



Tabea Lakemann und Jann Lay

Wirtschaftsfokus der deutschen Afrikapolitik: Richtiger Weg, überhöhter Anspruch

GIGA Focus | Afrika | Nummer 6 | Dezember 2018 | ISSN 1862-3603

In die deutsche Afrikapolitik ist Bewegung gekommen. Es zeichnet sich eine zunehmend wichtigere Rolle der wirtschaftlichen Zusammenarbeit ab. Auch wenn die Richtung stimmt, ist der Fokus auf Direktinvestitionen unzureichend. Anstelle von „Entwicklungshilfe“ muss eine vernetzte Afrikapolitik her, die Handels- und Migrationspolitik umfasst und auf einem ehrlichen Dialog mit Afrika beruht.

- Es gibt gute Gründe für eine Ausrichtung der Zusammenarbeit mit dem Kontinent auf wirtschaftliche Entwicklung: Das Einkommensgefälle zwischen Afrika und dem Rest der Welt, der schleppende Strukturwandel, fehlende produktive Beschäftigung, und ein ungedeckter Bedarf an privaten und öffentlichen Investitionen. Diese Probleme sind jedoch nicht allein durch eine Kombination deutscher Direktinvestitionen in Reformpartnerländern mit zielgerichteter Entwicklungszusammenarbeit zu lösen.
- Dem Ansatz „wir entwickeln Afrika“ gilt es, eine Zusammenarbeit mit afrikanischen Partnern gegenüberzustellen, die die deutschen Möglichkeiten nutzt und sich nicht überschätzt. Diese Afrikapolitik muss vernetzt sein: Sie muss multilateral gedacht werden und ihre Handlungsfelder müssen deutlich über die Entwicklungspolitik hinausgehen.
- Mehr Politikkohärenz für die wirtschaftliche Entwicklung in Afrika gibt es nicht kostenlos. Entsprechende Zielkonflikte, beispielsweise in der Landwirtschaftspolitik, sollten in einem ehrlichen Dialog transparent gemacht werden. Dieser darf nicht auf fokussierte Reformpartnerschaften begrenzt sein, sondern muss auch Angebote insbesondere für ärmere Länder machen.

Fazit

Für die Umsetzung einer vernetzten Politik, die die wirtschaftliche Entwicklung in Afrika in den Mittelpunkt stellt, und für einen ehrlichen und intensiveren Dialog mit Afrika ist eine bessere Kenntnis der gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und politischen Entwicklungen auf dem Kontinent eine wichtige Voraussetzung. Solche Kompetenzen gilt es zu stärken. Außerdem bedarf es einer besseren Zusammenarbeit der unterschiedlichen Ministerien, die sich an einer übergeordneten afrikapolitischen Strategie orientiert.



Tabea Lakemann

Research Fellow

tabea.lakemann@giga-hamburg.de



Apl. Prof. Dr. Jann Lay

Leiter Forschungsschwerpunkt 3

jann.lay@giga-hamburg.de

GIGA German Institute of Global and Area Studies

Leibniz-Institut für Globale

und Regionale Studien

Neuer Jungfernstieg 21

20354 Hamburg

www.giga-hamburg.de/giga-focus

Der Wirtschaftsfokus in der neuen deutschen Afrikapolitik

In den letzten Jahren sehen wir in der deutschen (politischen) Öffentlichkeit ein anhaltend erhöhtes Interesse an Afrika. Auf der Ressortebene haben neben dem Auswärtigen Amt (AA) und dem Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) neue Akteure die Afrikabühne betreten. Nach dem „Marshall-Plan mit Afrika“ (MP) des BMZ aus dem Jahr 2016 hat das Bundesfinanzministerium (BMF) im Jahr 2017 die G20-Initiative „Compact with Africa“ (CwA) ins Leben gerufen, und das Bundeswirtschaftsministerium (BMW) ebenfalls im Jahr 2017 die Pro!Afrika-Initiative. Das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) stellte kürzlich eine aktualisierte Afrikastrategie vor, und auch das Verteidigungsministerium (BMVg) hat die Bundeswehrpräsenz auf dem Kontinent zu Trainings- und Stabilisierungszwecken in den vergangenen Jahren erhöht. Der Masterplan Migration des Bundesinnenministerium (BMI) stellt die „Verringerung der Fluchtursachen“ durch Arbeitsplätze und Bildung in den Herkunftsländern an erste Stelle seiner Maßnahmen und nimmt explizit Bezug auf den MP.

Trotz der verbreiterten Ressortbasis ist eine Fokussierung deutscher Anstrengungen auf bestimmte Länder und bestimmte Themen, insbesondere die Förderung privatwirtschaftlicher Investitionen, zu beobachten. Die Verbesserung der Bedingungen für ausländische und inländische Investitionen ist erklärtes Ziel der CwA-Initiative (Lay 2017). Der MP des BMZ legt ebenfalls einen starken Fokus auf die Mobilisierung privaten Kapitals. Der deutsche Beitrag zum CwA sind sogenannte Reformpartnerschaften mit voraussichtlich sechs CwA-Staaten (Côte d’Ivoire, Ghana, Tunesien, Äthiopien, Marokko und Senegal), deren Kern Selbstverpflichtungen der afrikanischen Staaten zu konkreten Reformen und zusätzliche Mittel für die Entwicklungszusammenarbeit sind. Darüber hinaus ist die Förderung der Investitionen deutscher Unternehmen in den Reformpartnerländern ein wichtiger Bestandteil. Das BMWi weitet im Rahmen seiner Pro!Afrika-Initiative beispielsweise die Deckung der Hermes-Bürgschaften aus. Diese Fokussierung auf die wirtschaftliche Zusammenarbeit ist neu und lässt sich in den afrikapolitischen Leitlinien der Bundesregierung aus dem Jahr 2014 noch nicht erkennen, die derzeit unter Federführung des AA fortgeschrieben werden.

Wir wollen hier diese Neuausrichtung der deutschen Afrikapolitik auf wirtschaftliche Zusammenarbeit diskutieren. Obwohl wir die eingeschlagene Richtung angesichts der wirtschaftlichen Lage des Kontinents für richtig halten, sehen wir teilweise Defizite in den Ansätzen, die von der Bundesregierung vorgeschlagen werden. Wir wollen mit einer Analyse der wirtschaftlichen Realitäten in Afrika beginnen und dabei die Rolle Deutschlands und Europas mitdenken.

