

## Die Afrikanische Freihandelszone

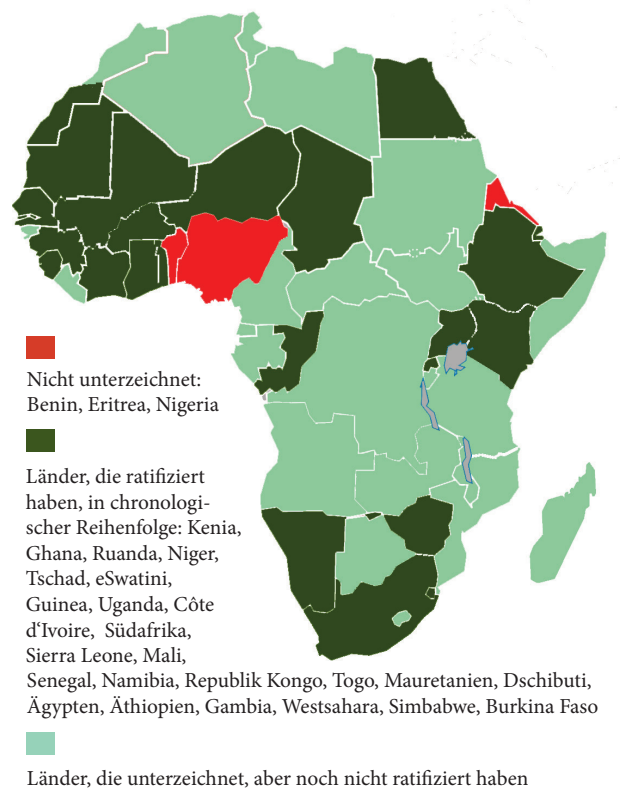
### Viel Lärm um Nichts oder Meilenstein der wirtschaftlichen Integration?

Peter Draper, University of Adelaide und Andreas Freytag, Friedrich-Schiller-Universität Jena und Universität Stellenbosch

Seit Mai 2019 befindet sich die potenziell größte Freihandelszone der Welt auf dem afrikanischen Kontinent. Im März 2018 beschloss die Afrikanische Union (AU) mit der überwiegenden Mehrheit ihrer Mitglieder die Gründung der *African Continental Free Trade Area* (AfCFTA), die bisher von 52 Staaten unterzeichnet wurde. Die wohl bedeutendste Ausnahme stellt Nigeria dar - die größte Volkswirtschaft des afrikanischen Kontinents ist bisher nicht Teil des Abkommens. Die AfCFTA trat offiziell zum 30. Mai dieses Jahres in Kraft, nachdem die notwendige Voraussetzung der Ratifizierung durch 22 afrikanische Staaten im April erfüllt worden war. Jedoch wird es noch einige Zeit in Anspruch nehmen, bis die Freihandelszone wirklich implementiert ist. Die AfCFTA enthält Bestimmungen zum Waren- und Dienstleistungsverkehr sowie zur Personenfreizügigkeit. Diese werden momentan in einer ersten Phase ausgehandelt. Gegenstand einer zweiten Verhandlungsphase sind Wettbewerbspolitik, Rechte an geistigem Eigentum und Investitionen.

Das vorrangige Ziel der AfCFTA ist die Förderung des innerafrikanischen Handels und der weiteren Industrialisierung Afrikas. Dies ist notwendig, da afrikanische Länder sich in den vergangenen Jahren eher deindustrialisiert haben. Ein sekundäres Ziel ist die Harmonisierung der verschiedenen bestehenden afrikanischen Handelsregelungen und -institutionen, um Handelsströme zu steigern und effektiver zu steuern. Dieses Ziel spiegelt sich in der letztendlichen Absicht wider, einen gemeinsamen afrikanischen Markt und eine kontinentale Zollunion mit 55 Ländern zu schaffen. Dieser Text befasst sich mit der Frage, ob die AfCFTA diese beiden Ziele erreichen und somit zur wirtschaftlichen

Entwicklung des Kontinents beitragen kann.



