

Der AU-EU Gipfel 2017

Neue Wege für die Investitions- und Handelspolitik?

Dr. Evita Schmiege, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

Am 29. und 30. November wird in Abidjan, Côte d'Ivoire, der 5. Gipfel zwischen der Afrikanischen und der Europäischen Union stattfinden. Bei dem Treffen werden Staatschefs und Regierungen die Zukunft der Beziehungen zwischen den beiden Kontinenten beraten und konkrete Kooperationsprojekte für die nächsten drei Jahre beschließen.

Die zentrale Rolle auf dem Gipfel wird das Thema Investitionen und die Schaffung von ausreichenden Arbeitsplätzen vor allem für die schnell wachsende junge Bevölkerung Afrikas spielen. Die Bevölkerung in Afrika wird sich bis 2050 etwa verdoppeln. Migration und langfristige Fluchtursachenbekämpfung sind ein wichtiger politischer Kontext der Bemühungen um steigende Investitionen in Afrika.

Die EU hat im Mai eine Kommunikation veröffentlicht, die als strategische Ziele für die künftige Zusammenarbeit benennt: Ein stärkeres gemeinsames Engagement in den internationalen Beziehungen, Sicherheit und der Kampf gegen transnationale Bedrohungen sowie die nachhaltige und inklusive Entwicklung in Afrika.¹

In Deutschland scheiden sich die Geister, ob es zu hoffen oder zu befürchten ist, dass die Wirtschaftspartnerschaftsabkommen (*Economic Partnership Agreements, EPAs*) zwischen der EU und den afrikanischen Regionalorganisationen eine wichtige Rolle beim Afrikagipfel spielen könnten. In vorhergegangenen Dekla-

rationen, Strategien und Erklärungen wurde das Thema Handel nie als Priorität verankert, doch bisher immer auch in den Gipfeldeklarationen behandelt. Auf dem letzten AU-EU Gipfel 2014 in Brüssel wurde das Ziel unterstrichen, zukünftige EPAs entwicklungsorientiert und WTO-kompatibel abzuschließen. Dass das Thema Handelspolitik auf dem Gipfel nicht konkreter behandelt wird liegt auch darin begründet, dass die AU keine Kompetenz in Handelsfragen der Mitgliedstaaten besitzt.

Obwohl der AU-EU Gipfel daher selbstverständlich kein formelles Verhandlungsforum für Handelsfragen ist, kann er doch als Diskussionsplattform dienen.



Sommet UA - UE 2017 AU - EU Summit 2017

November 29 - 30, 2017
Abidjan, Cote D'Ivoire

Stand der EU - Afrika Handelsbeziehungen

Afrika ist für Europa mit einem Anteil von nur 9% an den europäischen Im-

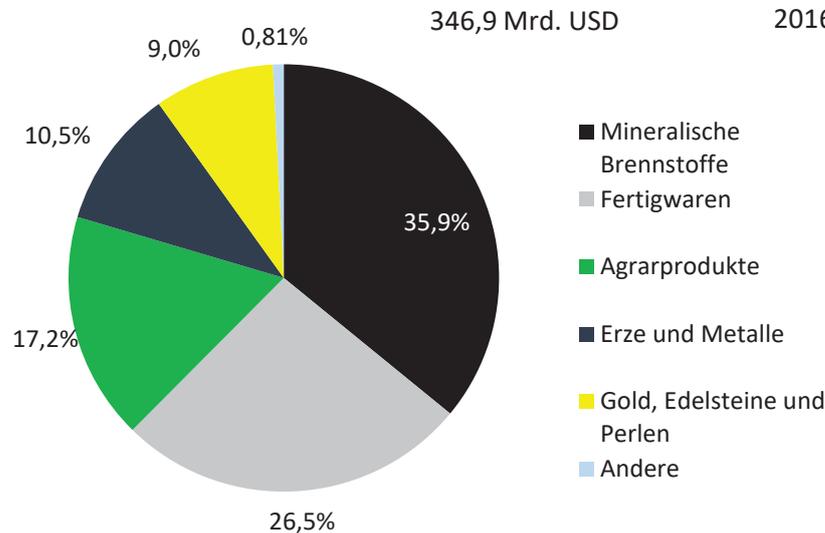
und Exporten keine wichtige Handelsregion², auch wenn sich das Handelsvolumen seit Anfang des Jahrtausends etwa verdreifacht hat (auf über 150 Mrd. Euro). Der Anteil der subsaharischen AKP-Staaten am Außenhandel der EU beträgt sogar nur etwa 5%.³ Dazu kommt, dass der Großteil des Handels mit wenigen afrikanischen Ländern erfolgt. So sind die größten Absatzmärkte für europäische Waren in Afrika sind Südafrika (17%), Algerien (14%), Ägypten, Marokko, Tunesien und Nigeria. Alle anderen Länder zusammen machen nur 30% der EU-Importe aus Afrika aus. Die Exporte Afrikas sind noch immer von Rohstoffen dominiert. So machen Brennstoffe, Erze und Metalle sowie Gold und Edelsteine