Wirtschaftliche Realitäten in Afrika

Afrikas Potential ist real, aber Wandel braucht Zeit (und nicht in erster Linie Entwicklungshilfe)

Afrikanische Volkswirtschaften haben einen immensen Aufholbedarf: Im recht erfolgreichen Ghana beträgt das Durchschnittseinkommen heute knapp 2.000 USD pro Kopf (pro Jahr), während die Menschen in Mali mit einem Einkommen von

durchschnittlich 800 USD pro Kopf auskommen müssen, die allermeisten davon mit deutlich weniger. Zum Vergleich: In Deutschland liegt das Durchschnittseinkommen bei über 40.000 USD pro Kopf. Diese Einkommensunterschiede auch innerhalb Afrikas spiegeln sich in fast allen anderen Dimensionen der menschlichen Entwicklung wider: Bildung, Gesundheit, Ernährung etc. Die wirtschaftlichen Erfolgsgeschichten Äthiopien, Ghana und Ruanda zeigen, dass afrikanische Länder sich aus eigenen Kräften entwickeln können. Allerdings wird das auch im besten Fall Jahrzehnte dauern, weil Prozesse wirtschaftlicher Entwicklung Zeit brauchen und weil der Abstand zu Europa so groß ist.

Für erfolgreiche soziale und wirtschaftliche Entwicklung müssen viele Elemente ineinandergreifen: Staatliche Strukturen und Verwaltung, Bildungs- und Gesundheitssystem, Wirtschaftspolitik, viele weitere heimische Faktoren sowie die internationalen Rahmenbedingungen. Ein Blick auf den stark beschleunigten wirtschaftlichen Aufholprozess einiger Länder Asiens (z.B. Südkorea, Thailand, Vietnam) ist hier vielleicht instruktiv: Durch hohe heimische Ersparnisse waren die Voraussetzungen für produktive Investitionen da, Regierungen waren proaktiv und der Zeitpunkt für die Einbindung in die globale Arbeitsteilung günstig. Essenziell für den Übergang zu höherwertiger Produktion waren Investitionen in breite und hochwertige Elementar- und später Sekundärbildung. Die internationale Entwicklungszusammenarbeit zählt hier gemeinhin nicht zu den Erfolgsfaktoren. Die Wachstumsgeschichte Südost- und Ostasiens ist jedoch bisher beispiellos und mitnichten eine Blaupause, die ohne Weiteres auf den heutigen afrikanischen Kontext übertragbar ist. Was wir daraus lernen können ist, dass es kein Wundermittel für wirtschaftliche Entwicklung gibt.

Migrationsdruck bleibt, aber Völkerwanderungsszenarien sind Panikmache

Das Einkommensgefälle zwischen Europa und Afrika und das anhaltend hohe Bevölkerungswachstum zählen zu den fundamentalen Ursachen von Migrationsbewegungen. Selbst im besten Fall wirtschaftlicher Entwicklung mit hohen Wachstumsraten und der Schaffung von Millionen von Arbeitsplätzen geht die Rechnung „wirtschaftliche Entwicklung“ = „weniger Migration“ so simpel nicht auf. Die Evidenz zu Migrationsentscheidungen in Volkswirtschaften auf dem Einkommensniveau Westafrikas deutet darauf hin, dass mit steigenden Einkommen, besserer Ausbildung (und Sprachkenntnissen), sowie breiteren und tieferen Netzwerken in Europa tendenziell mehr Menschen die Möglichkeiten zur Verfügung stehen, um den Weg nach Europa anzutreten. Diesen Effekten entgegen wirken bessere wirtschaftliche Perspektiven und öffentliche Dienstleistungen in Afrika, die allerdings für eine stark wachsende Bevölkerung geschaffen werden müssen.

Ängste vor einer „Völkerwanderung“ von (West-)Afrika nach Europa sind zwar übertrieben, aber Migration wird in jedem möglichen Szenario stattfinden, und vermutlich auch zunehmen. Denn die Vorteile gibt es: Migranten profitieren in der Regel von Einkommenssteigerungen, die entsendenden Länder und Herkunftsfamilien von Rücküberweisungen (Ratha, Mohapatra und Scheja 2011). Laut Schätzungen der OECD erhält Afrika etwa die gleiche Summe an Rücküberweisungen wie an internationaler Entwicklungshilfe. Fragt man die Menschen in Westafrika selbst, so zeigt sich, dass in einigen Ländern jeder Dritte, in anderen jeder Zehnte

schon einmal über Auswanderung nachgedacht hat. Die allerwenigsten schmieden allerdings konkrete Pläne und umliegende afrikanische Länder sind in der Regel beliebtere Ziele als Europa (Afrobarometer 2018).

Wirtschaftliche Strukturen: kleinbäuerliche Landwirtschaft, informelle Beschäftigung und kaum Industrialisierung

Niedrige Einkommensniveaus in weiten Teilen Afrikas und die ungleichmäßige Dynamik spiegeln sich in den wirtschaftlichen Strukturen. Ländliche Räume werden weiterhin von kleinbäuerlicher Landwirtschaft charakterisiert und die wachsenden Städte von informellem Kleinstunternehmertum. In den meisten Ländern findet keine nennenswerte Industrialisierung statt, stattdessen wächst der Dienstleistungssektor und beschäftigt in einigen Ländern inzwischen den Großteil der Arbeitsbevölkerung, wie Tabelle 1 für ausgewählte Länder unterschiedlicher Einkommensniveaus zeigt.

	Äthiopien	Tansania	Ghana	Kenia	Südafrika
Landwirtschaft (% der Besch.)	68,2	66,7	40,7	38,0	5,6
Industrie (% der Besch.)	9,4	6,0	14,1	14,3	23,4
Dienstleistungen (% der Besch.)	22,4	27,3	45,2	47,8	71,1
Einkommensniveau (Weltbank-Klassifikation)	Niedriges Einkommen	Niedriges Einkommen	Niedriges mittleres Einkommen	Niedriges mittleres Einkommen	Höheres mittleres Einkommen
Informelle Beschäftigung (% der Besch. außerhalb der Landwirtschaft)	–	71,8	83,2	–	34,5

Tab. 1
Beschäftigung in
Wirtschaftssektoren,
Einkommensniveau
und informelle Beschäftigung

Quelle: Eigene Darstellung nach Daten von ILOSTAT database, September 2018.

Anmerkung: Stand: 2017 (sektorale Beschäftigung), neueste verfügbare Daten (Informelle Beschäftigung).

In armen Ländern wie Tansania oder Äthiopien kommt der Landwirtschaft eine zentrale Rolle für Beschäftigung und Einkommen zu. Jüngere Anstrengungen nationaler Regierungen und internationaler Geber haben mit ihrem Fokus auf Kommerzialisierung in einigen Ländern, etwa Äthiopien, zu dringend notwendigen Produktivitätssteigerungen bei Kleinbauern geführt. Vielerorts verharren die Erträge allerdings deutlich unter dem, was mit modernen landwirtschaftlichen Praktiken möglich wäre. In einigen Ländern zeichnen sich Trends eines wachsenden Segments mittlerer Farmen ab, z.B. in Sambia und Tansania (Jayne et al. 2016). Auch der demografische Wandel verändert ländliche Räume. Der durchschnittliche ghanaische Kakaobauer ist inzwischen über 50 Jahre alt – in einem Land, in dem das nur auf ca. 10 Prozent der Bevölkerung zutrifft.

