

Böschemeier, Jonas; Teti, Feodora A.; Teti, Feodora

## Article

# Die panafrikanische Freihandelszone AfCFTA – Utopie oder reale Chance?

ifo Schnelldienst

## Provided in Cooperation with:

Ifo Institute – Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich

*Suggested Citation:* Böschemeier, Jonas; Teti, Feodora A.; Teti, Feodora (2021) : Die panafrikanische Freihandelszone AfCFTA – Utopie oder reale Chance?, ifo Schnelldienst, ISSN 0018-974X, ifo Institut - Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, München, Vol. 74, Iss. 10, pp. 50-61

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/250824>

### 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.*

Jonas Böschmeier und Feodora A. Teti

# Die panafrikanische Freihandelszone AfCFTA – Utopie oder reale Chance?

## IN KÜRZE

Internationaler Handel ist ein Weg, die wirtschaftliche Entwicklung Afrikas voranzutreiben. Vor allem der Handel innerhalb Afrikas, der bisher auf einem sehr niedrigen Niveau ist, birgt großes Potenzial. Bestehende hohe Zölle und nicht-tarifäre Handelsbarrieren auf dem Kontinent verhindern eine stärkere intra-afrikanische Verflechtung. Mit der panafrikanischen Freihandelszone (AfCFTA), die seit Januar 2021 in Kraft ist, soll nun durch eine stärkere Handelsintegration des Kontinents nachhaltiges Wachstum erzeugt werden. Die Erfolgchancen des Abkommens sind jedoch noch unklar: Während die angestrebten Zollliberalisierungen zwar Handelskosten drastisch reduzieren könnten, bleibt es fraglich, ob diese auch wie geplant umgesetzt werden – die Lehren aus der Vergangenheit deuten auf große Schwierigkeiten hin. Außerdem ermöglichen komplexe Ursprungsregeln Protektionismus durch die Hintertür. Neben Zöllen verursachen vor allem die inadäquate Infrastruktur und die ineffiziente Zollabwicklung an der Grenze hohe Kosten, die nicht mit einem Handelsabkommen gesenkt werden können. Da vor allem Investitionen und Know-how nötig sind, um diese Probleme anzugehen, können mit einem umfassenden Investorenschutz sowie einem innovativen Konzept zum Wissenstransfer mit dem AfCFTA jedoch die nötigen Rahmenbedingungen geschaffen werden. Die nächsten Jahre sind somit richtungsweisend für das AfCFTA: Gelingt es den Mitgliedstaaten die Maßnahmen des Abkommens diszipliniert umzusetzen, könnte das Ergebnis ein integrierter afrikanischer Markt sein. Andernfalls bleibt das AfCFTA ein zahn- und erfolgloser Papiertiger.

Trotz einer mit China vergleichbaren wirtschaftlichen Ausgangslage Anfang der 1990er Jahre ist Afrika noch immer der ärmste Kontinent der Welt: Mehr als die Hälfte der afrikanischen Staaten werden als »am wenigsten entwickelte Länder« (LDCs) klassifiziert und sind von Armut und wirtschaftlicher Instabilität geprägt. Zudem sind die Auswirkungen der Coronakrise noch unklar. Neben direkter Entwicklungshilfe und der Unterstützung durch internationale Organisationen, wie der Weltbank oder dem Internationalen Währungsfonds (IWF), ist die Stärkung des Handels eine weitere Möglichkeit, die Entwicklung Afrikas voranzutreiben (Ornelas 2016).

Der intra-afrikanische Handel spielt im internationalen Vergleich eine untergeordnete Rolle. Der intra-afrikanische Güterhandel macht nur 0,36% des Welthandels aus.<sup>1</sup> Der afrikanische Handel ist sehr stark auf extraregionale Partner ausgerichtet, insbesondere die Europäische Union (EU), die Vereinigten Staaten und China. Die afrikanischen Länder handeln also überdurchschnittlich viel mit Partnern, die im Vergleich zu den direkten Nachbarn sehr weit weg sind. Eine solche Ausrichtung des Handels ist ungewöhnlich, da üblicherweise die Handelskosten mit Ländern, die geografisch nah sind, niedriger sind als die Kosten des Handels mit extraregionalen Partnern. Neben der Kolonialgeschichte, die bis heute die politischen und gesellschaftlichen Strukturen sowie die Infrastruktur beeinflusst (Bonfatti und Poelhekke 2017), begünstigen auch handelspolitische Maßnahmen diese Entwicklung. Während afrikanische Exporteure weitestgehend von Zöllen der EU und der USA ausgenommen sind, fallen insbesondere für den intra-afrikanischen Handel, trotz einiger regionaler Handelsabkommen, noch immer hohe Zölle an. Außerdem spielen nicht-tarifäre Barrieren, wie zum Beispiel lange Wartezeiten an den Grenzen oder Korruption, eine große Rolle.

Mit der panafrikanischen Freihandelszone (AfCFTA), einem ambitionierten Handelsabkommen, das den gesamten afrikanischen Kontinent abdeckt, soll nun dieser Entwicklung entgegengesteuert werden.<sup>2</sup> Das Ziel des Abkommens ist es, den Handel innerhalb Afrikas zu liberalisieren und somit nachhaltiges Wachstum zu erzeugen. Das AfCFTA ist, Stand September 2021, bereits von 38 afrikanischen Ländern ratifiziert worden und seit Januar 2021 in Kraft. Die Auswirkungen und insbesondere die Erfolgchancen sind aber unklar. Im Folgenden analysieren wir zunächst den Status quo und diskutieren mögliche Gründe, weshalb der intra-afrikanische Handel hinter den Erwartungen zurückbleibt. Außerdem stellen wir die wichtigsten Punkte des AfCFTA vor, erörtern bei welchen Themen in Zukunft noch Handlungsbedarf besteht, welche Schwierigkeiten bei der Umsetzung zu erwarten sind und untersuchen das Abkommen hinsichtlich möglicher handelsschaffender Effekte.

<sup>1</sup> Um diese Zahlen zu berechnen, wurden die BACI-Handelsdaten (Gaulier und Zignago 2010) verwendet. Die Datenbank basiert auf Daten, die die einzelnen Länder direkt an die United Nations Statistical Division (Comtrade) gemeldet haben, und wurde bereinigt, um Verzerrungen aufgrund von Meldefehlern zu minimieren.

<sup>2</sup> Eritrea hat als einziges afrikanisches Land den AfCFTA Vertrag noch nicht unterzeichnet (Stand: September 2021).

**DIE EUROPÄISCHE UNION IST DER WICHTIGSTE HANDELSPARTNER AFRIKAS, DER INTRA-AFRIKANISCHE HANDEL SPIELT NUR EINE GERINGE ROLLE**

In einem ersten Schritt analysieren wir den Handel Afrikas hinsichtlich der Partner und gehen auf sektorale Unterschiede ein. Abbildung 1 zeigt die Entwicklung der Handelsströme mit den wichtigsten Handelspartnern seit 1995. Die EU ist für den gesamten Zeitraum der mit Abstand wichtigste Partner der afrikanischen Staaten: Im Jahr 2018 entfällt bei Exporten sowie Importen etwa ein Drittel auf die EU. Besonders die nordafrikanischen Maghreb-Staaten sind stark mit dem europäischen Produktionsnetzwerk verweben. So gehen 54% der Exporte Nordafrikas und 42% der Importe auf Handel mit der EU zurück. Im Zeitablauf fällt auf, dass die EU mit dem Aufstieg Chinas stark an Bedeutung als Handelspartner verliert. Beliefen sich im Jahr 1995 die Handelsanteile der EU noch auf etwa die Hälfte des afrikanischen Handels, war der Anteil Chinas verschwindend gering (Exporte: 1%, Importe: 2%). Diese Verhältnisse änderten sich insbesondere bis 2010 merklich. Heute ist China nach der EU mit 15% der Exporte bzw. 18% der Importe der wichtigste Handelspartner Afrikas.

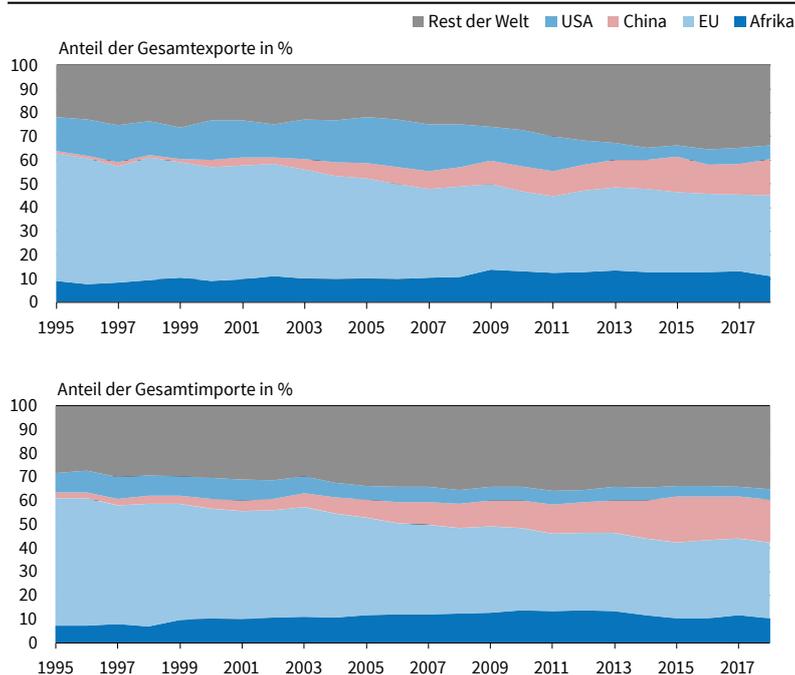
Die USA haben, ebenfalls wie die EU, Handelsanteile verloren und waren im Jahr 2018 an nur ungefähr 5% des afrikanischen Handels beteiligt. Vor allem fällt die Verringerung bei den Exporten auf, die unter anderem durch höhere Absätze im indischen Markt seit 2010 erklärt werden kann. Trotz der geografischen Nähe und zahlreicher regionaler Handelsabkommen spielt der intra-afrikanische Handel auch heute noch eine untergeordnete Rolle. Im Jahr 2018 lag der intra-afrikanische Anteil bei den Exporten bei 11% und bei den Importen bei 10%. Die Anteile haben sich somit seit 1995 kaum verändert (Exporte: 9%; Importe: 7%), was darauf hindeutet, dass die bisherigen Integrationsversuche auf dem Kontinent nur mäßigen Erfolg hatten. Das AfCFTA soll nun diese Entwicklung umkehren und die intrakontinentale Handelsintegration Afrikas vorantreiben.

