



Südlisches Afrika Initiative der
Deutschen Wirtschaft – SAFRI

Die Wirtschaftspartnerschaftsabkommen (EPA) mit Subsahara-Afrika



1. Aktueller Stand

Im Cotonou-Abkommen aus dem Jahr 2000 haben die Europäische Union (EU) und die Gruppe der afrikanischen, karibischen und pazifischen Staaten (AKP) beschlossen, WTO-konforme Handelsabkommen abzuschließen. Hierzu sollen Wirtschaftspartnerschaftsabkommen (WPA, engl. Economic Partnership Agreements – EPA) vereinbart werden. Die Frist endet zum 30.09.2014. Mit den EPAs sollen die zwischen den Vertragspartnern bestehenden Handelshemmnisse über einen Zeitraum von bis zu 25 Jahren abgebaut und die Zusammenarbeit in allen handelsrelevanten Bereichen verbessert werden. Für sensitive Produktgruppen sollen Übergangsfristen oder auch Ausnahmen gelten, um u.a. in beschäftigungsintensiven Wirtschaftszweigen vor allem arme Bevölkerungsgruppen zu schützen.

Verhandlungsansatz der EU ist es, mit regionalen EPAs möglichst alle Staaten einer Region abzudecken und jenseits von Waren- und Dienstleistungen auch handelsbezogene Themen der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen wie Subventionsmaßnahmen und öffentliches Auftragswesen zu erfassen. Mit den karibischen AKP-Staaten wurde ein EPA bereits im Jahr 2008 geschlossen. Die Verhandlungen mit den afrikanischen Staaten erwiesen sich als besonders schleppend. Als Zwischenlösung wurden Interim-Abkommen mit einzelnen Staaten (z.B. Côte d'Ivoire, Ghana) vereinbart. Zu den aktuellen Sachständen der Verhandlungen informiert die [EU auf ihrer Website](#).

Von den 49 Ländern Subsahara-Afrikas haben unter der *Everything But Arms* (EBA)-Initiative alle *Least Developed Countries* (LDC) einen quoten- und zollfreien Zugang auf den EU-Markt, während dies umgekehrt für die Importe aus der EU nicht gilt. EBA wird von 33 sub-saharischen Staaten genutzt. Die restlichen 16 Nicht-LDCs werden ab Oktober 2014 verschlechterte Export- und Investitionschancen haben, wenn sie bis dahin kein EPA abgeschlossen oder äquivalente WTO-konforme Lösung gefunden haben sollten. Der Marktzugang dieser Länder in die EU wird dann nach den Kriterien des Allgemeinen Präferenzsystems (engl. Generalised System of Preferences – GSP) geregelt. Was die Handelspräferenzen betrifft, so geht es um deren Erhaltung für einzelne Güter wie Bananen (Kamerun, Côte d'Ivoire), Zucker (Mauritius), Rindfleisch (Namibia) oder Schnittblumen (Kenia). Kenia beispielsweise exportiert 70 Prozent seiner Blumen in die EU. Gleichzeitig generiert der Sektor 1 Mrd. Euro Devisen. Durch die Belastung mit einer Einfuhrabgabe von 8,5 Prozent – welche unter dem GSP vorgesehen ist – würde die bisherige Wettbewerbsfähigkeit der kenianischen Schnittblumenindustrie stark eingeschränkt werden und negative Auswirkungen auf die Deviseneinnahmen des Landes haben.

2. Relevanz für den deutschen Außenhandel

Der Anteil von Subsahara-Afrika am deutschen Außenhandel lag 2013 bei 1,31% und umfasste 26,0 Mrd. Euro. Bei den Importvolumina sind die Regionen Südliches Afrika (SADC) und Westafrika (ECOWAS) am wichtigsten:

Deutsche Importe aus Subsahara-Afrika (in Mio. Euro)

Region	2013
Südliches Afrika	4.861,1
Westafrika	5.713,6
Ostafrika	967,1
Zentralafrika	868,2
Gesamt	12.410,0