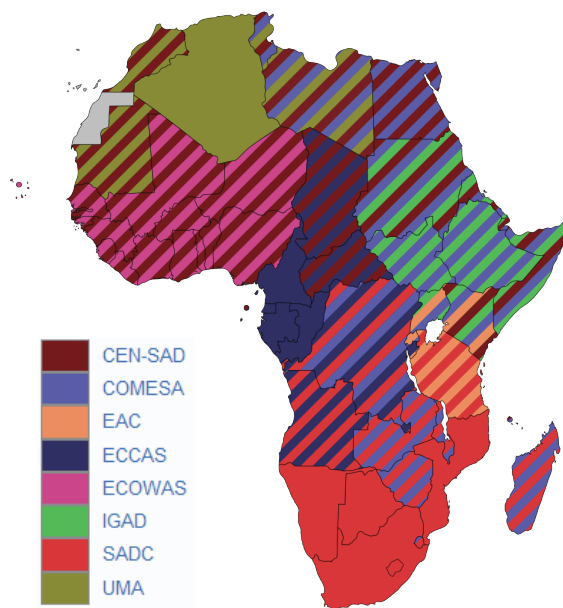
### Der institutionelle Rahmen und grundlegende Ergebnisse

Die AfCFTA ist keine internationale Organisation an sich. Ihr institutioneller Rahmen besteht aus vier Organen: der Generalversammlung der AU, dem Ministerrat (der Vertragsstaaten, nicht der gesamten AU), dem Ausschuss hoher Handelsbeamter (ebenfalls nur der Vertragsstaaten) und dem noch einzurichtenden Sekretariat. Abgesehen von einigen allgemeinen Funktionen sind die genauen Verfahren und die Arbeitsteilung zwischen diesen Institutionen bisher unklar. Als einzige Institution besitzt das diskutierte Sekretariat eine eigene Rechtspersönlichkeit. Seine genauen Aufgaben sind derzeit noch nicht festgelegt. Zudem existiert ein Streitbeilegungsmechanismus (Dispute

# Afrikanische Freihandelszone

Settlement Mechanism – DSM), ähnlich dem Mechanismus der Welthandelsorganisation (WTO). Das gesamte Abkommen ist an die WTO angelehnt – was als ein durchaus sinnvoller Schritt zu bewerten ist.

An dieser Stelle ist es wichtig anzumerken, dass die meisten AU-Mitgliedsstaaten auch Mitglieder in Regionalen Integrationsräumen (*Regional Economic Communities* – RECs) sind. Bisher ist die Beziehung zwischen AfCFTA und RECs nicht geklärt, und eine solche



Klärung erschwert sich dadurch, dass die acht existierenden RECs über unterschiedliche Standards und Verfahren verfügen. Gleichzeitig ist das gesamte Abkommen für einige Staaten Neuland, da nicht alle afrikanischen Länder Mitglieder der WTO sind.<sup>1</sup>

Es überrascht nicht, dass das Gebiet, in dem bisher die größten Fortschritte erzielt wurden und auf den wir uns konzentrieren möchten, der Warenhandel ist. Denn die Verhandlungen über den Dienstleistungsverkehr befinden sich in einem vergleichsweise frühen Stadium. Die acht RECs haben verschiedene Ansätze und/oder Erfahrungen bei der Liberalisierung des Handels von Dienstleistungen, sodass es keine gemeinsame Grundlage gibt, auf

der aufgebaut werden könnte. So verfügen beispielsweise drei der acht RECs über keinerlei Erfahrung in Verhandlungen zu Marktzugangsverpflichtungen.<sup>2</sup> Darüber hinaus ist zwar das Protokoll zum Dienstleistungsverkehr aus dem GATS (Allgemeines Abkommen über den Handel mit Dienstleistungen) abgeleitet und stimmt eng damit überein, aber für diejenigen AfCFTA Staaten, die nicht Mitglied der WTO sind, ist dies ein neuer Prozess. Da die Verhandlungsrichtlinien zur Zeit noch diskutiert werden, dürfte es Jahre dauern, bis die Verhandlungen über den Handel mit Dienstleistungen abgeschlossen sind. Angesichts der Komplexität, der unterschiedlichen Visionen und Ambitionen für die Verhandlungen ist es noch nicht offensichtlich, welchen kommerziellen Mehrwert sie bringen werden.

## Offene Fragen

Beobachter sehen eine Vielzahl von Hindernissen auf dem Weg zur Zielerreichung des Protokolls über den Warenhandel. Einige sind strukturell, andere institutionell.

Strukturelle Barrieren sind in erster Linie ökonomischer Natur. Während jede afrikanische Wirtschaft einzigartig ist, teilen sie größtenteils einige wesentlichen Eigenschaften. Viele sind relativ arm, basieren größtenteils auf Landwirtschaft mit einem hohen Subsistenzanteil und sind, abgesehen von schnell wachsenden städtischen Zentren, ländlich geprägt. Die meisten Länder exportieren Güter des primären Sektors wie Bergbauerzeugnisse und landwirtschaftliche Produkte (*Cash crops*) und importieren gleichzeitig eine Vielzahl von vorwiegend außerhalb des Kontinents hergestellten Industrie- und Produktionsgütern. Der Privatsektor ist in der Regel relativ schwach und besteht überwiegend aus kleinen und informellen Unternehmen. Infolgedessen wird die Produktion im Verarbeitenden

<sup>1</sup> Algerien, Äquatorial Guinea, Äthiopien, Libyen, Somalia, Sudan und Südsudan sind keine Mitglieder der WTO.