In Ghana und Kenia, Ländern mit niedrigen mittleren Einkommen, sind bereits mehr Menschen im Dienstleistungssektor tätig als in der Landwirtschaft, während die industrielle Beschäftigung bei unter 15 Prozent liegt. Zu Letzterer zählt auch die Beschäftigung im Bergbau, der zwar in einigen Ländern (z.B. Ghana und Nigeria) einen wichtigen Beitrag zur Produktion und den Exporten leistet, aber für die Beschäftigung im Durchschnitt wenig relevant ist. Sehr viel wichtiger ist in allen

Ländern mit mittlerem Einkommen der tertiäre Sektor, dessen Wachstum oft durch den (Einzel-)Handel getrieben ist (Lakemann und Lay 2017).

Die Arbeitsproduktivität im Dienstleistungssektor ist durchschnittlich relativ gering, aber sehr heterogen. Neben hochproduktiven Jobs, etwa in der Kommunikationsbranche und Finanzdienstleistungen, finden sich hier vor allem informelle Kleinstunternehmen (Lakemann und Lay 2017) – in Ghana sind 83 Prozent der Beschäftigung außerhalb der Landwirtschaft informell. Wie Abbildung 1 zeigt, bringt der informelle Sektor in einigen Ländern einen beachtlichen Teil der später formellen, erfolgreichen Unternehmen hervor; allerdings dominieren Subsistenzaktivitäten und viele Kleinstunternehmerinnen wären unter Umständen in abhängiger Beschäftigung besser aufgehoben (ILO 2018). Im Durchschnitt bringt der Strukturwandel hin zu mehr Dienstleistungen in Afrika daher bisher keine hohen Produktivitätsgewinne mit sich (McMillan, Rodrik und Verduzco-Gallo 2014).

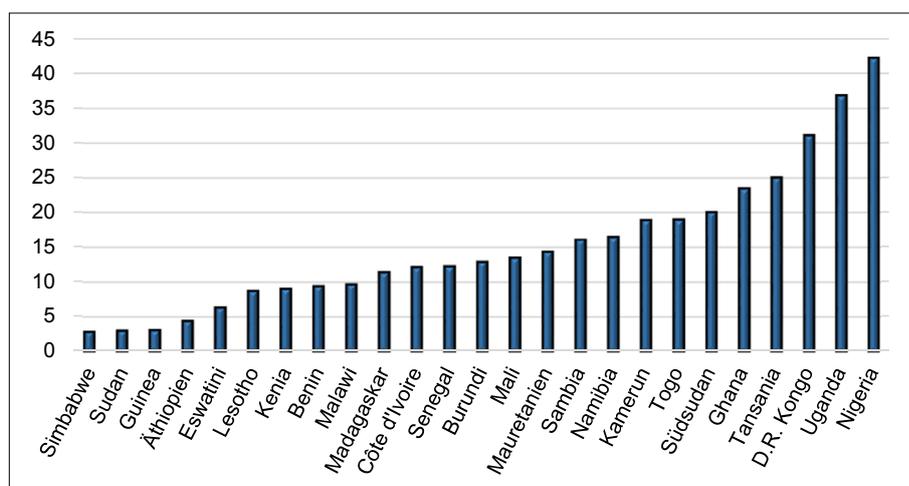


Abb. 1
Anteil der formalen Firmen, die zu Beginn ihrer Tätigkeit informell waren

Quelle: Eigene Darstellung nach Daten von World Bank Enterprise Surveys 2013-2016.

Investitionen sind nötig, aber ausländische Direktinvestitionen sind kein Allheilmittel

Investitionen statten Beschäftigte mit Kapital aus, erhöhen dadurch ihre Produktivität und können so Treiber von erhöhtem Einkommen und wirtschaftlichem Strukturwandel sein. Finden sie jedoch in wenig beschäftigungsintensiven Sektoren wie im Bergbau statt, können diese Effekte kaum gesamtwirtschaftliche Wirkung entfalten. Leider ist das in Afrika gar nicht so selten der Fall.

Ein Blick auf die aktuellen Größenordnungen und Trends zeigt zweierlei. Erstens (s. Abbildung 2) sind die Investitionsquoten in Afrika südlich der Sahara heute zwar höher als noch in den späten 1990er- und frühen 2000er-Jahren, aber immer noch nicht hoch genug. Auffällig ist dies besonders im Vergleich zu den schnell wachsenden Schwellenländern in Ost-/Südost- und Südasiens, und angesichts des enormen Investitionsbedarfs in Afrika.

Zweitens ist die Höhe ausländischer Direktinvestitionen in Afrika gering. Im Jahr 2017 zog Afrika laut Zahlen der OECD mit knapp 42 Mrd. USD weniger als 3 Prozent der globalen Direktinvestitionen an. Auch der Beitrag ausländischer Direktinvestitionen zu den Bruttoanlageinvestitionen (also den gesamten Investitionen) ist in den meisten afrikanischen Ländern gering und liegt im Durchschnitt bei 20 Prozent. Deutschland ist global gesehen zwar eines der wichtigsten Herkunftsländer von Direktinvestitionen, in Afrika aber unter den Top Ten nicht vertreten.

Deutsche Direktinvestitionen in Afrika sind darüber hinaus wenig diversifiziert. Sie konzentrieren sich hauptsächlich auf Südafrika und nordafrikanische Länder. Anderswo sind deutsche Unternehmen eher vorsichtig und spielen mit vergleichsweise niedrigen Investitionssummen eine kleine Rolle. VW investierte in Ruanda beispielsweise 16 Mio. EUR und kündigte die Schaffung von 1.000 Arbeitsplätzen an.

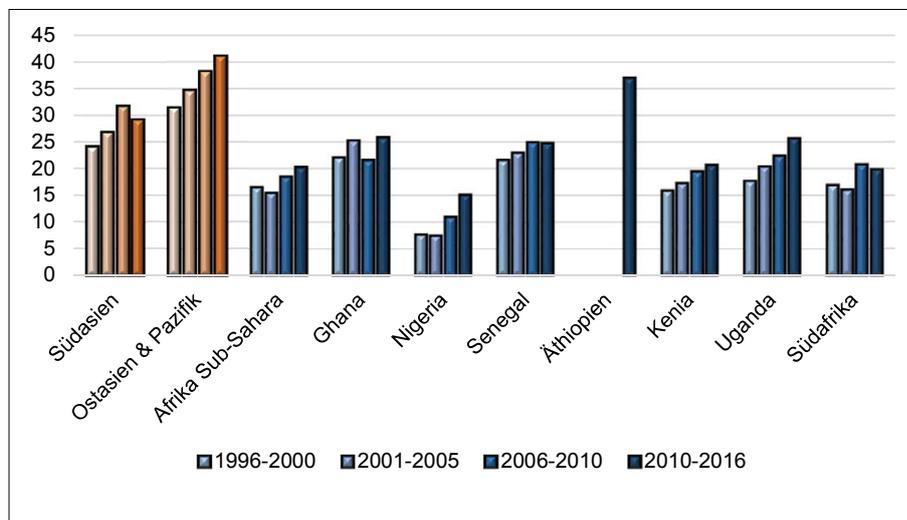


Abb. 2
Investitionsquoten im regionalen Vergleich 1996-2016 Angaben in Prozent?