Quelle: GTAI, Stand 01.03.2014

Dieses Handelsniveau von rund 12,5 Mrd. Euro Importen ist jedoch nach wie vor vergleichsweise niedrig. Abgesehen von der Republik Südafrika und Nigeria importierten die restlichen 47 Länder 2013 aus Deutschland Waren im Wert von 3,7 Mrd. Euro. Dies waren zum Beispiel nur rund 67 Mio. Euro mehr als der Staat Israel 2013 aus Deutschland einfuhrte. (Quelle: GTAI). Zudem ist der Handel konzentriert auf nur zwei Länder – die Republik Südafrika (4,7 Mrd. Euro) und Nigeria (4,1 Mrd. Euro). Die Anreize für ein EPA sind in beiden Fällen eher gering: Mit Südafrika hat die EU im Jahr 2000 das „Trade, Development and Cooperation Agreement“ (TDCA) abgeschlossen. Laut EU wurden durch die Umsetzung des TDCA bereits 95% der EU-Importe aus Südafrika liberalisiert. Nigeria und andere nicht-LDCs in Subsahara-Afrika, die vor allem unverarbeitete Energierohstoffe, mineralische oder metallische Rohstoffe oder auch wie Ghana und die Côte d'Ivoire un- oder geringverarbeitete landwirtschaftliche Erzeugnisse (Z.B. Kakao, Früchte) in die EU exportieren, sind unter GSP in diesen Handelsbereichen grundsätzlich nicht durch Zölle bei der Einfuhr in die EU belastet.

Dies gilt jedoch vor allem vor dem Hintergrund der *aktuellen* Wirtschaftsstruktur dieser Länder und den *aktuellen* Handelsbeziehungen mit Deutschland. Denn wenn *in Zukunft* die Weiterverarbeitung von Rohprodukten im eigenen Land oder der Region erfolgreicher gestaltet werden kann, das Angebot und die Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen in Subsahara-Afrika ausgebaut und der Export weiterverarbeiteter Produkte gesteigert wird, so wäre eine Rückfall auf GSP für den Entwicklungsweg dieser wettbewerbsfähigen Branchen und Unternehmen nicht förderlich. Dies betrifft die gesamte Bandbreite von Agrobusiness bis zu technologischen Produkten. Abgesehen von dem Sonderfall des TDCA mit Südafrika sind hiervon alle nicht-LDCs betroffen, die insofern von der EBA ausgenommen sind. Von den 10 größten Lieferländern, die über 90% der Exporte aus Subsahara-Afrika nach Deutschland abdecken, sind nur vier Staaten (Angola, Äthiopien, Mauretanien, Mosambik) LDCs und als solche von EBA erfasst.

Die zehn größten Lieferländer Deutschlands in Subsahara-Afrika (in Mio. Euro) und EBA

Land	2013	EBA
Südafrika	4.738,6	-
Nigeria	4.102,5	-
Cote d'Ivoire	957,4	-
Angola	469,7	x
Ghana	351,7	-
Äthiopien	161,9	x
Mauretanien	112,5	x
Mosambik	150,8	x
Kamerun	117,0	-
Kenia	113,4	-
Gesamt	11.275,5	

Quelle: GTAI, Stand 01.04.2014

3. Anliegen der deutschen Wirtschaft

Im Jahr 2011 hat der DIHK eine Stellungnahme („EPA-Verhandlungen rasch abschließen“) vorgelegt. Diesen Rahmen entwickelt SAFRI im Sinne einer evidenzbasierten wirtschaftspolitischen Beratung für ausgewählte Länder und Sektoren weiter. Dabei soll die Perspektive der deutschen und afrikanischen Unternehmen, ihrer Beschäftigten und Kunden im Vordergrund stehen. Die exportorientierten agrarischen oder weiterverarbeitenden Industrien in Subsahara-Afrika befürworten in der Regel die EPAs, vor allem wenn die EU zu ihren Zielmärkten gehört. Sie finden jedoch kaum Gehör. Dabei handelt es sich meist um dynamisch wachsende, steuerzahlende Unternehmen des formalen Sektors, die vergleichsweise hohe soziale und ökologische Standards erfüllen. Die Wettbewerbsfähigkeit dieser Unternehmen zu beschädigen, hieße, Rückschritte der Entwicklung afrikanischer Volkswirtschaften hinzunehmen, um nicht-wettbewerbsfähige Wirtschaftsstrukturen zu erhalten. Die Schutzverantwortung für Arme darf nicht dazu dienen, die Geschäftsmodelle von überkommenen Wirtschaftszweigen auf Kosten der Gemeinschaft künstlich zu verlängern und notwendige Reformen zu verhindern. Zudem darf der einseitige quoten- und zollfreie Zugang auf Grund des LDC-Status keine Dauerlösung sein. Denn kein Land hat sich zur Priorität gemacht, ein LDC zu bleiben. Von daher ist die in manchen Debattenbeiträgen vorgebrachte Forderung nach einer Fortsetzung der Sonderbehandlung afrikanischer AKP-Staaten in Form von einseitigen Handelspräferenzen nicht zukunftsweisend.