<sup>2</sup> Diese sind: Communauté des Etats Sahélo-Sahariens (CEN-SAD), Intergovernmental Authority on Development (IGAD), und die Arab Maghreb Union (UMA).

# Afrikanische Freihandelszone

Gewerbe tendenziell durch ausländische Direktinvestitionen von internationalen Unternehmen oder solchen mit Sitz in einem der regionalen Wirtschaftszentren, insbesondere in Südafrika, getragen.

Nicht zuletzt dieser strukturellen Hindernisse wegen beteiligen sich die meisten afrikanischen Regierungen aktiv in verschiedenen RECs, über die kleine Märkte gebündelt werden, was sie attraktiver für internationale sowie nationale Unternehmen mit Exportkapazitäten macht. Außerdem kann so die regionale Bereitstellung öffentlicher Güter wie Verkehrs- und Stromnetze in Zusammenarbeit mit internationalen Entwicklungspartnern optimiert sowie finanziert werden. Die RECs verfügen auch über institutionelle Kapazitäten, um schwache nationale Institutionen zu ergänzen und um regionale Investitions- und Handelshemmnisse abzubauen. Deshalb konstruieren die RECs Handelsabkommen, die Handelsbarrieren wie z.B. Einfuhrzölle, Zollverfahren und Visabestimmungen umfassen. Sie befassen sich auch mit Hindernissen jenseits der Grenzen wie beispielsweise Zulassungsanforderungen oder nationale technische Normen und Vorgaben. Die RECs, aus denen sich die AfCFTA zusammensetzt, befinden sich in verschiedenen Stadien der Umsetzung dieser Initiativen. Die AfCFTA ist bewusst auf der Grundlage der verschiedenen rechtlichen Regelungen, aus denen sich die RECs zusammensetzen, ausgestaltet. Als solches soll die rechtliche Architektur der AfCFTA mit den RECs in Einklang stehen und sich nicht mit ihnen im Wettbewerb befinden. Dennoch zweifeln Kritiker, ob die AfCFTA einen nennenswerten Beitrag zur Erreichung der oben diskutierten Ziele bieten kann.

Immerhin ist das [Protokoll über den Warenhandel](#) bereits vollständig erarbeitet, ebenso wie der Großteil der [neun Anhänge](#) zu den Details. Dabei konnte in einem wichtigen Punkt Einigkeit erzielt werden: Auf dem 32. AU-Gipfel vom 10. bis 11. Februar 2019 wurde die Quote der Tariflinien ausgehandelt, die

als „sensibel“ oder „für die Liberalisierung ausgeschlossen“ eingestuft werden können, und die Kriterien für die Ausweisung von Produkten als „sensibel“ oder „ausgeschlossen“ festgelegt. Genaue Details wurden nicht veröffentlicht. Bei Inkrafttreten des Abkommens erfolgen die Zollsenkungen zudem in gleichen Raten, wobei für die Liberalisierung des ersten vorgesehenen Warenkorbs ein Zeitraum von fünf Jahren vorgesehen ist.

Table 3: Annexes to the Trade in Goods Protocol

Annex 1: Schedules of Tariff Concessions
Annex 2: Rules of Origin
Annex 3: Customs Cooperation and Mutual Administrative Assistance
Annex 4: Trade Facilitation
Annex 5: Non-tariff Barriers
Annex 6: Technical Barriers to Trade
Annex 7: Sanitary and Phytosanitary Standards
Annex 8: Transit and Transport Facilitation
Annex 9: Trade Remedies

Die drei noch nicht verhandelten Anhänge beziehen sich naturgemäß auf komplexe und strittige Fragen: Anhang 1 (Verpflichtungslisten); Anhang 2 (Ursprungsregeln); und Anhang 9 (handelspolitische Schutzmaßnahmen).