Der AU-EU Gipfel 2017

im Jahr 2016 zusammen 55,4% der Exporte aus (vgl. Schaubild 1).

Die Handelsströme zwischen der EU und Afrika basieren auf unterschiedlichen

Schaubild 1: Struktur der Warenexporte Afrikas 2016 nach Produktgruppen in Prozent



Quelle: Berechnungen nach UNCTADstat.

Der Anteil von Fertigwaren an den Exporten beträgt dabei immerhin 26,6% (2016) – für Subsahara-Afrika (SSA) aber nur 21%⁴. Die Märkte von EU, China und USA haben dabei für SSA als Absatzmarkt von Fertigwaren sehr unterschiedliche Bedeutung. So beträgt der Fertigwarenanteil bei Exporten nach China nur 7,8%, Exporten in die USA aber sogar 25,5%⁵

Die traditionelle Dominanz der EU als Abnehmerin afrikanischer Exporte nimmt seit der Jahrtausendwende ab. Zwar ist sie noch immer der wichtigste Abnehmer afrikanischer Exporte (41,2% in 2016 im Vergleich zu 52% im Jahr 2000). Stark rückgängig ist der prozentuale Anteil an Exporten aus Afrika in die USA (2016: 8,2% von 18,3% in 2000). Einige asiatische Länder konnten ihren Anteil erheblich ausweiten; China und Indien haben inzwischen einen Anteil von 19,3% an den afrikanischen Exporten (vgl. Schaubild 2).⁶

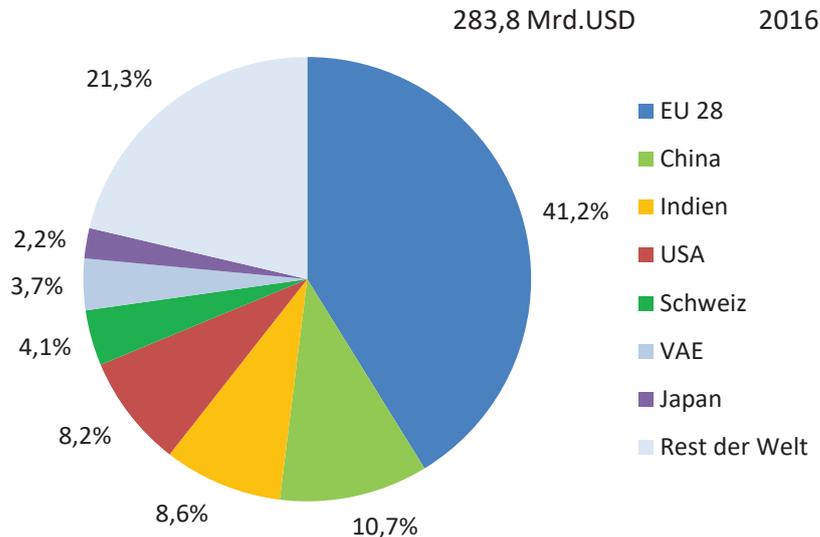
Interessant – aber nicht überraschend – ist, dass der Anteil Europas an den Warenexporten Subsahara-Afrikas niedriger liegt (31,2%) als für Gesamtafrika. Intra-Subsaharische Exporte haben seit der Jahrtausendwende (1,9%) erheblich an Bedeutung gewonnen (21% in 2016).

rechtlichen Rahmenwerken. Mit Nordafrika ist Europa über die Europäische-Mediterrane Partnerschaft verbunden mit dem Ziel der Bildung einer Freihandelszone. Im Rahmen dieser Partnerschaft bestehen mit allen Mittelmeerländern außer Syrien und Libyen Freihandelsabkommen oder werden verhandelt.⁷ Sie beschränken sich allerdings im Wesentlichen auf den Handel mit Industriegütern, über eine Ausdehnung auf andere Bereiche wie Landwirtschaft oder Dienstleistungen wird verhandelt bzw. sind Verhandlungen vorgesehen.