**STARKE SEKTORALE KONZENTRATION IM EXTRA-AFRIKANISCHEN HANDEL**

Ein Blick auf die Hauptsektoren zeigt große Unterschiede bei den Ex- bzw. Importen sowie über die Handelspartner hinweg (vgl. Abb. 2). Afrikanische Exporteure machen ihr Hauptgeschäft außerhalb des Kontinents mit dem Verkauf von Rohstoffen und Mineralien. Hierunter fallen Erze, Öl, Steine, Glasartikel sowie verschiedene Metalle und deren Produkte. Vor allem bei den Exporten nach China fällt die Dominanz dieser Güter auf: 91% des Wertes aller exportierten Waren entfällt auf Rohstoffe und Mineralien. Aber auch bei den Exporten in die EU sowie in alle

Abb. 1

**Verflechtung der Handelsströme zwischen den afrikanischen Staaten und ihren Partnerländern**



Quelle: Comtrade; Gaulier und Zignago (2010); Darstellung des ifo Instituts.

© ifo Institut

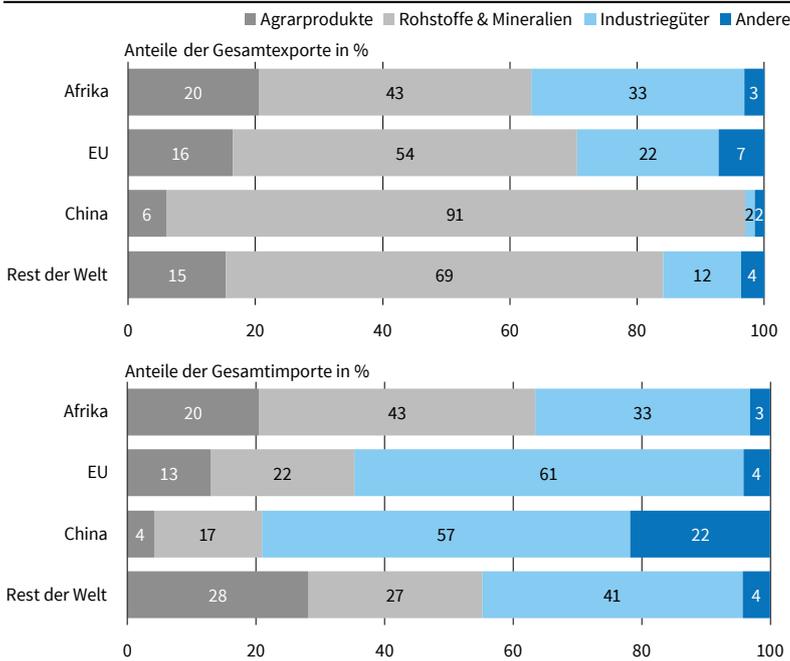
restlichen Länder ist diese Gütergruppe die mit Abstand wichtigste.

Die Importe sind ebenfalls stark konzentriert, allerdings auf eine andere Kategorie – bei 61% der Gesamtimporte aus der EU und 57% aus China handelt es sich um Industriegüter. Aus den übrigen Partnerländern werden auch überwiegend Industriegüter bezogen, aber das Güterportfolio ist deutlich diversifizierter als bei den beiden wichtigsten Handelspartnern Afrikas (Agrargüter: 28%, Rohstoffe und Mineralien: 27% und Andere: 4%). Zwar spielt auch für den intra-afrikanischen Handel die Gütergruppe Rohstoffe und Mineralien eine große Rolle, der Handel ist aber stärker diversifiziert, als dies bei den anderen Partnern der Fall ist.

Die starke Konzentration des Handels erzeugt eine große Abhängigkeit der afrikanischen Wirtschaft von ihren ausländischen Partnern. Die ausländische Nachfrage nach afrikanischen Rohstoffen und Mineralien ist einer der wichtigsten Treiber für die wirtschaftliche Entwicklung Afrikas: Wenn die Konjunktur in den beiden Großmächten China und der EU abkühlt, leidet auch Afrika darunter. Eine größere Diversifizierung der potenziellen Abnehmer afrikanischer Waren könnte dieses Risiko verringern. Neue Märkte könnten auch durch die Ausweitung des produzierten Produktportfolios leichter erschlossen werden. Außerdem stellen Lieferengpässe bei den europäischen und chinesischen Zulieferern ein großes Risiko für die afrikanische Wirtschaft dar, da eine große Abhängigkeit von Industriegütern aus dem Ausland besteht. Abschließend lässt sich sagen, dass die afrikanische Wirtschaft durch eine Diversifizierung des Handels,

Abb. 2

**Sektorale Zusammensetzung der Handelsströme innerhalb Afrikas und mit ausgewählten Handelspartnern**



Quelle: Comtrade; Gaulier und Zignago (2010); Darstellung des ifo Instituts. © ifo Institut

sowohl nachfrage- als auch angebotsseitig, robuster werden könnte.

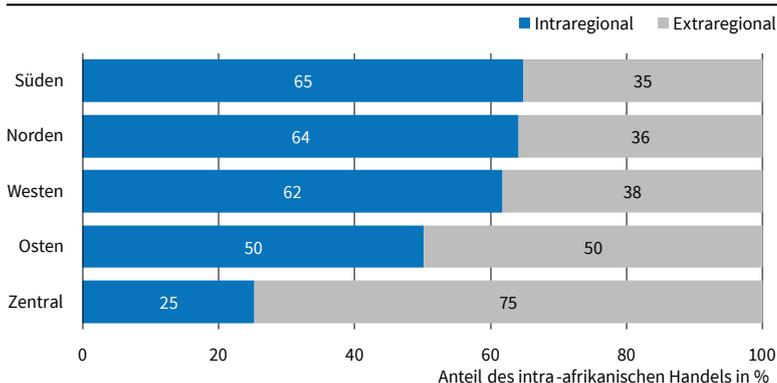
**DER INTRA-AFRIKANISCHE HANDEL IST STARK REGIONAL GEPRÄGT**

Nimmt man den intra-afrikanischen Handel genauer unter die Lupe, erkennt man, dass dieser sehr regional geprägt ist. Abbildung 3 zeigt die Handelsanteile der fünf afrikanischen Regionen miteinander und unterscheidet zwischen Handel innerhalb der Region und mit den restlichen afrikanischen Staaten.<sup>3</sup> Abbildung 3 verdeutlicht, dass fast jede Region hauptsächlich mit Ländern aus derselben Region Handel treibt. Im Süden und im Norden beläuft sich der Anteil des intra-

<sup>3</sup> Die regionale Einteilung der afrikanischen Länder kann der Tabelle 2 im Anhang entnommen werden.

Abb. 3

**Regionale Handelsanteile im intra-afrikanischen Handel**



Quelle: Comtrade; Gaulier und Zignago (2010); Darstellung des ifo Instituts. © ifo Institut

regionalen Handels auf etwa 65%, bei den westafrikanischen Staaten entspricht dieser 62% und bei den Oststaaten 50%. Nur Zentralafrika scheint mehr mit anderen Regionen zu handeln. Fehlende Produktionskapazitäten in der Region könnten ein Grund für diesen geringen Wert sein. Konzentriert man sich nur auf den extraregionalen Handel, der zwischen den afrikanischen Staaten stattfindet, fällt auf, dass der Süden Afrikas, getrieben von Südafrika, die größte Bedeutung einnimmt: Bei knapp 40% des intra-afrikanischen Handels ist der Süden Afrikas beteiligt.

Die ausgeprägte Regionalität des afrikanischen Handels deutet auf hohe Handelskosten zwischen den Regionen hin. Diese können unterschiedlicher Natur sein: Kulturelle Unterschiede, natürliche Barrieren wie Gebirgszüge oder Flüsse, Sprachbarrieren oder auch handelspolitische Gründe können zu diesem Phänomen beitragen. Zusätzlich verzerrt ein statistisches Problem vor allem die Zahlen des intra-afrikanischen Handels: Inoffizieller Handel zwischen benachbarten Ländern spielt in vielen afrikanischen Regionen eine große Rolle (Golub 2015). Dieser wird aber nicht erfasst, was zu einer Unterschätzung des regionalen Handels führt.