Quelle: Eigene Darstellung nach Daten von World Development Indicators, Oktober 2017.

Direktinvestitionen können Katalysator für wirtschaftliche Reformen sein, und können weitere (heimische) Investitionen nach sich ziehen. Der enorme Investitionsbedarf afrikanischer Volkswirtschaften kann aber nicht von außen gedeckt werden. Zentral sind auch heimische Investitionen – und diese müssen aus heimischen Ersparnissen und Steuereinnahmen finanziert werden. Trotz einiger Fortschritte in den letzten Jahren sind die Anstrengungen zur Erhöhung heimischer Steuereinnahmen in den meisten Ländern nicht ausreichend. Und die ausbleibende Mobilisierung heimischer Ersparnisse lässt die Frage aufkommen, ob es nicht zu wenige lohnende Investitionsprojekte gibt.

Unübersichtliche Handelspolitik und unklare Perspektiven regionaler Integration

Internationaler Handel ist in vielen erfolgreichen Entwicklungsländern ein entscheidender Faktor für die Beschleunigung wirtschaftlicher Entwicklung gewesen; bisher allerdings nicht in Afrika. Die Schuld wird oft bei der EU-Handelspolitik gesucht, aber auch zentrale Voraussetzungen für wettbewerbsfähige Exporte aus Afrika sind nicht gegeben: Die Transport-, Energie- und Logistikkosten sind gerade im Vergleich zu Ost- und Südostasien viel zu hoch (Portugal-Perez und Wilson 2008). Außerdem sind fehlende Rechts- und Vertragssicherheit ein Problem, darüber hinaus vielerorts die begrenzte Verfügbarkeit gut ausgebildeter Arbeitskräfte.

Die Verlässlichkeit der Handelspolitik ist dennoch eine entscheidende Vorbedingung für eine erfolgreiche und entwicklungsfördernde vertiefte Weltmarktintegration afrikanischer Volkswirtschaften. Die Handelsverträge der EU (und damit Deutschlands) mit afrikanischen Ländern sind fragmentiert, wie Abbildung 3 zeigt. Vier nordafrikanische Staaten verhandeln im Rahmen der Euro-Mediterranen Partnerschaft (Euromed) eine Freihandelszone mit der EU, beide Seiten schützen

aktuell aber noch sensible Sektoren. Die Verhandlungen der Economic Partnership Agreements (EPAs) zwischen der EU und afrikanischen Regionalbündnissen wurden im Jahr 2018 abgeschlossen. Sechzehn afrikanische Staaten, davon nur zwei in Westafrika, haben ein solches Abkommen abgeschlossen und sich damit den zollfreien Zugang zum EU-Markt gesichert, während sie im Gegenzug ca. 80 Prozent ihrer eigenen Importzölle über die nächsten 10-25 Jahre abschaffen werden. Die verbleibenden Länder können unter Everything but Arms (EBA) mit wenigen Ausnahmen solange zollfrei in die EU exportieren, wie sie als Least Developed Country eingestuft werden, dürfen ihre eigenen Märkte aber weiterhin mit Zöllen schützen.

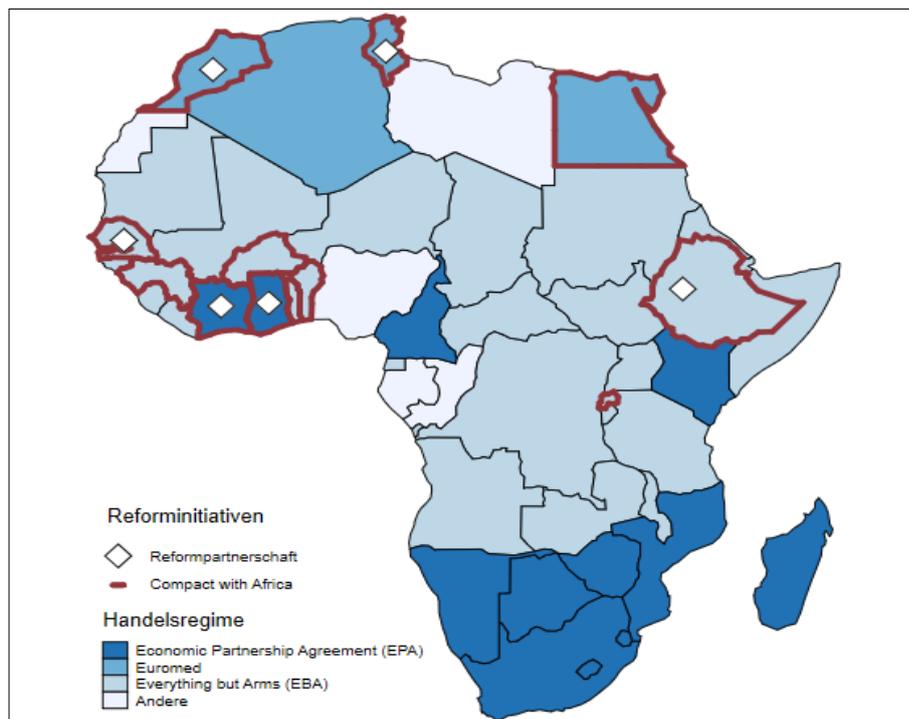


Abb. 3
Überschneidungen
zwischen Reformini-
tiativen und EU-Hand-
delsregimes

Quelle: Eigene Dar-
stellung.

Anmerkung: Stand
Dezember 2018.

Mindestens so wichtig wie Handel mit der EU ist eine vertiefte Integration innerhalb des afrikanischen Kontinents. Kleine Binnenmärkte und Bevölkerungen mit niedriger Kaufkraft sind für die meisten afrikanischen Länder ein großes Hemmnis für wirtschaftliche Entwicklung. Handel mit den Nachbarn ist der einfachste Ausweg. Auf Initiative der Afrikanischen Union (AU) haben bisher 49 afrikanische Länder eine Vereinbarung für die sogenannte African Continental Free Trade Area (AfCFTA) unterschrieben, allerdings steht die Ratifizierung durch nationale Parlamente in den meisten Ländern noch aus. Außerdem ist mit Nigeria die größte Volkswirtschaft in Westafrika nicht dabei, aus Angst um Zolleinnahmen und die eigene Industrieproduktion. Es wird sich zeigen, ob die AfCFTA unter diesen Voraussetzungen zu einem Erfolgsmodell werden kann, das dann übrigens wieder eine Neuordnung der Handelsbeziehungen zur EU erfordern würde.

