi und Stephen Karingi 2015: The EPAs and Africas Regional Integration, https://ictsd.iisd.org/sites/default/files/review/BAfrica_July_FV_0.pdf.

Sofern nicht anders angegeben beziehen sich alle Handelsdaten auf den Durchschnitt im Zeitraum 2016-2018. Grundlage der Berechnungen sind UNCTAD-Statistiken unter https://unctadstat.unctad.org/wds/ReportFolders/reportFolders.aspx?sCS_ChosenLang=en.

UN-Wirtschaftskommission für Afrika 2015: Economic Report on Africa 2015, https://www.uneca.org/sites/default/files/PublicationFiles/era2015_eng_fin.pdf.

Impressum

Die Stiftung Entwicklung und Frieden (sef:) wurde 1986 auf Initiative von Willy Brandt gegründet. Als überparteiliche und gemeinnützige Stiftung bietet sie ein hochrangiges internationales Forum für das gemeinsame Nachdenken über drängende Fragen von Frieden und Entwicklung.

Global Governance Spotlight ist ihre kompakte politikorientierte Publikationsreihe zur kritischen Begleitung internationaler Verhandlungsprozesse aus der Global-Governance-Perspektive.

Herausgeberin
Stiftung Entwicklung und Frieden (sef:)
Dechenstr. 2 : D-53115 Bonn
Tel. 0228 959 25-0 : Fax 0228 959 25-99
sef@sef-bonn.org : @sefbonn
www.sef-bonn.org

Redaktion
Dr. Mischa Hansel

Übersetzung
Martin Haynes

Design Basiskonzept
Pitch Black Graphic Design
Berlin/Rotterdam

Gestaltung
Gerhard Süß-Jung

Papier
Umweltzeichen Blauer Engel

Die Inhalte geben nicht unbedingt die Meinung der Herausgeberin wieder.

ISSN 2566-6258

© sef: 2020