**AFRIKAS HANDEL: EINE BESTANDSAUFNAHME**

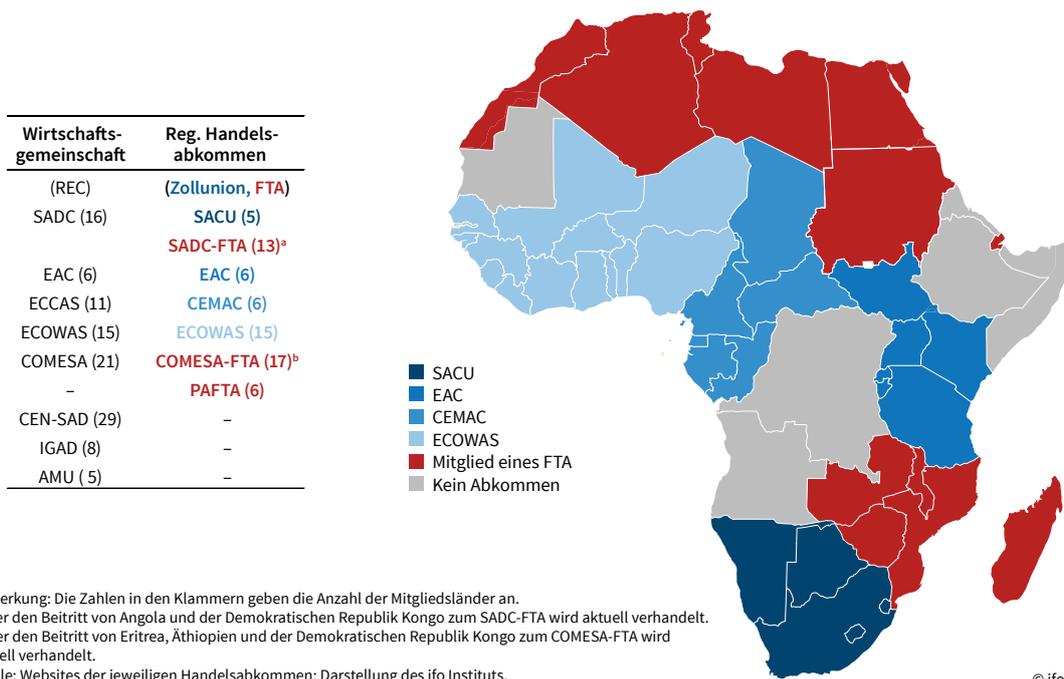
Unsere bisherige Analyse zeigt, dass der afrikanische Handel erstens sehr stark auf Handelspartner außerhalb Afrikas ausgerichtet ist, insbesondere auf die EU, China und die Vereinigten Staaten. Der intra-afrikanische Handel spielt indes eine untergeordnete Rolle: Seit 1995 konnte der afrikanische Markt, im Verhältnis zu den anderen Handelspartnern, kaum an Bedeutung gewinnen. Zudem exportieren afrikanische Firmen vor allem Rohstoffe und Mineralien und importieren Industriegüter. Diese starke Konzentration macht die afrikanische Wirtschaft für Störfaktoren anfällig. Im Gegensatz hierzu ist der intra-afrikanische Handel diversifizierter und birgt deshalb Potenziale: Eine Ausweitung des intra-afrikanischen Handels könnte neue Industriezweige stärken und eine Diversifizierung der afrikanischen Wirtschaft – weg von der reinen Rohstoffproduktion, hin zur Industriegüterproduktion – vorantreiben. Der intra-afrikanische Handel ist jedoch, Stand heute, sehr regional, was auf hohe Handelskosten zwischen den Regionen hindeutet. Wir analysieren als nächstes, ob diese hohen Kosten durch handelspolitische Maßnahmen gesenkt werden können und inwieweit das neue Abkommen AfCFTA hierzu beitragen wird.

**DIE BISHERIGE HANDELPOLITIK IN AFRIKA – KLEINTEILIG UND KOMPLIZIERT**

Innerhalb der Afrikanischen Union (AU), die die Verhandlungen des AfCFTA auf einem internationalen Level leitet und alle afrikanischen Länder umfasst, existieren acht offiziell anerkannte regionale Wirt-

Abb. 4

Regionale Wirtschaftsgemeinschaften und Handelsabkommen in Afrika



schaftsgemeinschaften (Regional Economic Communities, RECs). Sie dienen als Bausteine der AU und haben das Ziel, wirtschaftliche und politische Kooperation auf einem regionalen Level zu fördern. Die regionalen Wirtschaftsgemeinschaften sind in der ersten Spalte der Abbildung 4 aufgelistet, die Anzahl der afrikanischen Mitglieder steht in Klammern dahinter. Bei den Mitgliedstaaten gibt es etliche Überschneidungen, da einige Länder Teil von mehreren RECs sind. So gehört zum Beispiel Kenia zu vier Wirtschaftsgemeinschaften (EAC, COMESA, CENSAD und IGAD).

Nicht jede der regionalen Wirtschaftsgemeinschaften bringt handelsliberalisierende Maßnahmen mit sich. Die Ländergemeinschaft IGAD zum Beispiel, ein Bund acht nord-ost-afrikanischer Staaten, plant seit vielen Jahren ein Handelsabkommen. Da jedoch die meisten Mitglieder ebenfalls Mitglieder des COMESA-FTA sind, was bereits Freihandel ermöglicht, treten die Verhandlungen auf der Stelle. Die zweite Spalte der Abbildung 4 zeigt die regionalen afrikanischen Handelsabkommen, die zusätzlich zur politischen und wirtschaftlichen Kooperation eine Liberalisierung des Handels zum Ziel haben. Von den 55 afrikanischen Staaten gehören 47 mindestens einem – manche auch mehreren – regionalen Handelsabkommen an. Man kann diese in zwei Gruppen einteilen: präferentielle Handelsabkommen (Free Trade Agreements, FTAs) und Zollunionen.

Beide Typen der regionalen Handelsabkommen verfolgen das Ziel des vollständigen Abbaus von Zöllen und nicht-tarifären Handelsbarrieren zwischen den Mitgliedsländern. Große Unterschiede bestehen jedoch bei der handelspolitischen Beziehung zu Drittstaaten: Während die beteiligten Länder bei dem

Abschluss eines Handelsabkommens die Autonomie über ihre Außenzölle behalten, verständigen sich die Mitglieder einer Zollunion auf einen gemeinsamen Außenzoll und verpflichten sich, nur noch gemeinsam Handelsabkommen mit Drittstaaten zu verhandeln. Die enge Verzahnung der Handelspolitik ist nur möglich, wenn der politische Wille für eine tiefgreifende Integration existiert; oftmals stellen Zollunionen die erste Stufe eines weiteren Integrationsprozesses dar und sind deshalb tiefgreifender als Handelsabkommen.<sup>4</sup> In Abbildung 4 wurden die unterschiedlichen regionalen Handelsabkommen absteigend nach dem Grad der Integration sortiert.<sup>5</sup>

Es gibt drei präferentielle Handelsabkommen in Afrika: zwei als Teil einer regionalen Wirtschaftsgemeinschaft (COMESA-FTA im Osten und SADC-FTA im Süden) und das PAFTA-Abkommen zwischen sechs nordafrikanischen Ländern und dem Nahen Osten.<sup>6</sup> Wie bereits bei den Wirtschaftsgemeinschaften gibt es auch bei den präferentiellen Handelsabkommen Überlappungen: So gehört zum Beispiel Ägypten so-

<sup>4</sup> Die Zollunion EAC beabsichtigt zum Beispiel, nach der erfolgreichen Implementierung eines Binnenmarktes mit freiem Verkehr von Gütern, Dienstleistungen, Kapital und Arbeitnehmern, eine Währungsunion zu schaffen, um so das Ziel einer politischen Föderation mit gemeinsamer Außen- und Verteidigungspolitik zu erreichen. Die Zollunion, die seit 2005 in Kraft ist, war die erste Stufe dieses Integrationsprozesses.

<sup>5</sup> Der Tabelle 2 im Anhang kann eine Liste mit allen Ländernamen und einer Zuordnung zu den jeweiligen regionalen Abkommen entnommen werden.

<sup>6</sup> Folgende Länder sind Teil eines präferentiellen Handelsabkommens: COMESA-FTA: Ägypten, Burundi, Dschibuti, Eswatini, Kenia, Komoren, Libyen, Madagaskar, Malawi, Mauritius, Ruanda, Sambia, Seychellen, Simbabwe, Sudan, Tunesien und Uganda; SADC-FTA: Botswana, Eswatini, Lesotho, Madagaskar, Malawi, Mauritius, Mosambik, Namibia, Sambia, Seychellen, Simbabwe, Südafrika und Tansania; PAFTA: Ägypten, Algerien, Libyen, Marokko, Sudan und Tunesien.

Tab. 1

Durchschnittliche bilaterale Zölle (in %) und existierende Handelsabkommen in Afrika im Jahr 2017

Export / Import		Süden		Osten		Zentral		Westen	Norden	EU	USA	China	MFN
		SACU	Nicht-SACU	EAC	Nicht-EAC	CEMAC	Nicht-CEMAC	ECOWAS					
Süden	SACU	0	1	6	8	8	4	8	8	3	8	8	8
	Nicht-SACU	2	2	3	4	10	6	10	8	7	10	10	10
Osten	EAC	6	1	0	3	13	8	13	10	13	13	13	13
	Nicht-EAC	15	8	7	10	16	14	16	13	16	16	16	16
Zentral	CEMAC	17	17	17	17	1	17	17	17	17	17	17	17
	Nicht-CEMAC	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10
Westen	ECOWAS	12	12	12	12	12	12	4	12	11	12	12	12
Norden		13	9	9	6	13	13	13	2	8	12	13	13
EU		0	0	0	0	1	0	0	1	0	5	5	5
USA		1	1	1	1	1	1	1	2	4	-	4	4
China		9	5	4	1	6	6	5	9	11	11	-	11
		Zollunion			FTA zwischen allen Ländern				FTA zwischen ausgewählten Ländern				

Anmerkung: Die Abbildung zeigt die bilateralen (ungewichteten) Durchschnittszölle zwischen den afrikanischen Regionen und mit einzelnen ausgewählten Handelspartnern. Die Zollraten beschreiben das Jahr 2017, bei den Handelsabkommen sind alle der WTO-gemeldeten berücksichtigt (Stichtag: 9. September 2021).