Für die afrikanischen Staaten gelten im Rahmen von Wirtschaftspartnerschaftsabkommen (EPAs) erheblich bessere Marktbedingungen in der EU – nämlich vollständig freier Marktzugang für sämtliche Warenexporte (also einschließlich Landwirtschaft). 13 AKP-Staaten in Afrika setzen inzwischen ein Wirtschaftspartnerschaftsabkommen mit der EU um, so Botswana, Lesotho, Mosambik, Namibia, Südafrika und Swasiland (SADC), Madagaskar, Mauritius, Seychellen und Simbabwe (ESA), Kamerun (als einziges Land in Zentralafrika) sowie die Elfenbeinküste und Ghana als Teil der Westafrikanischen Wirtschaftsgemeinschaft ECOWAS. In West- und Ostafrika wird die

Der AU-EU Gipfel 2017

Schaubild 2: Absatzmärkte für die Warenexporte Afrikas 2016 in Prozent
(ohne Intra-Afrika Exporte, 21%)



Quelle: Berechnungen nach UNCTADstat.

Situation unübersichtlich, dadurch, dass die Regionalorganisationen ECOWAS (16 Länder) sowie Ostafrikanische Gemeinschaft EAC (5 Länder) zwar ein EPA abgeschlossen haben, doch zögern Nigeria und Tansania, die paraphierten EPAs zu unterzeichnen. Da die EU im Rahmen des Allgemeinen Präferenzsystems allen am wenigsten entwickelten Ländern ebenfalls zollfreien Marktzugang gewährt, ist der Anreiz für Länder wie Tansania gering, sich an den EPAs zu beteiligen. Ihre Motivation müsste sein, einerseits die regionale Integration durch verschiedene Handelssysteme mit der EU nicht zu verkomplizieren. Offensichtlich ist die regionale Solidarität dafür nicht stark genug. Ein zweiter Anreiz für wenig entwickelte afrikanische Länder die EPAs abzuschließen, besteht darin, dass nur ein EPA den freien Marktzugang langfristig sichert – ein Land, das zum Mitteleinkommensland aufsteigt, verliert die Zollfreiheit für *Least Developed Countries* (LDC) unter dem Allgemeinen Präferenzsystem.

Zahlreiche Herausforderungen im Bereich von Handels- und Investitionspolitik

Vor dem Hintergrund der wachsenden afrikanischen Bevölkerung und angesichts der Migrationsbewegungen der letzten Jahre wird die gegenwärtige Diskussion über Afrika dominiert von der Herausforderung,

zu Diversifizierung, Investitionen und der Schaffung von Arbeitsplätzen und langfristig nachhaltiger Entwicklung in Afrika beizutragen, auch mit dem Instrument der Handelspolitik. Diesem Ziel dient auch der von der EU vorgeschlagene „European External Investment Plan“ (EEIP) der mit zunächst 4,1 Mrd. Euro aus dem EU Haushalt ausgestattet ist, mit denen aber durch Hebelung privater Mittel ein Investitionsvolumen von insgesamt bis zu 44 Mrd. Euro mobilisiert werden soll und der auf dem Gipfel eine wichtige Rolle spielen wird. Er soll durch bi- und multilaterale Instrumente, wie auch den G20 „Compact with Africa“ ergänzt werden. Der Marshallplan mit Afrika könnte ein weiteres Element einer solchen Initiative werden. Das Verfassen von Plänen und die Bereitstellung von Mitteln werden aber nicht automatisch zu nachhaltigem Wachstum und Beschäftigung in Afrika führen. Dafür muss jedes Land und die es beratenden Geber und Institutionen eine Reihe von Themen analysieren, kohärente Entwicklungs- und Handelsstrategien entwerfen und die entsprechenden Rahmenbedingungen schaffen.