Inkohärenz von Handels-, Agrar-, und Investitionspolitik

Die Handelspolitik zieht außerdem nicht immer am selben Strang wie die Entwicklungspolitik. Am offensten treten Konflikte zwischen entwicklungspolitischen Zielen und europäischen Wirtschaftsinteressen im Zusammenwirken europäischer

Handels- und Agrarpolitik zutage. Die (für afrikanische landwirtschaftliche Märkte) extrem schädlichen EU-Exportsubventionen sind zwar Geschichte, die europäische Landwirtschaft wird aber weiterhin stark subventioniert. Wie gravierend das Problem künstlich verbilligter Importe für die Produktion in armen afrikanischen Ländern heute noch ist, ist umstritten (siehe etwa Giesbert, Pfeiffer und Schotte 2016; Rudloff und Schmiege 2018, 2017). Sensible Sektoren sind in der Regel von der Liberalisierung durch die EPAs ausgeschlossen, aber es gibt Ausnahmen von den Ausnahmen – im westafrikanischen EPA etwa die komplette Liberalisierung der Importe von Milchpulver.

Für die Attraktivität afrikanischer Länder als Investitionsstandorte ist der beidseitig gesicherte Marktzugang zentral. Vor Ort produzierte Güter könnten so auch mittelfristig zollfrei in die EU exportiert werden und der Import von Vorleistungen könnte die Produktion in Afrika fördern. Es gibt jedoch keine erkennbare Koordination zwischen Freihandelsabkommen und Investitionsförderung im CwA, wie Abbildung 3 zeigt. Ghana und Côte d'Ivoire haben durch die EPAs eine beidseitige Marktöffnung mit Einschränkungen auf der Importseite, Marokko, Tunesien und Ägypten mit Euromed aktuell eine beidseitige Marktöffnung in erster Linie für Industrieprodukte, und die restlichen CwA-Länder (Senegal, Guinea, Burkina Faso, Togo, Benin, Äthiopien, Ruanda) haben unter EBA einseitig Zugang zum EU-Markt.

Umdenken in der wirtschaftlichen Zusammenarbeit mit Afrika

Diese Analyse zeigt eindeutig, dass der Handlungsbedarf sich nicht in erhöhter „Entwicklungshilfe“ erschöpfen kann und darf. Dem Ansatz „wir entwickeln Afrika“ gilt es, eine Zusammenarbeit mit Afrika gegenüberzustellen, die die wirtschaftliche Entwicklung Afrikas in den Mittelpunkt stellt. Dabei sollten die Möglichkeiten Deutschlands, insbesondere sein internationaler Einfluss, genutzt werden. Die Wirkungsmöglichkeiten gerade der Entwicklungspolitik dürfen nicht überschätzt werden. Außerdem muss diese Politik vernetzt vorgehen und nach Kohärenz streben. Grundlage für eine neue wirtschaftliche Zusammenarbeit sollte ein ehrlicher Dialog sein, der fokussierte Reformpartnerschaften pflegen darf, aber auch andere Angebote insbesondere für ärmere Länder macht.

Schluss mit „Wir entwickeln Afrika“

Wirtschaftlicher und sozialer Fortschritt in Afrika wird nicht vor allem deshalb erreicht werden, weil es mehr, bessere oder effektivere Entwicklungszusammenarbeit gibt. Manch Kritiker würde sagen, dass Fortschritte im besten Fall trotz Entwicklungshilfe erreicht werden können. Natürlich gibt es seit Langem ein Bewusstsein in der Entwicklungszusammenarbeit, dass Entwicklung von außen nicht zu „implantieren“ ist; deshalb nennt sie sich ja schon lange „Zusammenarbeit“ und nicht „Hilfe“. Um die Worte aus dem MP des BMZ zu wählen: „Jahrzehntelange Geber-Nehmer-Mentalität gilt es abzulösen – durch eine partnerschaftliche und wirtschaftliche Kooperation, die auf Eigeninitiative und Eigenverantwortung setzt.“

Dass das Dokument sich trotzdem „Marshall-Plan“ nennt, illustriert den inhärenten Widerspruch der Entwicklungszusammenarbeit und zeigt, dass der Wandel

in den Köpfen noch nicht vollzogen ist. Das BMZ und die deutschen Durchführungsorganisationen können mit ihren Projekten keine signifikante Anzahl an produktiven Arbeitsplätzen in Marokko, Ghana und Senegal schaffen; auch nicht mit einem umfassenderen Ansatz, der den Privatsektor einspannt. Solch hohe Erwartungen an die Resultate von Entwicklungszusammenarbeit, so effektiv und so gut ausgestattet sie auch sein mag, können nur enttäuscht werden.

Man könnte meinen, dass die vermehrte Präsenz neuer Akteure, insbesondere neuer Ressorts, in der Afrikapolitik unter Umständen dazu führen würde, dass die Zusammenarbeit mit Afrika weniger aus einer solchen „Entwicklungshilfesicht“ gedacht wird. Das ist mitnichten der Fall. Wie auch in weiten Teilen der Öffentlichkeit wird die Zusammenarbeit mit Afrika in Themen der wirtschaftlichen, sozialen und politischen Entwicklung zu oft gleichgesetzt mit der Frage, wie „wir“ Afrika denn helfen oder sogar entwickeln könnten. Ein passendes Beispiel liefert die Afrikastrategie des BMBF. Dort heißt es beispielsweise: „Wir wollen Wissenstransfer und Innovation fördern, zu Wachstum und Wohlstand beitragen und die wirtschaftlichen Perspektiven in den afrikanischen Partnerländern verbessern.“ Auch wenn das Papier Prioritäten und Maßnahmen der Agenda 2063 der AU „aufgreift“, spricht aus solchen Formulierungen ein einseitiges Verständnis von Zusammenarbeit und eine Überschätzung der eigenen Wirkungsmöglichkeiten.