EPAs sind gleichwohl keine Garanten für höhere Investitionen in Afrika, oder einen höheren Außenhandel zwischen Deutschland und Afrika. Jedoch werden Investitionen und Exporte nicht gefördert und sogar belastet, wenn keine WPAs zustande kommen, oder wenn WPAs in den nachfolgenden Jahren nur unzureichend umgesetzt werden sollten. Daher bündelt SAFRI die Interessen der deutschen Wirtschaft mit folgendem Fokus:

1. **Abschluss und zeitnahe Umsetzung der EPAs** – oder einer äquivalenten Regelung mit den **größten Handelspartnern** Deutschlands in Subsahara-Afrika, die **nicht von EBA erfasst** sind, dabei sollte die EU Flexibilität bezüglich des Zeitrahmens und Produktumfangs der EPAs zu zeigen. Sogenannte sensitive Produktgruppen sollten für die einzelnen afrikanischen Staaten geprüft werden. Einnahmen aus diesen Bereichen sichern die Existenz für große Teile der Bevölkerung und sollten somit Übergangsfristen bzw. komplette Ausnahmen gewährt bekommen. Würden die Einnahmen aus den sensitiven Produktgruppen wegfallen, würde der entstehende Kaufkraftverlust auch den Absatz europäischer Produkte erschweren. Eine fallweise Entscheidung, welche Produktgruppen für einzelne afrikanische Länder von den EPAs vorerst ausgeschlossen werden sollten, ist aus Sicht der deutschen Wirtschaft sinnvoll.
2. **Klarheit und stabiler Rahmen für Handels- und Investitionsentscheidungen:** Unspezifische und flexible Regelungen wie sie sich als Verhandlungskompromisse unter großem Zeitdruck abzeichnen, sollten im Sinne des afrikanischen und europäischen Privatsektors vermieden werden. Denn Unklarheiten schaffen Unsicherheiten. Gerade angesichts der ohnehin relativ hohen Risiken von Geschäften in und mit Afrika sollte die entwicklungsorientierte Handelspolitik ihren Beitrag zu stabilen, vertraglichen Rahmenbedingungen leisten.
3. **Wettbewerbsfähigkeit afrikanischer Sektoren:** Die EU bietet 100%-Marktzugang (während die EPA-Partner wie im Falle der ECOWAS nur 75% ihres Marktes öffnen müssten). Die vollständige Marktöffnung kann in Deutschland nur dann genutzt werden, wenn afrikanischen Firmen und Produkte da sind, die diesen Marktzugang nutzen können. Hierzu bedarf es weiterer, konsequenter Verbesserungen des Angebots. Dadurch entstehen Chancen für deutsche Importeure und importorientierte Investoren, u.a. bei der Diversifizierung von Lieferketten, und Chancen für deutsche Exporteure und exportorientierte Investoren, u.a. bei der Erschließung bislang blockierter Märkte.
4. **Marktinformationen:** Viele Unternehmen wissen derzeit nur unzureichend, wie sich die Märkte unter den neuen Rahmenbedingungen der EPAs entwickeln. Die Effekte der EPA auf die Volkswirtschaften und die Bevölkerungen in Subsahara-Afrika sind unter anderem mit regionalen **Impact Assessments** von offizieller Stelle untersucht worden. Allerdings liegen diese Untersuchungen mittlerweile schon mehr als fünf Jahre zurück – mit entsprechend veraltetem Datenmaterial – und lassen teilweise spezifische und quantitative Marktanalysen vermissen. Bessere **quantitative Marktinformationen** sind für die staatlichen Vertragspartner wichtig, können aber auch vom Privatsektor genutzt werden.