Eine zentrale Frage dabei ist, welchen Beitrag die Handelspolitik zur nachhaltigen Entwicklung Afrikas leisten kann. Als Ende des letzten Jahrtausends die Europäischen

Der AU-EU Gipfel 2017

Wirtschaftspartnerschaftsabkommen (EPAs) entwickelt wurden, war die Bedeutung von Zöllen im internationalen Handel noch sehr viel höher. Von 1995 bis 2013 sind die weltweiten angewandten Durchschnittszölle um 15% auf heute 9% gesunken, in Industrieländern auf unter 5%.⁸ Für Afrika bedeutet dies, dass sich der Konkurrenzvorteil auf Grund der EU-Handelspräferenzen erheblich verringert hat (sog. Präferenzerosion). Dieser Trend wird sich angesichts laufender Verhandlungen zu bilateralen und regionalen Freihandelsabkommen fortsetzen. Handelspräferenzen für Waren – auf welche die afrikanischen Länder in den EPA-Verhandlungen ausschließlich setzten – sind ein Instrument der Vergangenheit. Die karibische Region hat dies klar erkannt und hatte in den EPA-Verhandlungen mit der EU vor allem darauf gedrängt, neue Themen aufzunehmen, die zusätzliche Präferenzen in neuen Bereichen schaffen. Das sind vor allem der Dienstleistungssektor, die kulturelle Kooperation und die Kooperation bei nicht-tarifären Handelshemmnissen. Um die Präferenzen zu nutzen, so lange sie noch von Wert sind, ist es höchste Zeit, sich einer aktiven und entwicklungsorientierten Umsetzung der EPAs zuzuwenden. Zukunftsgerichtete Handelsverhandlungen – über EPA, mit anderen Regionen oder innerhalb der CFTA – müssen sich mit Zukunftsthemen beschäftigen, wie Dienstleistungen, Handelserleichterungen, Nachhaltigkeit oder Wettbewerbspolitik.

Eine besonders große Rolle kommt internen und externen Investitionen zu, um für die wachsende Bevölkerung Afrikas Arbeitsplätze zu schaffen – daher wird dies auch das Hauptthema auf dem AU-EU Gipfel sein. Letztendlich wird von Handelsabkommen wie den EPA erhofft, dass sie über wachsende Handelsströme auch zu zusätzlichen Investitionen führen. Allerdings müssen sich heute alle Investitionsinitiativen zugleich daran messen lassen, ob die so generierten Investitionen zu nachhaltiger Entwicklung im Sinne der SDG beitragen. In ihrer Kommunikation zum AU-EU Gipfel weist

die EU-Kommission darauf hin, dass sie gemeinsam mit der AU „Investitionsprinzipien“ für verantwortliches Investieren erarbeiten möchte. Die UNCTAD hat mit dem *UNCTAD Investment Policy Framework for Sustainable Investment* umfangreiche Vorarbeiten geleistet. Auf dem Gipfel soll über solche Prinzipien für nachhaltige Investitionen diskutiert werden. Eine moderne Investitionspolitik muss sich an stetig zu verbessernden ökologischen und sozialen Standards orientieren und auch Verpflichtungen für Investoren in diesem Sinne vorsehen. Das EU-Karibik-EPA hat derartige Elemente bereits aufgenommen.

Die Frage nach den Schwerpunkten in der Handels- und Investitionspolitik afrikanischer Länder geht aber noch tiefer. Es ist den wenigsten afrikanischen Länder gelungen, sich in globale Wertschöpfungsketten (WSK) zu integrieren, die die Warenproduktion heute dominieren (60-67% des globalen Handels), wobei seit der Wirtschafts- und Finanzkrise 2008 die Bedeutung von WSK wieder abnimmt.⁹ Die zunehmende Kapitalmobilität seit den 80er Jahren des letzten Jahrhunderts führte zu Produktionsverlagerungen in Regionen mit den geringsten Kosten. Dabei sind die Produktionsstückkosten Ausschlag gebend, nicht die Lohnhöhe. Für viele afrikanische Länder, die zwar niedrige Löhne aufweisen, in denen aber sonstige Produktionskosten (Transport, Energie etc.) einen möglichen Lohnkostenvorteil überkompensieren, erwies sich dies als großes Problem.

Globale, regionale und lokale Produktion

Themen wie Verkehrsinfrastruktur, die Verfügbarkeit kostengünstiger Inputs (einschließlich Telekommunikation oder Energie) und sonstiger Handelskosten (wie etwa die Abfertigung in Häfen, Infrastruktur oder Bürokratieabbau) haben dadurch erheblich an Bedeutung gewonnen. Allgemeine Reformen und wirtschaftliche und rechtliche Rahmenbedingungen sind heute noch wichtiger als früher für die Wettbewerbsfähigkeit eines Landes. Handelskosten zu verringern, Bürokratie und Korruption abzubauen und

Der AU-EU Gipfel 2017

Infrastruktur auszubauen kann daher die Wettbewerbsfähigkeit der afrikanischen Länder steigern und die Integration in globale, regionale oder lokale Wertschöpfungsketten grundsätzlich erleichtern. Bei Investitionen in Infrastruktur kann es allerdings Zielkonflikte geben zwischen den Bedürfnissen des regionalen Handels (bspw. Ausbau grenzüberschreitender innerafrikanischer Straßen) und denen des internationalen Handels (bspw. Hafenausbau).

Afrikanische Länder müssen deshalb klar analysieren, wie ihre Ausgangssituation ist und sich über ihre Prioritäten klar werden. So stellt sich aber für Länder oder Regionen, die heute noch nicht in globale WSK integriert sind, die Frage, inwieweit sie darauf noch abzielen sollen, nehmen doch seit der Wirtschafts- und Finanzkrise 2008 WSK eher an Bedeutung ab. Die Integration in regionale Wertschöpfungsketten kann beispielsweise für manche Regionen leichter und gewinnbringender sein. Dies gilt insbesondere angesichts der starken Rolle von Fertigwaren im innerafrikanischen Handel. Fertigwaren hatten 2016 einen Anteil von 45,8% am regionalen Handel innerhalb Subsahara-Afrikas, im Vergleich zu den rohstoffdominierten Exporten außerhalb Afrikas (14,7%),¹⁰ trotz extrem hoher innerafrikanischer Zollbelastung (Durchschnittszoll von 13,3%). Beides zusammen weist darauf hin, dass es im afrikanischen Regionalhandel ein großes Potential für die Schaffung von Wertschöpfung und Arbeitsplätzen gibt, das viel stärker genutzt werden könnte.

Die Verhandlungen zur kontinentalen Freihandelszone (*Continental Free Trade Area, CFTA*) sind deshalb ein wichtiges politisches Projekt. Angesichts der Probleme, die sich bei Liberalisierungsprozessen in den afrikanischen Regionalorganisationen schon stellen – wo häufig die Sorge vor wettbewerbsfähigeren Nachbarn wie Südafrika oder Kenia oft schon die Umsetzung beschlossener Abkommen verzögert – ist nicht vorstellbar, dass in absehbarer Zeit eine weit reichende

Handelsliberalisierung auf kontinentaler Ebene möglich sein könnte. Die CFTA ist daher als langfristiges Projekt zu sehen. Bis dahin muss zunächst die weitere Integration innerhalb der kleineren afrikanischen Regionalorganisationen vorangetrieben werden – was schon herausfordernd genug ist. Eine Konzentration der Verhandlungskräfte auf prioritäre Bereiche ist insbesondere angesichts knapper Humanressourcen der meisten afrikanischen Länder notwendig.

Für eine nachhaltige Entwicklung des afrikanischen Kontinents ist es darüber hinaus wichtig, ein besonderes Augenmerk auf Wertschöpfung und Arbeitsplätze in ländlichen Regionen zu legen. Die sich entwickelnden afrikanischen Megastädte werden nicht ausreichend die wachsende Bevölkerung aufnehmen und integrieren können, insbesondere da in vielen Fällen Urbanisierung leider nicht mit Industrialisierung einherging.¹¹ In diesem Zusammenhang ist es sehr positiv zu bewerten, dass es seit dem Jahr 2000 vielen afrikanischen Ländern gelungen ist, die Produktivität in vielen ländlichen Regionen maßgeblich zu erhöhen. So konnten beispielsweise Kamerun, Ghana und Sambia die Produktivität ihrer ländlichen Regionen in diesem Zeitraum um ca. 50% steigern.¹² Die Handelsstrategien afrikanischer Länder sollten an diesen Erfahrungen anknüpfen.

Gerade im Landwirtschaftssektor haben die Wirtschaftspartnerschaftsabkommen mit der EU noch den größten Wert für die afrikanischen Staaten, da der Zugang zum europäischen Markt für diesen Sektor normalerweise mit hohen Zöllen verbunden ist. Die durch die EPAs eingeräumten Handelspräferenzen (zoll- und quotenfreier Marktzugang) sind für die afrikanischen Länder daher noch sehr nutzbringend. Tatsächlich ist dieser unbeschränkte europäische Marktzugang für Landwirtschaftsprodukte zur Zeit der größte Anreiz für die afrikanischen Länder ohne LDC Status die EPAs zu implementieren und die Schaffung neuer Handelsströme und Investitionen sollte in diesem Sektor möglich

Der AU-EU Gipfel 2017

sein – unterstützt auch mit Mitteln der Entwicklungspolitik.

Schlussfolgerungen

Angesichts so vieler realer Probleme und echter Herausforderungen ist zu hoffen, dass die Staatschefs auf dem AU-EU Gipfel und in den kommenden Monaten ihre Zeit nicht mit unfruchtbaren Diskussionen über ein rückwärtsgewandtes Thema verbringen – denn das sind die afrikanischen EPAs mit ihrer Begrenzung auf Handelspräferenzen für Waren, die ja zudem auch schon ausverhandelt sind – sondern sich konstruktiv den Herausforderungen von heute und morgen stellen. Die EPAs müssen ihrem Ziel gerecht werden und zu nachhaltiger Entwicklung beitragen. Die Umsetzung von Abkommen muss überprüft (Monitoring) und begleitet werden, damit Chancen auch realisiert und Risiken rechtzeitig erkannt werden. Die Instrumente hierfür stehen in den Abkommen bereit. Entwicklungsgelder müssen dazu beitragen, dass die Abkommen ihr Potential entfalten, Wertschöpfung und Investitionen zu steigern und Arbeitsplätze zu schaffen.

Für eine langfristig nachhaltige Entwicklung ist es aber zentral, das Thema nachhaltiger Investitionen breiter anzugehen. Der externe Investitionsplan der EU, genau wie der G20 Compact with Africa verbinden daher zu Recht die Idee zusätzlicher externe Investitionen mit notwendigen internen Reformen zu verknüpfen. Die, in Verbindung mit einer angemessenen Rolle für den ländlichen Raum, aber auch eine aktivere, weniger defensive Herangehensweise an die Handelspolitik insbesondere auch im Rahmen der regionalen Integration, bergen die größten Chancen. Dabei muss die Überprüfung der EPA-Umsetzung auch im Auge haben, dass sich diese Abkommen als letztendlich förderlich auf die gesamtafrikanische Integration auswirken. Ein AU-EU Rahmenwerk, das verantwortliches Unternehmertum und hohe soziale und ökologische Standards für Investitionen fördert, ist im Sinne der SDG notwendiges Begleitwerk aller künftigen Investitionsinitiativen.

Dr. Evita Schmiege ist Wissenschaftlerin an der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) und leitet das vom Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung geförderte Projekt „Außenwirtschaft und Entwicklungsländer im Lichte der Ziele zur nachhaltigen Entwicklung“.

¹ European Commission, High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy, Joint Communication to the European Parliament and the Council, SWD (2017)150 final, Join(2017)17 final, Brüssel, 4.5.2017.

² Alle im folgenden genannten Zahlen vgl. eurostat, Africa-EU – key statistical indicators, http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Africa-EU_-_key_statistical_indicators (12.10.2017).

³ European Commission, Economic partnerships, <http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/development/economic-partnerships/> (12.10.2017).

⁴ Berechnungen nach UNCTADstat.

⁵ Berechnungen nach UNCTADstat.

⁶ Berechnungen nach UNCTADstat.

⁷ European Commission, Countries and regions, Euro-Mediterranean partnership, <http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/regions/euro-mediterranean-partnership/>

⁸ WTO, Trade and Tariffs, https://www.wto.org/english/thewto_e/20y_e/wto_20_brochure_e.pdf, (13.10.17).

⁹ The World Bank, 2017, *Measuring and analyzing the Impact of GVCs on Economic Development*, global Value Chain Development Report 2017, Washington 2017.

¹⁰ Berechnungen nach UNCTADstat, 2017.

¹¹ ADB, OECD, and UNDP, 2015 African Economic Outlook, “Overview”, 7 July 2015, p. xvi.

¹² “A Green Evolution”, *Economist*, 12 March 2016, pp. 19–21.