Eine vernetzte Politik für die wirtschaftliche Entwicklung Afrikas

Vor dem Hintergrund des Einkommensgefälles zwischen Afrika und dem Rest der Welt, dem sich kaum beschleunigenden Strukturwandel, und dem Fehlen produktiver Beschäftigung, ist die Ausrichtung der Zusammenarbeit mit dem Kontinent auf Fragen wirtschaftlicher Entwicklung richtig. Ebenso richtig ist die Analyse, dass es Afrika an Investitionen – ob privat oder öffentlich – in die Infrastruktur fehlt. Falsch ist der Schluss, dass dieses Problem durch eine Kombination deutscher Direktinvestitionen in Reformpartnerländer mit zielgerichteter Entwicklungszusammenarbeit zu lösen sei. Natürlich kann beispielsweise das Engagement eines deutschen Automobilherstellers, begleitet von staatlicher bilateraler Entwicklungszusammenarbeit, Erfolge in Form von Wissenstransfers und gut bezahlten Arbeitsplätzen hervorbringen. Solche Projekte und Initiativen der bilateralen Zusammenarbeit können aber nur ein Teil einer Strategie sein, die multilateral gedacht werden muss und deren Handlungsfelder deutlich über die Entwicklungspolitik hinausgehen.

Die „alten“ Afrikaleitlinien der Bundesregierung sind ein wunderbares Beispiel für Politikkohärenz als Lippenbekenntnis. Zunächst wurden dort mehr als 20 sektorale Ansätze – in großen Teilen ohne Querbezüge – benannt, bevor ein vergleichsweise kurzer abschließender Abschnitt den „ganzheitlichen und vernetzten Ansatz der Afrikapolitik“ vorstellte.

Dass Multilateralismus in der Afrikapolitik möglich ist, zeigt der CwA. Hier hat Deutschland sehr gut seine G20-Präsidentschaft genutzt sowie seinen Einfluss in den Entwicklungsbanken und im Währungsfonds geltend gemacht. Es wäre schade, wenn der CwA seine potenzielle Schlagkraft im Gerangel der unterschiedlichen Geberorganisationen verlöre, die in einer besseren Koordination der vielfältigen investitionsbezogenen Initiativen der multilateralen und bilateralen Geber gelegen hätte (für eine ausführliche Diskussion des CwA siehe Lay 2017; Floyd et al. 2018).

Eine konsequente Umsetzung des multilateralen Gedankens bedeutet auch, sich systematisch mit nichttraditionellen Akteuren, insbesondere China, auseinanderzusetzen und zu koordinieren. Angesichts mangelnder Transparenz und Kooperationsbereitschaft von chinesischer Seite ist das natürlich leichter gesagt als getan. Chinas massive Investitionen gerade im Bereich der Infrastruktur und der Beitrag chinesischer Kredite zur drohenden Schuldenkrise in vielen afrikanischen Ländern machen es aber unumgänglich, in den Bereichen Investitionen und Schuldentragfähigkeit auch mit China zusammenzuarbeiten.

Allerdings ist der CwA mit seinen fehlenden Bezügen zur Handelspolitik auch ein Beispiel für fehlende Politikkohärenz. In der Handelspolitik könnte man höhere Kohärenz unter Umständen mit etwas mehr Spielraum für die Länder Afrikas im Rahmen der EPAs erreichen, auch wenn hier darauf zu achten wäre, dass der große Vorteil von Handelsvereinbarungen – Sicherheit für Exporteure und Importeure – keinen Schaden nimmt. Nordafrikanischen Ländern könnte man eine weitergehende Marktöffnung in Aussicht stellen. Grundsätzlich sollte man sich von einer Marktöffnung, sei es durch EPAs oder andere Maßnahmen, nicht zu viel erwarten, da es eben auch viele andere Faktoren gibt, die verhindern, dass afrikanische Exporte international wettbewerbsfähig sind.

Eine der zentralen afrikapolitischen Aufgaben der kommenden Jahrzehnte wird es sein, die zu erwartende Migration zu steuern und zu gestalten. Aus entwicklungspolitischer Perspektive gilt es, das Potenzial von Migration für die wirtschaftliche Transformation zu verstehen. Bezieht man Wissens- und Einkommenszuwächse sowie Rücküberweisungen in die Gleichung mit ein, wird klar: Arbeitsmigration kann ein wichtiges entwicklungspolitisches Instrument sein. Die zentrale Voraussetzung sind jedoch geeignete Rahmenbedingungen für sichere und legale Migration als Teil eines vernetzten afrikapolitischen Ansatzes.

Einen ehrlichen Dialog suchen und Zusammenarbeit fokussieren, ohne Länder zurückzulassen

Mehr Politikkohärenz für die wirtschaftliche Entwicklung Afrikas hat ihren Preis. In allen Politikbereichen gibt es Zielkonflikte, die letzten Endes auch erklären, warum Handels-, Agrar- und Migrationspolitik „entwicklungsfeindlich“ ausgestaltet sein können. Natürlich können auch afrikanische Exporte nach Europa zu verschärftem Wettbewerb und niedrigen Preisen führen und damit Anpassungsbedarfe hervorrufen. Europäische Bauern wären nicht willens, auf die direkten Einkommenshilfen zu verzichten, die ihre Produkte billiger machen. Und erhöhte Migration hat gesellschaftliche und politische Kosten, die man nicht einfach wegreden kann – das zeigt aktuell das Beispiel des Migrationspakts. Verhandlungen in diesen Politikfeldern sind daher schwierig und erfordern einen ehrlichen Dialog, der Zielkonflikte und Meinungsunterschiede transparent macht.

In der Zusammenarbeit mit afrikanischen Partnern stellt sich allerdings nicht nur die Frage wie, sondern auch mit wem man spricht und zusammenarbeitet. Klar erkennbar ist zumindest im BMZ der Wunsch nach mehr Fokussierung und dem Ende des „Gießkannenprinzips“. Aus unserer Sicht ist eine geografische Konzentration der bilateralen Anstrengungen im Sinne der Effizienz der internationalen Entwicklungszusammenarbeit immer noch geboten. Dies gilt, obwohl jüngere Evidenz

(Gehring et al. 2017) die generellen negativen Effekte von Geberfragmentierung – gerade in Ländern mit relativ hoher administrativer Kapazität – infrage stellt. Damit die Fokussierung der Zusammenarbeit auf weniger Länder nicht zu Lasten der Ärmsten in reformunwilligen, fragilen oder sogar konfliktbelasteten Ländern geht, ist eine bessere Koordination der internationalen Zusammenarbeit, insbesondere auf europäischer Ebene zentral.

Problematisch allerdings ist die Verquickung von inhaltlicher Priorisierung der Zusammenarbeit auf wirtschaftliche Aspekte auf der einen Seite und der Konditionierung auf Reformbereitschaft auf der anderen. Es ist durchaus vorstellbar, dass in der Zusammenarbeit zwischen Burkina Faso und Deutschland Direktinvestitionen deutscher Firmen keine zentrale Rolle zukommt. Gleichfalls muss mit Nigeria trotz seiner aus Sicht der bilateralen und multilateralen Geber fehlenden Reformbereitschaft zusammengearbeitet werden, insbesondere wenn es um handelspolitische Fragen und regionale Integration in Afrika geht. Aus strategischer Sicht ist es daher wichtig, unterschiedlichen Ländern entsprechend ihrer Bedarfe sowie entsprechend ihrer politischen, wirtschaftlichen und strategischen Bedeutung in der Region und für Deutschland unterschiedliche Angebote zu machen. Teilweise passiert das de facto, insbesondere wenn sicherheitspolitische Interessen (Mali) oder Migrationsfragen (Sudan) berührt sind. Die Reformpartnerschaften sollten aber neben, nicht über anderen Formen der Zusammenarbeit stehen.