Quelle: Teti (2020); WTO; Darstellung des ifo Instituts.

wohl PAFTA als auch dem COMESA-FTA an. Die Länder, die kein Mitglied einer Zollunion, aber eines präferentiellen Handelsabkommens sind, sind in der Karte der Abbildung 4 rot markiert.

Die Mitglieder der Zollunionen stellen einen Zusammenschluss derjenigen Länder dar, die eine tiefere Integration vorantreiben wollen. Die Economic Community of West African States (ECOWAS) im Westen ist hinsichtlich der Anzahl der Mitglieder die größte Zollunion, während die Southern African Customs Union (SACU) im Süden, angeführt von Südafrika, der am wirtschaftlich stärkste Länderverbund ist. Die East African Community (EAC) im Osten sowie die Central African Economic and Monetary Community (CEMAC) in Zentralafrika haben jeweils sechs Mitglieder. Die vier Zollunionen sind auf der rechten Seite der Abbildung 4 in blau eingezeichnet.<sup>7</sup>

Abbildung 4 zeigt, dass in Afrika zwar bereits zahlreiche Handelsabkommen existieren, diese jedoch sehr regional geprägt sind. Auch wenn einzelne Länder Mitglieder in mehreren Abkommen sind, existieren zwischen den jeweiligen Blöcken keine umfassenden Handelsabkommen. Diese kleinteilige Handelspolitik kann die niedrige interregionale Verflechtung der afrikanischen Wirtschaft zumindest teilweise erklären. Das panafrikanische Abkommen AfCFTA soll diese Lücke schließen und Handelsbarrieren zwischen den Regionen weitestgehend abbauen.

Zwar gibt es kein afrikanisches Land, das gleichzeitig in mehreren Zollunionen ist. Es kommt aber vor, dass Länder, die Mitglied einer Zollunion sind, gleichzeitig Teil eines präferentiellen Handelsabkom-

mens sind. Zum Beispiel sind alle EAC-Länder außer Tansania Mitglieder des COMESA-FTA. Tansania gehört stattdessen zum südlichen Abkommen SADC, und Eswatini ist als einziges SACU-Mitglied ebenfalls Teil der COMESA Freihandelszone. Diese Praxis unterminiert die Bedeutung der Zollunionen, da die Vorgabe einer gemeinsamen Handelspolitik nicht eingehalten wird. Die überlappenden Handelsabkommen machen die handelspolitische Situation in Afrika sehr kompliziert: Da sich die Regelungen und der bürokratische Aufwand zwischen den Handelsabkommen stark unterscheiden, stellen mehrere Abkommen, die gleichzeitig in Kraft sind, eine große Herausforderung für Exporteure dar. Eine Vereinheitlichung birgt deshalb große Potenziale. Allerdings soll das AfCFTA existierende regionale Abkommen nicht ersetzen, sondern auf diesen aufbauen und parallel zu ihnen existieren. Es wurde also die Chance verpasst, das handelspolitische Chaos auf dem afrikanischen Kontinent zu reduzieren.

### DAS AFCFTA WIRD HOHE INTRA-AFRIKANISCHE ZÖLLE DEUTLICH REDUZIEREN

Ein wichtiges handelsliberalisierendes Werkzeug des panafrikanischen Abkommens ist die Eliminierung von intra-afrikanischen Zöllen. Um die handelsschaffenden Potenziale einer kontinentalen Zollabschaffung zu evaluieren, müssen wir uns ein Bild davon machen, welche Zölle innerhalb Afrikas zwischen welchen Ländern noch existieren. Der Handel zwischen Namibia und Südafrika (beide SACU-Mitglieder) ist zum Beispiel schon vollständig zollfrei, und der Handel zwischen Ägypten und Kenia ist durch das COMESA-FTA ebenfalls größtenteils liberalisiert. Das AfCFTA wird also vor allem die Handelskosten zwischen Ländern verringern, die bisher in keinem gemeinsamen Abkommen sind.

<sup>7</sup> Folgende Länder sind Teil einer Zollunion: ECOWAS: Benin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Gambia, Ghana, Guinea, Guinea-Bissau, Kap Verde, Liberia, Mali, Niger, Nigeria, Senegal, Sierra Leone und Togo; SACU: Botsuana, Eswatini, Lesotho, Namibia und Südafrika; EAC: Burundi, Kenia, Ruanda, Südsudan, Tansania und Uganda; CEMAC: Äquatorialguinea, Gabun, Kamerun, Republik Kongo und Tschad.

Tabelle 1 zeigt die durchschnittlichen Zölle zwischen den unterschiedlichen afrikanischen Regionen und mit den wichtigsten extra-afrikanischen Handelspartnern für das Jahr 2017. Wir zeigen die anfallenden Zölle für die fünf Regionen und unterscheiden zwischen den jeweiligen regionalen Handelsabkommen. Die Zeilen geben den Importeur und die Spalten den Exporteur an. Die Tabelle ist wie folgt zu lesen: SACU-Länder erheben auf Importe aus anderen südlichen Ländern, die nicht in der Zollunion SACU sind, im Durchschnitt einen Zoll von 1%.

Die Einfärbung verdeutlicht, ob ein Handelsabkommen vorhanden ist und, wenn ja, welcher Art: Die vier Zollunionen SACU, EAC, CEMAC und ECOWAS sind blau markiert, dunkelrot verdeutlicht, dass ein FTA zwischen allen Ländern der jeweiligen beiden Regionen existiert (z.B. umfasst das SADC-FTA alle SACU- und Nicht-SACU-Länder), und hellrot sind alle Regionen, bei denen ein FTA zwischen mindestens einem Länderpaar besteht. Meistens entstehen diese durch überlappende Mitgliedschaften von einzelnen Ländern.

In der letzten Spalte der Tabelle ist der sogenannte Meistbegünstigungszoll (Most-favored-nation Zoll, MFN-Zoll) abgebildet. Der MFN-Zoll ist der maximale Zollsatz, der gegenüber allen WTO-Mitgliedern angewendet werden darf. Ein geringerer Zoll zwischen zwei Regionen bedeutet also, dass ein regionales Handelsabkommen vorliegt. SACU erhebt einen MFN-Zoll von 8% auf Importe aus Ländern, mit denen kein Handelsabkommen existiert. Die Zölle wurden nur gegenüber den restlichen südafrikanischen Ländern fast vollständig eliminiert. Für Importe aus den EAC-Ländern fällt im Durchschnitt ein Zoll von 6% an. Wie bereits erwähnt, spiegelt dieser um 2 Prozentpunkte niedrigerer Zoll als der MFN-Zoll aber kein Handelsabkommen en bloc wider, also ein Handelsabkommen zwischen allen SACU-Ländern und allen EAC-Ländern. Stattdessen resultiert der Unterschied daher, dass sich einzelne Staaten in ihren Mitgliedschaften bei den präferenziellen Handelsabkommen überschneiden: Tansania (EAC) ist Mitglied des SADC-FTA, in dem auch alle SACU-Länder Mitglieder sind, und Eswatini (SACU) ist Mitglied des COMESA-FTA, in dem alle EAC-Länder (außer Tansania) Mitglieder sind.<sup>8</sup>

Ein genauerer Blick auf die intraregionalen Zölle zeigt, dass diese in den meisten Regionen sehr niedrig sind und deutlich unter dem MFN-Zoll liegen. Bei SACU, EAC, CEMAC und ECOWAS ergibt sich innerhalb der Zollunion fast eine komplette Handelsliberalisierung. Das SADC-FTA erklärt die niedrigen bilateralen

Zölle zwischen allen südlichen Ländern, während der niedrige Zoll im Norden durch PAFTA geschaffen worden ist. Einzig Nicht-EAC-Länder und Nicht-CEMAC-Länder besitzen einen hohen regionalen Zoll mit jeweils 10%.

Vor allem beim interregionalen Handel ergeben sich Potenziale für eine panafrikanische Eliminierung aller Zölle. Der MFN-Zoll ist in allen afrikanischen Regionen auf einem hohen Niveau – ein Vergleich mit den MFN-Zöllen der EU und der USA in Höhe von 5 bzw. 4% hilft bei der Einschätzung – und muss beim Handel zwischen den Regionen in den meisten Fällen bezahlt werden. Eine Ausnahme bildet der niedrigere Durchschnittszoll zwischen Osten und Süden, der auf überlappenden Mitgliedschaften in den Handelsabkommen der SADC (Süden) und COMESA (Osten) beruht. Die im Vergleich zum MFN-Zoll geringfügig niedrigeren Zölle zwischen dem Norden, dem Süden und dem Osten resultieren aus dem COMESA-FTA, dem vier nordafrikanische Länder angehören. In West- und Zentralafrika existieren bis dato noch keine interregionalen Abkommen: Afrikanische Länder müssen für ihre Exporte nach West- und Zentralafrika immer den MFN-Zoll zahlen, der bei CEMAC-Mitgliedern mit 17% besonders hoch liegt. Gleichermaßen sind Exporte aus ECOWAS und CEMAC in andere Regionen ebenfalls mit dem MFN-Zoll besteuert. Die hohen Zölle zwischen den Regionen erschweren den intra-afrikanischen Handel und können somit die starke regionale Ausrichtung des Handels erklären.

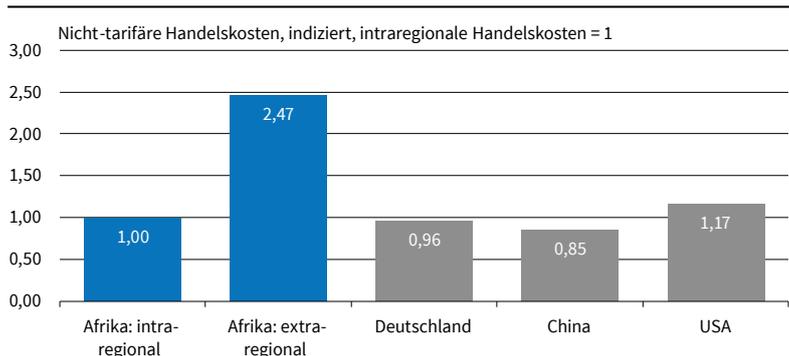
Die hohen intra-afrikanischen Zölle fallen vor allem dann auf, wenn man diese mit den Importzöllen der wichtigsten nicht-afrikanischen Handelspartnern vergleicht. Die Exporte von afrikanischen Unternehmen in die USA und die EU sind entweder komplett zollfrei oder nur niedrig besteuert; auch mit China liegt der Durchschnittszoll für afrikanische Exporte unter dem chinesischen MFN-Zoll. Dies lässt sich vor allem auf unilaterale Handelsabkommen zurückführen, wie die »Everything-but-Arms«-Initiative der EU oder das »General System of Preferences«, die Entwicklungsländern präferentiellen Marktzugang zu Industrieländern gewähren. Aber auch bilaterale Abkommen, also Abkommen, bei denen auch die afrikanischen Länder zollfreien Zugang zu ihren Märkten gewähren, spielen für einzelne Handelspartner eine bedeutsame Rolle. Vor allem die EU ist verstärkt handelspolitisch in Afrika involviert und bestrebt, die bisher existierenden unilateralen Handelsabkommen zu vertiefen und bilaterale präferentielle Handelsabkommen abzuschließen. Stand heute existieren bereits bilaterale präferentielle Handelsabkommen mit dem SADC-FTA im Süden sowie mit einigen nord- und westafrikanischen Staaten.<sup>9</sup> Die USA haben indes nur mit Marokko ein bilaterales Abkommen, sonst sind die unilateralen Programme (African Growth and Opportunity Act

<sup>8</sup> Bei einigen Kombinationen fällt auf, dass diese zwar hellrot markiert sind, sich die Importzölle aber nicht von den MFN-Zöllen unterscheiden, zum Beispiel zwischen Nicht-CEMAC und den Süd- bzw. Ostländern. Die DR Kongo, die mit Sao Tomé die Ländergruppe »Nicht-CEMAC« ausmacht, verhandelt seit 2016 über den Beitritt zum COMESA-FTA und SADC-FTA und hat deshalb präferentiellen Marktzugang zu den jeweiligen Partnern. Im Gegensatz dazu hat die DR Kongo bisher noch nicht die Zölle gegenüber den anderen Ländern des COMESA- sowie SADC-FTA reduziert. Das kann einerseits an längeren Übergangsfristen für die DR Kongo liegen. Andererseits kann es aber auch eine Verzögerung bei der Datenmeldung widerspiegeln.

<sup>9</sup> Mit folgenden Ländern besteht bereits ein bilaterales Abkommen mit der EU: Kamerun, Ghana, Elfenbeinküste, Marokko, Ägypten, Algerien und Tunesien.

Abb. 5

### Nicht-tarifäre Handelskosten innerhalb Afrikas und mit ausgewählten Handelspartnern



Quelle: ESCAP-Weltbank, Handelskosten-Datenbank; Darstellung des ifo Instituts.

© ifo Institut

(AGOA) sowie das General System of Preferences) das vorherrschende handelspolitische Regime.

Mit dem Inkrafttreten des Handelsabkommens zwischen China und Mauritius Anfang 2021 tastet sich nun auch China handelspolitisch an Afrika heran. Es handelt sich dabei um das erste chinesische bilaterale Abkommen mit einem afrikanischen Staat und wird als Einleitung der nächsten Phase der chinesischen Außenpolitik in Afrika interpretiert: China ist schon länger stark in der afrikanischen Wirtschaft involviert und an deren Fortschritt interessiert. Seit vielen Jahren gehört China zu den wichtigsten internationalen Investoren in Afrika. Der asiatische Gigant investiert vor allem in die afrikanische Infrastruktur und in die Errichtung von industriellen Sonderwirtschaftszonen (Special Economic Zones, SEZ), geografisch abgegrenzte Zonen, die eine industrielle Produktion erleichtern sollen (UNCTAD 2019). Neben der wirtschaftlichen Profitabilität der Investitionen spielen auch geopolitische Interessen Chinas eine wichtige Rolle.

### ÜBERPROPORTIONAL HOHE NICHT-TARIFÄRE BARRIEREN HEMMEN DEN INTRA-AFRIKANISCHEN HANDEL

Neben Zöllen sind auch nicht-tarifäre Handelsbarrieren (NTBs) innerhalb Afrikas sehr hoch und tragen deshalb ebenfalls zu der geringen intra-afrikanischen Integration bei. NTBs umfassen alle Handelskosten, die zusätzlich zu Zöllen anfallen. Diese können verschiedenster Art sein, wie zum Beispiel lange Wartezeiten an den Grenzen, Korruption, geografische Hindernisse, wie Gebirgszüge oder Seen, schlechte Infrastruktur, aber auch Zollförmlichkeiten, Produktstandards oder Importrestriktionen, wie Einfuhrkontingente. Abbildung 5 vergleicht die nicht-tarifären Handelskosten, die für den Handel innerhalb einer Region Afrikas anfallen, mit den nicht-tarifären Handelskosten für extraregionalen Handel in Afrika sowie mit den Handelspartnern Deutschland, China und den USA. Die Ergebnisse verdeutlichen, dass die nicht-tarifären Barrieren für extraregionalen Handel innerhalb Afrikas im Vergleich zu anderen Handelspartnern

überproportional hoch sind. Die Kosten für afrikanischen Handel zwischen Regionen sind fast 2,5-mal so hoch wie beim intraregionalen Handel. Im Gegensatz hierzu sind die nicht-tarifären Barrieren mit den extra-afrikanischen Partnern Deutschland und China sogar niedriger als beim intraregionalen Handel.

Unter nicht-tarifären Barrieren werden viele verschiedene Arten von Kosten zusammengefasst. Auf einige, wie geografische Begebenheiten, kann die Politik nur sehr schwer Einfluss nehmen. Andere, zum Beispiel Importrestriktionen, sind hingegen sogar Ergebnis handelspolitischer Maßnahmen und können deshalb auch besser durch Handelsabkommen wie das AfCFTA adressiert werden. In einem nächsten Schritt konzentrieren wir uns auf diese Barrieren und beleuchten, bei welchen Bereichen besonders hohe Kosten bestehen, die den intra-afrikanischen Handel erschweren.

Für den Handel zwischen den SADC-, COMESA- und EAC-Staaten existiert eine Online-Plattform, die Unternehmen nutzen können, um NTBs, die beim Exportieren entstehen, den Behörden zu melden. Die Plattform dient dazu, die Beschwerden zu sammeln und bei Konflikten einen Schlichtungsprozess anzustoßen. Die Meldungen stehen öffentlich zur Verfügung, und in den letzten zehn Jahren wurden insgesamt 797 Meldungen auf der Plattform eingereicht.<sup>10</sup> Die Angaben der Unternehmen sind sehr detailliert und geben einen guten Überblick, welche Barrieren die größte Herausforderung für afrikanische Exporteure darstellen. So berichtet beispielsweise ein Exporteur aus Burundi, dass ein Bezirk in Kenia eine Transitgebühr erhebt. Für die Analyse haben wir die umfassenden Meldungen in verschiedene Kategorien eingeteilt: NTBs, die durch die Erhebung von Zöllen entstehen (Zollförmlichkeiten, Ursprungsregeln), diskriminierende Maßnahmen, Transport und Infrastruktur, phytosanitäre Maßnahmen und technische Handelshemmnisse (SPS & TBT) sowie Immigration. Alle restlichen Beschwerden werden in der Kategorie »Andere« zusammengefasst.

Abbildung 6 zeigt die Verteilung aller gemeldeten NTBs für den Handel zwischen SADC-, COMESA- und EAC-Staaten. 41% der gemeldeten NTBs entfallen auf Barrieren, die durch die Erhebung von Zöllen entstehen. Vor allem langwierige und kostspielige Zollverfahren und Ursprungsregeln, die allein 13% aller Beschwerden ausmachen, stellen insbesondere eine große Herausforderung für Exporteure dar. Des Weiteren drehen sich 18% der Beschwerden um Probleme im Transportwesen und inadäquate Infrastruktur. Diskriminierende Maßnahmen (Exportsubventionen und quantitative Restriktionen) scheinen innerhalb Afrikas noch weitflächig genutzt zu werden. Eine untergeordnete Rolle spielen indes Standards, wie SPS & TBT, sowie Importgebühren und Immigration, die jeweils weniger als 3% der gemeldeten NTBs ausmachen. Die

<sup>10</sup> Die Meldungen können hier <https://www.tradebarriers.org> eingesehen werden.