Im Juni 2019 herrscht ein Konsens über die zu geltenden Zollbestimmungen bei der Liberalisierung des Warenhandels (Anhang 1), wobei allerdings die folgenden Fragen noch zu klären sind:

- Da das innerafrikanische Handelsniveau niedrig ist, äußerten einige Vertragsstaaten die Sorge, dass ein Land selbst durch eine kleine Liste an Ausnahmen alle Einfuhren seiner afrikanischen Handelspartner von der Liberalisierung ausschließen könnte. Die angedachte Anti-Konzentrationsklausel würde dies verhindern, indem sie das Land verpflichtet, nicht alle Ausnahmen auf bestimmte Sektoren und Produkte zu konzentrieren. Die Vertragsstaaten scheinen jedoch weiterhin darüber gespalten zu sein, wie die entsprechende Anti-Konzentrationsformel konstruiert werden könnte oder sollte. Diese Frage wird weiterhin diskutiert.
- Wie wird die Liberalisierung mit Blick auf die am wenigsten entwickelten Länder (LDCs) innerhalb der Zollunion sowie auf

ihre entwickelten Partnerländer in diesen Zollunionen umgesetzt? Alle bestehenden Zollunionen enthalten LDCs. Da bereits vereinbart wurde, dass die am wenigsten entwickelten Länder längere Zeiträume für Zollsenkungen haben werden - 13 Jahre für sensible Produkte im Vergleich zu zehn Jahren für die nicht-LDC-Länder -, ist es offensichtlich, dass dieses Problem möglicherweise schwer zu lösen ist.

- Weiterhin bleibt die Frage nach der Wahl der Güterkategorisierung, offen, für die die Verhandlungen und die anschließende Liberalisierung gelten. Die Vertragsstaaten implementieren unterschiedliche Versionen des Harmonisierten Systems.

In Bezug auf Anhang 2 (Ursprungsregeln) brauchen Unternehmen Klarheit über die Ursprungsregeln und wie diese sich auf Zollzugeständnisse auswirken. Jedem Präferenzhandelsabkommen liegt eine Philosophie hinsichtlich seiner Ursprungsregeln zugrunde. Einfach ausgedrückt pendeln diese zwischen flexiblen und strengen Kriterien, letztere erfordern komplexere Spezifikations- und Einhaltungsverfahren. Da afrikanische Staaten im Allgemeinen über vergleichsweise schwächere institutionelle Kapazitäten verfügen, um komplexe Ursprungsregeln zu überwachen und durchzusetzen, wird eher ein flexibler Ansatz gewählt - ein Vorgehen, welches wir unterstützen. Jedoch ist dies nicht der Fall im südlichen Afrika, wo ein strenger Ansatz im Rahmen des Freihandelsabkommens der Entwicklungsgemeinschaft des südlichen Afrika (SADC) vorherrscht. Derzeit ist die daraus resultierende Spannung noch nicht geklärt.

Wie in Anhang 9 dargelegt, sind handelspolitische Rechtsmittel von Bedeutung. Sie beinhalten den möglichen Einsatz von Antidumping-, Ausgleichs- und Schutzmaßnahmen wie etwa Ausgleichszölle. Als solche stellen sie ein „Sicherheitsventil“ dar, das bei erheblichen und plötzlichen Handelsstörungen durch einen Anstieg der

Importe eingesetzt werden kann, unabhängig davon, ob fair (Schutzmaßnahmen) oder unfair (Antidumping- und Ausgleichszölle) gehandelt wird. Gegenwärtig nutzen nur sehr wenige afrikanische Länder handelspolitische Rechtsmittel, aber immer mehr Länder entwickeln die institutionellen Rahmenbedingungen dafür. Wenn sie gegen andere afrikanische Länder gerichtet sind, könnten sie angesichts des sehr geringen Handels innerhalb Afrikas möglicherweise die durch Verhandlungen erreichten Marktöffnungen zunichte machen.

Schließlich sind Dienstleistungen von Bedeutung. Die Verhandlungen konzentrieren sich auf fünf Sektoren: Finanzen; Telekommunikation, Transport, Tourismus und Unterhaltung. Die „Netzwerkdienstleistungen“ - Finanzen, Telekommunikation und Transport - sind wesentliche Bestandteile von Produktionsprozessen in offenen Volkswirtschaften. Ebenso ist der Zugang zu schneller, qualitativ hochwertiger und erschwinglicher Telekommunikation eine unabdingbare Voraussetzung für die Koordinierung komplexer Lieferketten, auch über Grenzen hinweg, und für ein wirksames Management von Unternehmen im weiteren Sinne. Da diese Dienstleistungen auf den meisten afrikanischen Märkten nicht in vollem Umfang verfügbar sind und in einigen Fällen wettbewerbsfähiger von ausländischen, einschließlich afrikanischen, Anbietern bezogen werden könnten - sei es durch Direktinvestitionen oder durch grenzüberschreitende Belieferung - liegt es im Interesse der afrikanischen Industrieunternehmen, mehr Wettbewerb in der Bereitstellung von Dienstleistungen sicherzustellen.

### **Keine eindeutige Bewertung möglich**

Wenn man, wie wir es tun und wie es in den Zielen der AfCFTA klar umrissen ist, der Ansicht zustimmt, dass die Liberalisierung des Imports die wirtschaftliche Entwicklung und die Industrialisierung fördern wird, ist es wichtig zu beachten, dass die AfCFTA



# Afrikanische Freihandelszone

möglicherweise keine wirklich sinnvolle Liberalisierung bewirken wird. Der Schlüssel zu diesem Verständnis ist der allgemeine Mangel an Ehrgeiz, der etwa in dem geteilten Ziel der Verhandlungsführer deutlich wird, in das Abkommen ausreichend politischen Spielraum für Eingriffsmöglichkeiten einzubauen, sollten ernsthafte soziale und/oder wirtschaftliche Störungen durch verstärkte Liberalisierung drohen.

Insgesamt kann noch kein Urteil über die Auswirkungen der AfCFTA auf den Marktzugang gefällt werden. Es ist zu früh, die in unserem Titel gestellte Frage zu beantworten. Allerdings lässt die Art und Weise, wie sich die Verhandlungen bisher entwickelt haben, darauf schließen, dass die AfCFTA auf absehbare Zeit und unter Annahme eines erfolgreichen Abschlusses der Verhandlungen zu ersterem tendieren wird: viel Lärm um Nichts.

Insbesondere Vereinbarungen über umfangreiche Listen über Ausnahmen des

Abbaus der Warenzölle in Verbindung mit strengen produktspezifischen Ursprungsregeln und handelspolitischen Schutzmaßnahmen könnten (wie auch anderswo) von einheimischen Lobbys missbraucht werden. Dies deutet auf ein Minimum angesichts des niedrigen Niveaus des innerafrikanischen Handels auf wenig ambitionierte und damit wenig effektive Versuche der Liberalisierung hin. Darüber hinaus könnte der regulatorische Inhalt der AfCFTA am besten als „WTO-minus“ bezeichnet werden, obwohl sie den wesentlichen Vorteil hat, Nicht-WTO-Mitglieder mit an Bord zu bringen. Entsprechend gering scheinen auch die Ambitionen bei den Dienstleistungsverhandlungen zu sein.

Ungeachtet dieser Einschränkungen sollte das Abkommen als Ausgangspunkt für den Aufbau einer aussagekräftigeren kontinentalen Wirtschaftsintegration angesehen werden. Es ist zu hoffen, dass die afrikanischen Staats- und Regierungschefs mit der Notwendigkeit dieser Entwicklung übereinstimmen.



**Dr. Andreas Freytag** ist Professor für Wirtschaftspolitik an der Friedrich-Schiller-Universität Jena. Dort leitet er unter anderem das Schumpeter-Zentrum zur Erforschung des sozialen und ökonomischen Wandels. In seiner Forschung liegt der Schwerpunkt auf außenwirtschaftlichen und entwicklungspolitischen Fragen, insbesondere mit Blick auf das südliche Afrika. Er berät internationale Organisationen, öffentliche Einrichtungen, Unternehmensverbände und private Firmen zu Themen der Handelspolitik, der regionalen Integration, Außenwirtschaftsförderung, Investitionsbarrieren u.dgl. mehr. Zudem ist Andreas Freytag Honorarprofessor an der Universität Stellenbosch und Mitglied des CESifo-Forschungsnetzwerks. Er ist Autor zahlreicher Aufsätze und Bücher, unter anderem einer regelmäßigen Kolumne auf der Website der *WirtschaftsWoche*.



**Peter Draper** ist der Geschäftsführer des Instituts für internationalen Handel an der University of Adelaide in Australien. Zehn Jahre lang war er Mitglied, Vorsitzender, stellvertretender Vorsitzender und Co-Vorsitzender des *Global Future Council* des Weltwirtschaftsforums für Welthandel und das System ausländischer Direktinvestitionen. Er ist derzeit u.a. Mitglied des Kuratoriums der Forschungsstiftung der Internationalen Handelskammer; *non-resident Senior Fellow* des Europäischen Zentrums für internationale politische Ökonomie in Brüssel und Forscher am Deutschen Institut für Entwicklungspolitik (DIE). Draper erhielt die Ehrendoktorwürde der Friedrich-Schiller-Universität in Jena.