Wir sehen eine wichtigere Rolle von Konditionalität nicht grundsätzlich als ein Problem an, wenn sie sich an nachvollziehbaren Kriterien orientiert. Sie sollte nicht zu einem Kuhhandel werden, der finanzielle Mittel der Entwicklungszusammenarbeit etwa an Fragen der Grenzkontrollen und Flüchtlingsrücknahme knüpft (Fanjul, da Fraya, und Dodd 2018). Zu bedenken ist außerdem, dass es ein Spannungsverhältnis zwischen „Ownership“ und externen Konditionen gibt. Es gibt andere effektive Wege, Reformen in Afrika anzustoßen oder zumindest auf Herausforderungen hinzuweisen. Hierzu zählen Monitoring und Review Mechanismen wie beispielsweise die von den CwA-Ländern erstellten Policy-Matrizen, das SDG Monitoring oder der African Peer Review Mechanism der AU.

Afrikakompetenz ausbauen, interministerielle Zusammenarbeit verbessern, gemeinsam mit Afrika „Entwicklung“ und den deutschen Beitrag hinterfragen

Eine bessere Kenntnis der gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und politischen Entwicklungen auf dem afrikanischen Kontinent ist eine wichtige Voraussetzung für die Umsetzung einer vernetzten Politik und für einen ehrlichen und intensiveren Dialog mit afrikanischen Partnern. Außerdem bedarf es einer besseren Zusammenarbeit der unterschiedlichen Ministerien, die sich an einer übergeordneten afrikapolitischen Strategie orientiert. Diese Strategie muss neben den hier diskutierten außenwirtschaftlichen und entwicklungspolitischen Handlungsfeldern auch außen- und sicherheitspolitische Überlegungen integrieren.

Die Fortschreibung der afrikapolitischen Leitlinien unter Federführung des AA ist eine Gelegenheit, sich einer solchen Strategie mit den Beiträgen aus den unterschiedlichen Häusern zu nähern. Angesichts der bisher schwachen substanziellen Koordination der ministeriellen Afrikastrategien sollte man an dieses Papier viel-

leicht keine zu hohen Erwartungen richten, aber es könnte einen Koordinationsprozess anzustoßen, an dessen Ende eine echte Afrikastrategie steht. Diese Strategie würde definieren, wie eine effiziente Arbeitsteilung zwischen den unterschiedlichen Ministerien aussieht, und wie ausreichende Afrikaexpertise an den richtigen Stellen sichergestellt werden kann.

Auch außerhalb der deutschen Ministerien sind die Afrikakompetenzen begrenzt. Es gibt sie in der Entwicklungspolitik (inkl. Durchführungsorganisationen und Nichtregierungsorganisationen) und den politischen Stiftungen. In der Forschung und den Think-Tanks gibt es geringe Kapazitäten. Unsere Schätzung ist, dass es kaum mehr als 20 bis 30 (promovierte) Forscher aus der Ökonomie und den Sozialwissenschaften an öffentlich finanzierten Einrichtungen in Deutschland gibt, die sich dauerhaft und schwerpunktmäßig mit Afrika beschäftigen. Das erklärt vielleicht auch, dass es kaum eine Weltregion gibt, deren „grundsätzliche Funktionsweise“ vermeintlich so schnell und gut mit Anekdoten erklärt werden kann, und so schlecht im Detail verstanden wird.

Die obige – zugegeben verkürzende – Analyse einiger wirtschaftlicher Realitäten Afrikas hat illustriert, dass einfache und tradierte Annahmen über wirtschaftliche und soziale Entwicklung in Afrika zusammen mit Partnern vor Ort hinterfragt werden müssen. Ein wichtiges Beispiel sind Annahmen über die möglichen (unterschiedlichen) wirtschaftlichen Entwicklungspfade afrikanischer Ökonomien, die von zentraler Bedeutung sind für die Formulierung einer afrikapolitischen Strategie mit Wirtschaftsfokus. Wahrscheinlich lässt sich das auf Industrialisierung ausgerichtete Entwicklungsmodell Asiens nicht auf Afrika übertragen. Daher sollte der Dienstleistungssektor – vor allem als wichtige Vorleistung für Industrie und Landwirtschaft – nicht vernachlässigt werden. Gleiches gilt für informelle Kleinstunternehmen, die vielleicht nicht als Innovationsmotoren taugen, aber produktiver werden und abhängige Beschäftigung schaffen können. In der ländlichen Entwicklung gilt es über den Fokus auf kleinbäuerliche Strukturen hinauszudenken, die Lebensstandards nur knapp über der Armutsgrenze ermöglichen – gerade für die schnell wachsenden und sich dem Middle Income Status nähernden Ökonomien Afrikas.

Literatur

- Afrobarometer (2018), *Afrobarometer-Daten, Runde 7, 2016/2018*, www.afrobarometer.org (12. Dezember 2018).
- Fanjul, Gonzalo, Luca da Fraya und Amy Dodd (2018), *Aid and Migration: The Externalisation of Europe's Responsibilities*, Concord Europe.
- Floyd, Rob, Brahim Coulibaly, Jann Lay, Rainer Thiele und Jing Gu (2018), *Mobilizing Private Investment and the Compact with Africa: A Preliminary Assessment and Steps Ahead*, T20 Argentina 2018: Cooperation with Africa.
- Gehring, Kai, Katharina Michaelowa, Axel Dreher und Franziska Spörri (2017), *Aid Fragmentation and Effectiveness: What Do We Really Know?*, in: *World Development*, 99, November, 320-334.
- Giesbert, Lena, Birte Pfeiffer und Simone Schotte (2016), *Umstrittene Freihandelsabkommen mit der EU: Afrika unter (Handels-)Druck*, GIGA Focus Afrika, 7, Dezember, www.giga-hamburg.de/de/publikation/umstrittene-freihandelsabkommen-mit-der-eu-afrika-unter-handels-druck (12. Dezember 2018).