Kategorie »Andere« umfasst NTBs, die nicht klar zugeordnet werden konnten, wie zum Beispiel Willkür bei der Grenzkontrolle oder Korruption.

**ES BESTEHT GROSSER HANDLUNGSBEDARF BEI DER ZOLLABWICKLUNG UND DER TRANSPORTINFRASTRUKTUR**

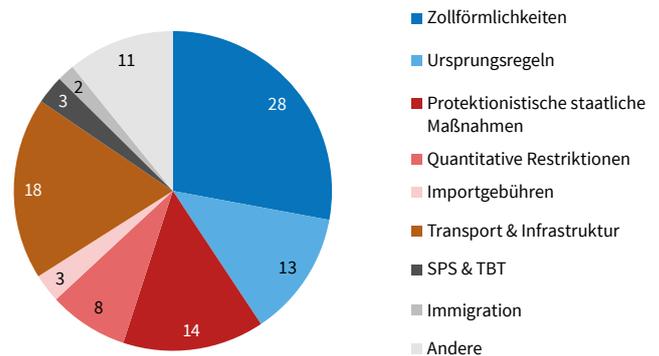
Ineffizienzen bei der Zollabwicklung verursachen hohe Kosten: Allein die Grenzzollabfertigung dauert im Durchschnitt in Afrika 5,3 Tage, was fast zwei ganze Tage länger ist als der Durchschnitt in Ländern mit geringem Einkommen und fast zehnmal so lang wie die durchschnittliche Dauer in den OECD-Ländern (vgl. Abb. 7).<sup>11</sup> Bei der durchschnittlichen Zeit, um die benötigten Dokumente vorzubereiten, lässt sich ein ähnliches Bild erkennen. Diese beträgt in Afrika vier Tage und ist damit fast doppelt so lange wie der weltweite Durchschnitt. Während ein Zollverfahren in OECD-Ländern durchschnittlich also weniger als einen Tag dauert, summiert sich die Dauer in Afrika auf fast zehn Tage und stellt somit hohe Kosten für Exporteure dar.

Nicht nur bei der Zollabwicklung gibt es Aufholbedarf in Afrika, sondern auch bei der Transportinfrastruktur, wie der Logistics Performance Index (LPI) der Weltbank, der die Funktionstüchtigkeit der gesamten logistischen Infrastruktur eines Landes evaluiert, verdeutlicht.<sup>12</sup> Der Index wird alle zwei Jahre berechnet, ist umfragebasiert und bewegt sich zwischen 1 und 4, wobei höhere Werte eine bessere Infrastruktur bedeuten. Wir konzentrieren uns auf eine Komponente des Index, die sich mit der Qualität der Handels- und Transportinfrastruktur beschäftigt. Abbildung 7 (rechts) zeigt den Unterschied zwischen dem Durchschnitt ausgewählter Ländergruppen und Afrika für das Jahr 2018. Es fällt auf, dass die afrikanische Infrastruktur im weltweiten Vergleich deutlich hinterhinkt – vor allem zu den OECD-Ländern besteht eine große Diskrepanz. Investitionen, die diese Schere verkleinern und die Transportkosten senken könnten, sollten unter anderem in bessere Straßenbedingungen, ein stärker vernetztes Straßen- und Schienennetzwerk sowie in besser ausgestattete Grenzposten fließen (Teravaninthorn und Raballand 2009).

**URSPRUNGSREGELN ERMÖGLICHEN PROTEKTIONISMUS DURCH DIE HINTERTÜR**

Wie Abbildung 6 zeigt, stellen Ursprungsregeln bei den existierenden regionalen Handelsabkommen eine große Herausforderung für Exporteure dar. Ursprungsregeln sind Bestandteil jedes Handelsabkommens und müssen eingehalten werden, um präferenziellen Marktzugang zu erhalten. Exporteure müssen

Abb. 6 Nicht-tarifäre Handelsbarrieren in Afrika im Detail



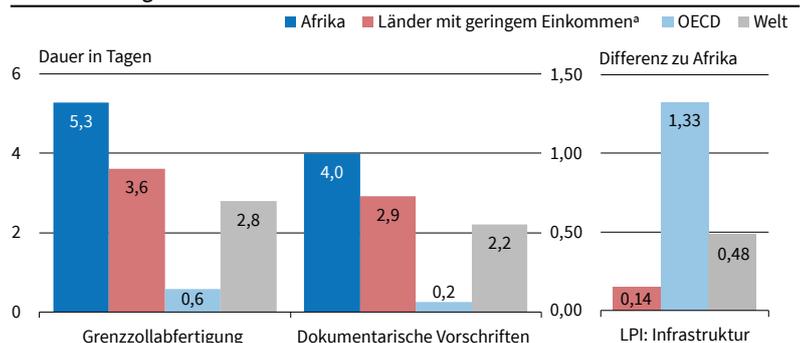
Quelle: Tripartite NTB-Monitor; Darstellung des ifo Instituts.

© ifo Institut

einen Ursprungsnachweis vorlegen, der »heimische Produktion« belegt. Hierunter versteht man, dass die Waren größtenteils innerhalb der jeweiligen Freihandelszone hergestellt wurden. So müssen ghanaische Autoexporteure belegen, dass mindestens 30% der Produktion entweder in Ghana oder einem der anderen ECOWAS-Länder erfolgte, um zollfrei nach Nigeria exportieren zu dürfen; wird dieser Nachweis nicht erbracht, fällt ein Zoll von 20% an. Da nur Zwischengüter verwendet werden können, die aus ECOWAS-Ländern stammen, haben Ursprungsregeln eine protektionistische Wirkung gegenüber anderen afrikanischen Regionen außerhalb von ECOWAS. Ursprungsregeln sind also kostspielig und ineffizient, insbesondere für Exporteure mit komplexen Wertschöpfungsketten, die sich über mehrere afrikanische Länder erstrecken, und sie können die Entstehung von Produktionsprozessen über Landesgrenzen hinweg erschweren.

Exporteure, denen es zu kompliziert oder zu teuer ist, die Ursprungsregeln einzuhalten, werden sich dafür entscheiden, den präferenziellen Marktzugang nicht zu nutzen und stattdessen weiterhin den MFN-Zoll zu zahlen. Die Ursprungsregeln stellen insbesondere für kleine und weniger produktive Unternehmen eine Herausforderung dar; diese profitieren deshalb kaum von Handelsabkommen (Demidova et al. 2012). Die Nutzung der Präferenzen des AfCFTA wird somit

Abb. 7 Dauer des Zollverfahrens und die Differenz der logistischen Infrastruktur zwischen Afrika und ausgewählten Ländern



\* Dies beinhaltet die von der Weltbank definierte Ländergruppe »Low & Middle Income Countries«.

Quelle: Weltbank; Darstellung des ifo Instituts.

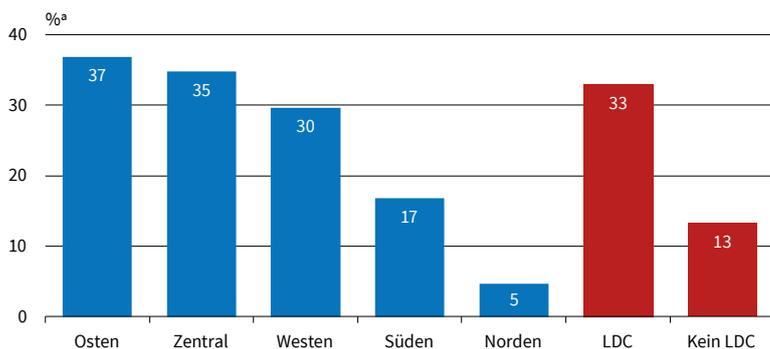
© ifo Institut

<sup>11</sup> Die Zahlen sind aus dem Jahr 2019 und stammen von dem Doing Business Projekt der Weltbank (<https://www.doingbusiness.org/en/data>).

<sup>12</sup> Die Daten stehen unter <https://lpi.worldbank.org/> zur Verfügung.

Abb. 8

**Nutzung des präferenziellen EU-Marktzugangs durch afrikanische Exporteure**



<sup>a</sup> Anteil der afrikanischen Exporte, die den Präferenzzoll nicht genutzt haben.

Quelle: Comext; Darstellung des ifo Instituts.

© ifo Institut

stark von der genauen Ausgestaltung der Ursprungsregeln abhängen: Je strikter die Regeln, desto geringer die handelsschaffenden Effekte.

Die Eliminierung von Zöllen ist daher nur vorteilhaft, wenn die Ursprungsregeln nicht zu komplex gestaltet sind und von Unternehmen einfach erfüllt und nachgewiesen werden können. Die Verhandlungen über die Ursprungsregeln des AfCFTA sind noch im Gange, insbesondere beim Textilsektor haben die Unterhändler Schwierigkeiten, eine Einigung zu erzielen. Die Ursprungsregeln der präferenziellen Handelsabkommen SADC-FTA und COMESA-FTA stellen die Verhandlungsgrundlage für die Regeln des AfCFTA dar. Deshalb sind starke Ähnlichkeiten zu erkennen; häufig ist der Wortlaut identisch.

Bei den Ursprungsregeln gibt es mehrere Stellenschrauben, an denen man drehen kann, um diese flexibel zu gestalten: Ursprungsregeln können sektor- bzw. produktspezifisch oder über eine Anforderung an die regionale Mindestwertschöpfung (regional value content) definiert sein. Da bei den sektor- bzw. produktspezifischen Ursprungsregeln genau definiert wird, welcher Produktionsschritt regional erfolgen muss, sind diese restriktiver als Anforderungen an die regionale Mindestwertschöpfung (Conconi et al. 2018). Bei dem AfCFTA hat man sich für sektor- bzw. produktspezifische Ursprungsregeln entschieden und somit die Gelegenheit verpasst, liberalere Ursprungsregeln einzuführen. Interessant ist insbesondere, dass in anderen afrikanischen Abkommen, wie ECOWAS oder CEMAC, flexiblere Regelungen bereits in Kraft sind. Hier sind die Ursprungskriterien mit einer über alle Güter hinweg gleichen Mindestwertschöpfungsanforderung definiert. Leider konnten sich Anhänger dieser Regelungen nicht durchsetzen.

Es gibt auch große Unterschiede zwischen Handelsabkommen hinsichtlich der Anforderungen, wie der Ursprungsnachweis erbracht werden kann. Die EU erlaubt zum Beispiel den afrikanischen Exporteuren eine Selbstzertifizierung. Bei den afrikanischen regionalen Abkommen kann ein Ursprungsnachweis hingegen nur von den jeweiligen Zollbehörden ausge-

stellt werden. Diese Regelung gilt zunächst auch für den Handel innerhalb des AfCFTA. Allerdings können Unternehmen den Status »ermächtigter Ausführer« (approved exporter) beantragen, für den dann ein Selbstnachweis bei zukünftigen Exporten ausreicht. Dieses Verfahren ist, trotz der Verbesserung zu den bisher geltenden Regeln der regionalen Abkommen, unnötig kompliziert.

Wie kann man nun beurteilen, ob Ursprungsregeln ein Hindernis für Exporteure darstellen? Eine in der Literatur übliche Kennzahl ist die sogenannte Nutzungsrate von Präferenzen (Keck und Lendle 2012). Hier wird untersucht, wie häufig sich Exporteure dagegen entscheiden, den Ursprungsnachweis zu erbringen und stattdessen den höheren MFN-Zoll zahlen. In diesen Fällen übersteigen die Kosten durch die Ursprungsregeln den Nutzen. Eine Analyse der intra-afrikanischen Nutzung von Präferenzen ist mangels geeigneter Daten leider nicht möglich. Wir können aber die EU-Importe aus Afrika untersuchen. Die EU ermöglicht allen afrikanischen Ländern durch unterschiedliche handelspolitische Regime, wie den unilateralen Programmen »Everything-but-Arms« und dem »General System of Preferences« oder auch bilateralen Handelsabkommen, präferenziellen Marktzugang. Tabelle 1 verdeutlicht diesen Zusammenhang. Für diese Handelsabkommen können wir überprüfen, ob die Ursprungsregeln der EU ein Handelshemmnis für afrikanische Exporteure sind. Diese Erkenntnis hilft uns dabei, das Risiko ungenutzter Präferenzen unter dem neuen AfCFTA besser einzuschätzen.

Bei den offiziellen Handelsdaten der EU liegen Informationen darüber vor, wie oft Exporteure aus Ländern, die de jure von Zollzahlungen ausgenommen sind, den präferenziellen Marktzugang de facto nutzen.<sup>13</sup> Abbildung 8 zeigt den Anteil der Exporte, für die der MFN-Zoll gezahlt wurde, obwohl die Berechtigung für einen Präferenzzoll vorlag. Bei 37% der Exporte der ostafrikanischen Staaten, die für Präferenzzölle berechtigt wären, haben die afrikanischen Exporteure im Jahr 2017 diese nicht genutzt und stattdessen den MFN-Zoll gezahlt. Bei den zentral- und westafrikanischen Ländern ist dieser Wert ähnlich hoch (34 bzw. 30%), die Exporteure der südafrikanischen Länder nutzen den präferenziellen Marktzugang hingegen häufiger. Die Nutzungsrate der Präferenzen ist bei den nordafrikanischen Staaten besonders hoch. Dies kann einerseits durch die stärkere Integration in das europäische Produktionsnetzwerk erklärt werden, die eine Einhaltung der EU-Ursprungsregeln erleichtert. Andererseits sind für diese Länder einfachere Ursprungsregeln in Kraft, die den Exporteuren erleichtern, den Ursprungsnachweis einzuhalten. Insbesondere für Exporteure aus weniger entwickelten Ländern stellen Ursprungsregeln ein großes Hindernis dar: Der Anteil von Exporten,

<sup>13</sup> Die Daten können hier <https://ec.europa.eu/eurostat/data/bulk-download> heruntergeladen werden.

die den Vorzugszoll nicht nutzen konnten, ist bei afrikanischen LDCs fast dreimal höher als bei den restlichen Ländern.

Was bedeuten diese Zahlen für das AfCFTA? Wir erwarten für das AfCFTA sogar noch niedrigere Nutzungsraten als bei den Exporten in die EU. Die starke und jahrelange Ausrichtung des afrikanischen Handels auf die EU lässt vermuten, dass afrikanische Unternehmen Teil der europäischen Produktionsprozesse sind. Das erleichtert die Einhaltung der Ursprungsregeln, da sowohl europäische als auch afrikanische Zwischengüter verwendet werden können, um die Anforderungen einzuhalten. Diese starke Integration mit Europa bedeutet aber, dass es für afrikanische Unternehmen schwieriger sein wird, die nötigen Produktionsprozesse in Afrika durchzuführen. Außerdem unterscheiden sich die nach Europa exportierten Waren deutlich von den Exporten in andere afrikanische Staaten: Während für den europäischen Markt vor allem Rohstoffe und Mineralien eine Rolle spielen, die oft wenig vorgelagerte Produktionsschritte beinhalten und bei denen es deshalb einfacher ist, die Ursprungsregeln einzuhalten, ist der intra-afrikanische Handel differenzierter.

### **VOLLSTÄNDIGE LIBERALISIERUNG DES HANDELS: LEERES VERSPRECHEN ODER REALISTISCHES ZIEL?**

Die bisherigen Handelsabkommen Afrikas haben vor allem den intraregionalen Handel liberalisiert, zwischen Regionen sind sowohl die Zölle als auch nicht-tarifäre Handelsbarrieren noch auf einem sehr hohen Niveau. In Verbindung mit den sehr niedrigen Zöllen der extra-afrikanischen Handelspartner und niedrigeren nicht-tarifären Barrieren spiegelt sich dieser handelspolitische Zustand in den Handelsflüssen wider: Afrikanische Exporteure treiben vor allem mit europäischen, amerikanischen und chinesischen Partnern Handel, der intra-afrikanische Handel stellt einen sehr geringen Anteil dar. Das AfCFTA verspricht handelsschaffende Effekte durch massive Zollreduktionen. Können diese Potenziale gehoben werden, oder werden Schlupflöcher in den Verträgen Protektionismus weiterhin ermöglichen?

In der ratifizierten Version des AfCFTA wurde festgehalten, wie die Implementierung der Zollreduktionen im Detail auszusehen hat: Jedes Mitgliedsland soll 90% der Zolllinien nach fünf Jahren bzw. zehn Jahre für LDCs eliminieren. Von den restlichen 10%, die als sensible Güter definiert werden, darf jedes Land 3% vollständig von der Zollabschaffung exkludieren und die restlichen 7% innerhalb eines längeren Zeitraums von zehn bzw. 13 Jahren für LDCs abschaffen. Diese Regelung bedeutet für die einzelnen Länder Flexibilität, erzeugt jedoch unnötige Komplexität, da die Ausnahmen nicht notwendigerweise identisch für die 54 AfCFTA-Mitglieder sein müssen. So könnte ein unübersichtlicher Flickenteppich entstehen, der

es Exporteuren erschwert, die präferentiellen Zölle tatsächlich zu nutzen.

Außerdem ist unklar, inwieweit die vereinbarte vollständige Reduktion der Zölle der sensiblen Güter, die nicht ausgenommen wurden, von den afrikanischen Staaten umgesetzt wird. Bei der lateinamerikanischen Zollunion Mercosur existiert eine ähnliche Regelung. Hier sind die Zölle, trotz entsprechender Vereinbarungen, nach 30 Jahren noch immer nicht vollständig abgeschafft (Baur et al. 2021). Auch bei einigen regionalen Abkommen in Afrika kam es bereits zu Schwierigkeiten bei der Implementierung von neuen handelspolitischen Regimes: Innerhalb der Zollunion ECOWAS, die 2013 in Kraft trat, ist der Handel noch immer nicht vollständig liberalisiert (vgl. Tab. 1). Auch ist die Einhaltung des gemeinsamen Außenzolls bei vielen Zolllinien nicht gewährleistet. Diese Erfahrungen verdeutlichen die Risiken einer erfolgreichen Implementierung der Zollsenkungen. Eine strikte und regelmäßige Überwachung der tatsächlichen Zollreduzierungen könnte dabei helfen, dass die Zollabschaffungen nicht nur auf dem Papier, sondern auch in der Realität umgesetzt werden.

Nicht-tarifäre Handelsbarrieren stellen eine große Hürde für den afrikanischen Handel dar: Neben protektionistischen und wettbewerbsschädlichen Maßnahmen der einzelnen Staaten können die hohen Handelskosten vor allem auf die mangelnde Infrastruktur und die kostspieligen und komplexen Zollverfahren zurückgeführt werden. Die Frage, ob das AfCFTA helfen kann, diese Hemmnisse aufzulösen, ist jedoch noch offen. Einige dieser Barrieren könnten durch das AfCFTA rasch adressiert werden. So könnte man beispielsweise die Ursprungsregeln flexibler gestalten, die SPS&TBT-Maßnahmen weitestgehend harmonisieren und andere diskriminierende Maßnahmen abschaffen. Das würde die Kosten für Exporteure deutlich verringern. Wie die bisherigen Verhandlungsergebnisse zeigen, ist der politische Wille, diese Probleme anzugehen, vorhanden. Wie gut die Eliminierung dieser Art von Kosten aber in der Praxis gelingen wird, ist fraglich. So sind bereits bei den meisten existierenden Handelsabkommen Afrikas quantitative Restriktionen sowie Importgebühren verboten. Die Analyse der Meldungen des Online-Portals der NTBs zeigt aber, dass viele Exporteure trotzdem Probleme mit dieser Art von nicht-tarifären Barrieren haben. Für das AfCFTA ist also die Einhaltung der vereinbarten Regelungen zentral, weshalb auch hier eine strikte und regelmäßige Überwachung nötig ist.

Noch schwieriger wird es, die Zollabwicklung und die Transportinfrastruktur zu verbessern: hierfür sind vor allem Know-how und Investitionen nötig. Der AfCFTA-Vertrag beinhaltet zwar grobe Richtlinien, dass Mitgliedstaaten ihre Zollverfahren harmonisieren, simplifizieren und automatisieren sollen, jedoch ist die letztendliche Implementierung von den einzelnen Staaten abhängig. Auch auf den Ausbau und die Verbesserung der Transportinfrastruktur kann

das AfCFTA keinen direkten Einfluss nehmen. Allerdings könnten die nötigen Rahmenbedingungen, etwa durch einen umfassenden Investorenschutz, durch das panafrikanische Handelsabkommen geschaffen werden. Die Verhandlungen zu dem Kapitel, das Investitionen abdecken soll, laufen noch, und es wäre wünschenswert, wenn das AfCFTA bei diesem Thema weitgehende Maßnahmen implementieren würde. Unabhängig vom genauen Verhandlungsausgang schafft das AfCFTA Sicherheit für Exporteure und kann so zu einem verbesserten Investitionsklima beitragen.

Die nächsten Jahre werden für das AfCFTA richtungsweisend sein: Sollten tatsächlich alle Mitgliedstaaten ihre Zollzugeständnisse einhalten und implementieren, wäre das ein erstes gutes Indiz. Es bedeutet, dass das AfCFTA von den Ländern ernst genommen wird und es ermöglicht, tiefere Integrationsmaßnahmen einzuleiten. Wünschenswert wäre es auch, wenn das AfCFTA möglichst bald die bestehenden regionalen Handelsabkommen ablösen könnte. Das würde die Komplexität der Handelspolitik des Kontinents deutlich reduzieren – bis dahin ist es aber ein weiter Weg.

## LITERATUR

Baur, A., L. Flach und F. Teti (2021), »30 Jahre Mercosur-Integrationsfortschritte, Misserfolge und zukünftige Handelspolitik«, *ifo Schnelldienst* 74(4), 31–40.

Bonfatti, R. und S. Poelhekke (2017), »From Mine to Coast: Transport Infrastructure and the Direction of Trade in Developing Countries«, *Journal of Development Economics* 127, 91–108.

Conconi, P., M. García-Santana, L. Puccio und R. Venturini (2018), »From Final Goods to Inputs: The Protectionist Effect of Rules of Origin«, *American Economic Review* 108(8), 2335–2365.

Demidova, S., H.L. Kee und K. Krishna (2012), »Do Trade Policy Differences Induce Sorting? Theory and Evidence from Bangladeshi Apparel Exporters«, *Journal of International Economics* 87, 247–261.

Gaulier, G. und S. Zignago (2010), »BACI: International Trade Database at the Product Level. The 1994–2007 Version«, CEPII Working Paper, Nr. 2010-23.

Golub, S. (2015), »Informal Cross-Border Trade and Smuggling in Africa«, in: O. Morrissey, R. A. López und K. Sharma (Hrsg.), *Handbook on Trade and Development*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 179–209.

Keck, A. und A. Lendle (2012), »New Evidence on Preference Utilization«, World Trade Organization Staff Working Paper No. ERSD-2012-12.

Ornelas, E. (2016), »Special and Differential Treatment for Developing Countries«, in: K. Bagwell und R. W. Staiger (Hrsg.), *Handbook of Commercial Policy*, Elsevier, Amsterdam, 369–432.

Teravaninthorn, S. und G. Raballand (2009), *Transport Prices and Costs in Africa: A Review of the Main International Corridors*, Weltbank, Washington, DC.

Teti, F. (2020), »30 Years of Trade Policy: Evidence from 5,7 Billion Tariffs«, ifo Working Paper Nr. 334.

UNCTAD (2019), *World Investment Report 2019: Special Economic Zones*, Konferenz der Vereinten Nationen für Handel und Entwicklung, Genf.

Tab. 2

Übersicht aller afrikanischer Länder und der Mitgliedschaften in Handelsabkommen

Region	Land	Zollunionen	FTAs	RECs		
<b>Süden</b>	Angola		<i>SADC-FTA</i>	SADC	ECCAS	
	Botsuana	SACU	SADC-FTA	SADC		
	Eswatini	SACU	SADC-FTA COMESA-FTA	SADC	COMESA	
	Lesotho	SACU	SADC-FTA	SADC		
	Madagaskar		SADC-FTA COMESA-FTA	SADC	COMESA	
	Malawi		SADC-FTA COMESA-FTA	SADC	COMESA	
	Mauritius		SADC-FTA COMESA-FTA	SADC	COMESA	
	Mosambik		SADC-FTA	SADC		
	Namibia	SACU	SADC-FTA	SADC		
	Sambia		SADC-FTA COMESA-FTA	SADC	COMESA	
	Seychellen		SADC-FTA COMESA-FTA	SADC	COMESA	
	Simbabwe		SADC-FTA COMESA-FTA	SADC	COMESA	
Südafrika	SACU	SADC-FTA	SADC			
<b>Osten</b>	Äthiopien		<i>COMESA-FTA</i>	COMESA	IGAD	
	Burundi	EAC	COMESA-FTA	EAC	COMESA	ECCAS
	Dschibuti		COMESA-FTA	COMESA	CEN-SAD	IGAD
	Eritrea		<i>COMESA-FTA</i>	COMESA	CEN-SAD	IGAD
	Kenia	EAC	COMESA-FTA	EAC	COMESA	CEN-SAD IGAD
	Komoren		COMESA-FTA	COMESA	SADC	CEN-SAD
	Ruanda	EAC	COMESA-FTA	EAC	COMESA	ECCAS
	Somalia			COMESA	CEN-SAD	IGAD
	Südsudan	EAC		EAC	IGAD	
	Tansania	EAC	SADC-FTA	EAC	SADC	
Uganda	EAC	COMESA-FTA	EAC	COMESA	IGAD	
<b>Zentral</b>	Äquatorialguinea	CEMAC		ECCAS		
	Gabun	CEMAC		ECCAS		
	Kamerun	CEMAC		ECCAS		
	Republik Kongo	CEMAC		ECCAS		
	Kongo, Demokratische Republik		<i>COMESA-FTA SADC-FTA</i>	ECCAS	COMESA	SADC
	São Tomé und Príncipe			ECCAS	CEN-SAD	
	Tschad	CEMAC		ECCAS	CEN-SAD	
	Zentralafrikanische Republik	CEMAC		ECCAS	CEN-SAD	
<b>Westen</b>	Benin	ECOWAS		ECOWAS	CEN-SAD	
	Burkina Faso	ECOWAS		ECOWAS	CEN-SAD	
	Côte d'Ivoire	ECOWAS		ECOWAS	CEN-SAD	
	Gambia	ECOWAS		ECOWAS	CEN-SAD	
	Ghana	ECOWAS		ECOWAS	CEN-SAD	
	Guinea	ECOWAS		ECOWAS	CEN-SAD	
	Guinea-Bissau	ECOWAS		ECOWAS	CEN-SAD	
	Kap Verde	ECOWAS		ECOWAS	CEN-SAD	
	Liberia	ECOWAS		ECOWAS	CEN-SAD	
	Mali	ECOWAS		ECOWAS	CEN-SAD	
	Niger	ECOWAS		ECOWAS	CEN-SAD	
	Nigeria	ECOWAS		ECOWAS	CEN-SAD	
	Senegal	ECOWAS		ECOWAS	CEN-SAD	
	Sierra Leone	ECOWAS		ECOWAS	CEN-SAD	
Togo	ECOWAS		ECOWAS	CEN-SAD		
<b>Norden</b>	Ägypten		PAFTA COMESA-FTA	COMESA	CEN-SAD	
	Algerien		PAFTA	AMU		
	Libyen		PAFTA COMESA-FTA	AMU	COMESA	CEN-SAD
	Marokko		PAFTA	AMU	CEN-SAD	
	Mauretanien			AMU	CEN-SAD	
	Sudan		PAFTA COMESA-FTA	COMESA	CEN-SAD	IGAD
	Tunesien		PAFTA COMESA-FTA	AMU	COMESA	CEN-SAD
	Westсахara					

Anmerkung: Rot markierte Einträge indizieren, dass der Beitritt des jeweiligen Landes in das genannte Abkommen aktuell verhandelt wird.

Quelle: Websites der einzelnen Handelsabkommen.