-
- ILO (2018), *Women and Men in the Informal Economy – A Statistical Picture*, third edition, Genf: International Labour Office.
- Jayne, T. S., Jordan Chamberlin, Lulama Traub et al. (2016), Africa's Changing Farm Size Distribution Patterns: The Rise of Medium-Scale Farms, in: *Agricultural Economics*, 47, S1, 197-214.
- Lakemann, Tabea und Jann Lay (2017), *Services, Informality and Productivity in Africa*, OECD Development Matters (blog), 3. Oktober, <https://oecd-development-matters.org/2017/10/03/services-informality-and-productivity-in-africa/> (12. Dezember 2018).
- Lay, Jann (2017), *Die G20-Initiative „Compact with Africa“: ein unvollständiger Ansatz*, GIGA Focus Afrika, 2, Juni, www.giga-hamburg.de/de/publication/die-g20-initiative-compact-with-africa-ein-unvollstaendiger-ansatz (12. Dezember 2018).
- McMillan, Margaret, Dani Rodrik und Íñigo Verduzco-Gallo (2014), Globalization, Structural Change, and Productivity Growth, with an Update on Africa, in: *World Development*, 63, November, 11-32.
- Portugal-Perez, Alberto und John S. Wilson (2008), *Trade Costs in Africa: Barriers and Opportunities for Reform*, World Bank Policy Research Working Paper Nr. 4619.
- Ratha, Dilip, Sanket Mohapatra und Elina Scheja (2011), *Impact of Migration on Economic and Social Development: A Review of Evidence and Emerging Issues*, World Bank Policy Research Working Paper Nr. 5558.
- Rudloff, Bettina und Evita Schmiege (2018), *Afrikanische Entwicklung: Die EU-Handelspolitik wird es nicht richten können*, SWP Kurz gesagt (blog), 23. August, www.swp-berlin.org/kurz-gesagt/2018/afrikanische-entwicklung-die-eu-handelspolitik-wird-es-nicht-richten-koennen/ (12. Dezember 2018).
- Rudloff, Bettina und Evita Schmiege (2017), European Chicken Drumsticks for West Africa – A Threat to Local Markets?, in: *Rural* 21, 1.

Die Autoren

Tabea Lakemann ist Research Fellow am GIGA Institut für Afrika-Studien sowie Mitglied im Forschungsschwerpunkt 3 „Wachstum und Entwicklung“, und promoviert an der Georg-August-Universität Göttingen. In ihrer Forschung beschäftigt sie sich u.a. mit wirtschaftlicher Entwicklung, insbesondere Beschäftigung und informellem Unternehmertum in Afrika, und der deutschen Afrikapolitik.

tabea.lakemann@giga-hamburg.de, www.giga-hamburg.de/team/lakemann

Apl. Prof. Dr. Jann Lay ist Leiter des GIGA Forschungsschwerpunkts 3 „Wachstum und Entwicklung“. Zudem ist er außerplanmäßiger Professor für Entwicklungsökonomie an der Georg-August-Universität Göttingen. Seine Forschung beschäftigt sich mit verschiedenen Aspekten wirtschaftlicher Entwicklung im Globalen Süden, insbesondere in Afrika, beispielsweise mit (informeller) Beschäftigung und Arbeitsmärkten, den Auswirkungen sogenannter „Land grabs“ sowie Energie- und Klimathemen.

jann.lay@giga-hamburg.de, www.giga-hamburg.de/team/lay

GIGA-Forschung zum Thema

Der GIGA Forschungsschwerpunkt 3 „Wachstum und Entwicklung“ deckt verschiedene Themenbereiche ab, die für afrikanischen Staaten relevant sind. Dazu gehört beispielsweise die Forschung zur Bekämpfung des Klimawandels, zur Wirtschaftsentwicklung und zur Expansion der kommerziellen Landwirtschaft in Entwicklungsländern. Wichtige strukturelle Aspekte der Wirtschaftsentwicklung in Afrika werden am GIGA im Rahmen von Forschung zu Informalität, Arbeitsmärkten und globalen Wertschöpfungsketten untersucht.

GIGA-Publikationen zum Thema

Giesbert, Lena, Birte Pfeiffer und Simone Schotte (2016), *Umstrittene Freihandelsabkommen mit der EU: Afrika unter (Handels-)Druck*, GIGA Focus Afrika, 7, Dezember, www.giga-hamburg.de/de/publikation/umstrittene-freihandelsabkommen-mit-der-eu-afrika-unter-handels-druck (12. Dezember 2018).

Hirt, Nicole (2017), *Die Afrika-Strategie der EU: Abschottung statt Fluchtursachenbekämpfung*, GIGA Focus Afrika, 3, August, www.giga-hamburg.de/de/publikation/afrika-strategie-eu-abschottung-fluchtursachenbekaempfung.

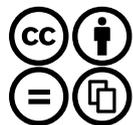
Lay, Jann (2017), *Die G20-Initiative "Compact with Africa": ein unvollständiger Ansatz*, GIGA Focus Afrika, 2, Juni, www.giga-hamburg.de/de/publication/die-g20-initiative-compact-with-africa-ein-unvollstaendiger-ansatz.

Prediger, Sebastian und Franzisca Zanker (2016), *Die Migrationspolitik der EU in Afrika braucht einen Richtungswechsel*, GIGA Focus Afrika, 6, Dezember, www.giga-hamburg.de/de/publication/die-migrationspolitik-der-eu-in-afrika-braucht-einen-richtungswechsel.

Impressum



Der GIGA Focus ist eine Open-Access-Publikation. Sie kann kostenfrei im Internet gelesen und heruntergeladen werden unter www.giga-hamburg.de/giga-focus und darf gemäß den Bedingungen der Creative-Commons-Lizenz Attribution-No Derivative Works 3.0 frei vervielfältigt, verbreitet und öffentlich zugänglich gemacht werden. Dies umfasst insbesondere: korrekte Angabe der Erstveröffentlichung als GIGA Focus, keine Bearbeitung oder Kürzung.



Das GIGA German Institute of Global and Area Studies – Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien in Hamburg gibt Focus-Reihen zu Afrika, Asien, Lateinamerika, Nahost und zu globalen Fragen heraus. Der GIGA Focus wird vom GIGA redaktionell gestaltet. Die vertretenen Auffassungen stellen die der Autoren und nicht unbedingt die des Instituts dar. Die Autoren sind für den Inhalt ihrer Beiträge verantwortlich. Irrtümer und Auslassungen bleiben vorbehalten. Das GIGA und die Autoren haften nicht für Richtigkeit und Vollständigkeit oder für Konsequenzen, die sich aus der Nutzung der bereitgestellten Informationen ergeben. Auf die Nennung der weiblichen Form von Personen und Funktionen wird ausschließlich aus Gründen der Lesefreundlichkeit verzichtet.

Gesamtredaktion GIGA Focus: Prof. Dr. Sabine Kurtenbach

Redaktion GIGA Focus Afrika: Prof. Dr. Matthias Basedau

Satz: Petra Brandt

GIGA | Neuer Jungfernstieg 21

20354 Hamburg

www.giga-hamburg.de/giga-focus

giga-focus@giga-hamburg.de

G I G A
German Institute of Global and Area Studies
Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien