

AUS POLITIK UND ZEITGESCHICHTE

Entwicklung in Afrika

Rainer Thiele

„ENTWICKLUNGSHILFE IST NUR
EIN KLEINER TEIL DESSEN,
WAS MIGRATION
BEEINFLUSSEN KANN.“
EIN GESPRÄCH

Farai Mutondoro

ZWISCHEN AFRO-OPTIMISMUS
UND AFRO-PESSIMISMUS.
AUSSICHTEN DER
AFRIKANISCHEN WIRTSCHAFT

*Benjamin Schraven · Julia Leininger ·
Eva Dick*

ENTWICKLUNGS-
ZUSAMMENARBEIT GEGEN
FLUCHTURSACHEN IN AFRIKA –
KANN DAS GELINGEN?

*Marcus Kaplan · Christoph Hartmann ·
Magdalena Orth · Kirsten Vorwerk*

PRIVATUNTERNEHMEN
IN DER ENTWICKLUNGS-
ZUSAMMENARBEIT.
PARTNERSCHAFT
MIT ZUKUNFT?

Frank Bliss

SUBSAHARA-AFRIKA:
WIRTSCHAFTLICHE
ENTWICKLUNG „VON UNTEN“
FÖRDERN

Rainer Gries

DEN KOLONIALEN BLICK
ÜBERWINDEN:
„AFRIKABILDER“ UND
„AFRIKAPOLITIK“

APuZ

ZEITSCHRIFT DER BUNDESZENTRALE
FÜR POLITISCHE BILDUNG

Beilage zur Wochenzeitung Das **Parlament**

Entwicklung in Afrika

APuZ 43–45/2018

RAINER THIELE

„ENTWICKLUNGSHILFE IST NUR EIN KLEINER TEIL DESSEN, WAS MIGRATION BEEINFLUSSEN KANN.“ EIN GESPRÄCH

Der Ökonom Rainer Thiele erläutert im Interview die G20-Initiative Compact with Africa, die vor allem auf die Erhöhung privater Investitionen abzielt – und was zusätzlich notwendig ist, um zu einer nachhaltigen Entwicklung auf dem Kontinent beizutragen.

Seite 04–09

FARAI MUTONDORO

ZWISCHEN AFRO-OPTIMISMUS UND AFRO-PESSIMISMUS – AUSSICHTEN DER AFRIKANISCHEN WIRTSCHAFT

Afrika sollte sich seine wachsende Erwerbsbevölkerung ebenso zunutze machen wie die Tatsache, dass es über 60 Prozent der ungenutzten landwirtschaftlichen Nutzfläche der Welt verfügt. Hohe Verschuldung, Korruption und illegale Finanzflüsse gefährden die Entwicklung jedoch.

Seite 10–16

BENJAMIN SCHRAVEN · JULIA LEININGER · EVA DICK

ENTWICKLUNGSZUSAMMENARBEIT GEGEN FLUCHTURSACHEN IN AFRIKA – KANN DAS GELINGEN?

In der Debatte um die Frage, wie die Herausforderung der irregulären Migration in Europa zu bewältigen sei, hat sich die Forderung nach einer „Bekämpfung der Fluchtursachen“ parteiübergreifend etabliert. Geht die Idee, mit EZ-Mitteln Migration zu reduzieren, auf?

Seite 17–23

MARCUS KAPLAN · CHRISTOPH HARTMANN · MAGDALENA ORTH · KIRSTEN VORWERK

PRIVATUNTERNEHMEN IN DER ENTWICKLUNGSZUSAMMENARBEIT. PARTNERSCHAFT MIT ZUKUNFT?

Die Entwicklungszusammenarbeit ist seit Jahren darum bemüht, private Unternehmen und Investoren für die Realisierung von Entwicklungsvorhaben zu gewinnen. Lassen sich die Potenziale ausschöpfen und die damit verbundenen Hoffnungen einlösen?

Seite 24–32

FRANK BLISS

SUBSAHARA-AFRIKA: WIRTSCHAFTLICHE ENTWICKLUNG „VON UNTEN“ FÖRDERN

Seit Jahrzehnten führen afrikanische Staaten die einschlägigen Armutsstatistiken an. Dabei fallen viele Regierungen als echte Partner für Entwicklungszusammenarbeit aus. Wie also lassen sich wirtschaftliche Entwicklung und Armutsbekämpfung „von unten“ fördern?

Seite 33–39

RAINER GRIES

DEN KOLONIALEN BLICK ÜBERWINDEN: „AFRIKABILDER“ UND „AFRIKAPOLITIK“

Unser Afrikabild bedarf der Revision: Weil es von geringer Kenntnis und kolonialen und paternalistischen Stereotypen geprägt ist – und weil unsere Beziehungen zu unserem Nachbarcontinent wirtschaftlich und geostrategisch für Europa von großer Bedeutung sind.

Seite 40–44

EDITORIAL

Afrika ist seit einigen Jahren verstärkt in den Fokus der deutschen und europäischen Politik gerückt. Davon zeugen nicht nur zahlreiche Besuche europäischer Staatschefs, sondern auch mehrere großangelegte entwicklungspolitische Initiativen, etwa der „Marshallplan mit Afrika“, der 2017 vom Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung aufgelegt wurde, oder der ebenfalls 2017 während der deutschen G20-Präsidentschaft ins Leben gerufene und vom Bundesfinanzministerium koordinierte „Compact with Africa“. Für Dezember 2018 plant die österreichische EU-Ratspräsidentschaft den nächsten EU-Afrika-Gipfel.

Die strukturellen Probleme vieler afrikanischer Länder sind seit Langem bekannt: Zwar ist der Kontinent reich an Rohstoffen, Ackerflächen und arbeitsfähiger Bevölkerung, aber die Wertschöpfung findet meist andernorts statt. Das beachtliche Wirtschaftswachstum in einigen Ländern kommt beim Großteil der Bevölkerung bislang nicht an, die Möglichkeiten zur industriellen Verarbeitung und zur Ausbildung von Fachkräften sind noch begrenzt. Aktuelle entwicklungspolitische Maßnahmen setzen daher vermehrt auf wirtschaftliche Zusammenarbeit und die Anregung privater Investitionen. Doch nicht immer lassen sich die entwicklungspolitischen mit unternehmerischen Zielen vereinbaren.

Das intensivierte Engagement in Afrika ist nicht allein altruistisch motiviert, sondern hat auch mit den Fluchtbewegungen der vergangenen Jahre zu tun. Entwicklungszusammenarbeit wird im öffentlichen Diskurs dabei zunehmend in einen Zusammenhang mit Flucht und Migration gesetzt und vor allem als Mittel zur „Bekämpfung von Fluchtursachen“ angesehen – ähnlich einer Feuerwehr, die einen Brand zu löschen hat. Eine solche Sichtweise aber übergeht die afrikanischen Länder als eigenständige Partner und überschätzt die Möglichkeiten entwicklungspolitischer Instrumente, die gegen Kriege als weitaus häufigste Fluchtursache machtlos sind. Für eine langfristig positive Entwicklung in Afrika bedarf es deutlich mehr.

Johannes Piepenbrink

INTERVIEW

„ENTWICKLUNGSHILFE IST NUR EIN KLEINER TEIL DESSEN, WAS MIGRATION BEEINFLUSSEN KANN“

Ein Gespräch mit dem Ökonomen Rainer Thiele über private Investitionen, wirtschaftliche Entwicklung und Armutsbekämpfung in Afrika

Herr Thiele, wenn die Bundeskanzlerin nach Afrika reist – wie im August 2018 in den Senegal, nach Ghana und Nigeria – wird sie mitunter von Wirtschaftsvertretern begleitet. Was erwarten sich alle Beteiligten davon?

Rainer Thiele – Die Beteiligten erwarten sich davon, die Lage vor Ort kennenzulernen. Deutsche Unternehmen sind in Afrika bisher nicht sehr stark präsent, und insbesondere die mittelständischen Unternehmen wissen nicht genau, welche Rahmenbedingungen für potenzielle Investitionen sie dort erwarten. Deshalb gehen, glaube ich, Unternehmer gerne mit Frau Merkel mit, um vielleicht ein bisschen Insiderwissen zu erlangen.

Sie haben Anfang des Jahres eine Studie zum sogenannten Compact with Africa veröffentlicht, in der Sie untersuchen, welche Rolle diese G20-Initiative für die wirtschaftliche Entwicklung in Afrika spielen kann.⁰¹ Worum handelt es sich bei diesem Compact, und wie ordnet er sich in die anderen Afrika-Programme ein?

– Der Compact with Africa ist während der deutschen G20-Präsidentschaft 2017 im Bundesfinanzministerium entstanden. Es geht bei ihm um die

Förderung von Privatinvestitionen in die Infrastruktur, aber auch in Unternehmen in Afrika. Die Idee ist es, private Investitionen zu erhöhen, die in Afrika wesentlich geringer sind als in anderen Kontinenten. Ähnliche Programme gibt es bereits von der Weltbank, vom Internationalen Währungsfonds und von der Afrikanischen Entwicklungsbank – das Gute ist, dass diese Institutionen für die Umsetzung des Compact mitverantwortlich sein sollen. Die Hoffnung ist also, dass alle Stränge der internationalen Bemühungen in diesem Compact with Africa zusammenkommen.

Ist gesichert, dass die Initiative unter den nächsten G20-Präsidentschaften – aktuell Argentinien, 2019 Japan – fortgeführt wird?

– Wir haben in unserer Studie geschrieben, dass das sehr offen ist, weil die Initiative von 2017 relativ stark deutsch getrieben ist. Wir stellen jetzt aber fest, dass die argentinische Präsidentschaft großes Interesse an der Fortführung des Compact und überhaupt an der Zusammenarbeit mit Afrika hat. Das haben auch die Japaner, aber es ist noch nicht klar, ob sie den Compact ins Zentrum ihrer G20-Präsi-

dentenschaft stellen werden. Japan hat auch eigene Afrika-Initiativen. Von daher ist die Zukunft des Compact noch nicht gesichert. Ich bin allerdings ein bisschen optimistischer geworden im Vergleich zu dem, was wir geschrieben haben.

Wie funktioniert der Compact with Africa generell?

– Afrikanische Länder können sich bei den G20 und den drei internationalen Institutionen – der Weltbank, dem Internationalen Währungsfonds und der Afrikanischen Entwicklungsbank – bewerben und Prioritäten für die Investitionsstätigkeiten formulieren, ob die zum Beispiel in der Landwirtschaft, im Industriesektor oder im Tourismus stattfinden sollen. Dabei sollten die Länder eigentlich bestimmte Mindestvoraussetzungen erfüllen, was Rahmenbedingungen wie Rechtsstaatlichkeit angeht – das scheint mir in der Realität aber eine untergeordnete Rolle zu spielen. So sind zum Beispiel Ägypten und jetzt auch Togo Mitglied des Compact, obwohl die Rechtsstaatlichkeit dort nicht stark ausgeprägt ist. Wer sich mit einem Programm an die G20 wendet, hat also ganz gute Chancen, aufgenom-

men zu werden. Nur für Staaten wie Kongo, die stark konfliktbeladen sind, gilt das nicht.

Wie sieht es mit anderen Ländern aus – zum Beispiel Nigeria, das noch nicht im Compact ist? In Ihrer Studie haben Sie geschrieben, die Chancen des Compact, Wirkung zu entfalten, würden dadurch deutlich geschmälert.

– Wenn man einen großen Teil der afrikanischen Bevölkerung ausschließt, ist das für mich kein Compact with Africa, dann ist es höchstens ein „Compact with some African states“. Nigeria hat zwar immer Probleme gehabt, sein Potenzial auszuschöpfen, aber es gab dort in den vergangenen zehn Jahren einiges an Reformen, und das Land steht bestimmt nicht schlechter da als manche von den Ländern, die jetzt schon aufgenommen worden sind. Von daher wäre es aus meiner Sicht angeraten, mit Nigeria ernsthafte Gespräche zu beginnen – wenn seine Regierung es denn will, es ist ja freiwillig. Nigeria ist die größte Volkswirtschaft Afrikas, auch für Privatinvestoren gibt es dort ein Riesenspotenzial. Wenn ein deutscher Investor sich fragt, wo er in Afrika investieren kann, ist Nigeria durchaus in der Auswahl.

Warum ist Nigeria bislang nicht dabei?

– Das ist nicht ganz klar. Ich glaube, dass die G20 und auch die drei anderen Institutionen

Nigeria im Augenblick noch als zu großen Brocken sehen. Und es ist natürlich so: Nigeria ist voller Probleme, angefangen bei der Unruhe durch Boko Haram bis hin zu wirklich großen Korruptionsproblemen. Das ist in einem großen Staat vielleicht noch schwieriger zu tolerieren, als wenn man Togo aufnimmt. Togo ist ein kleines Land, wenn das Programm da schiefeht, gibt es keinen großen Aufruhr in der Öffentlichkeit. Das wäre bei Nigeria anders: Dort muss es klappen, sonst ist der gesamte Compact in Mitleidenschaft gezogen. Ich weiß allerdings nicht, ob die Nigerianer wirklich wollen. Ich glaube aber, die Zurückhaltung kommt eher von der anderen Seite.

Die Compact-Verabredung zwischen den afrikanischen Ländern und den G20 ist ja die: Die afrikanischen Staaten sagen zu, dass sie die Rahmenbedingungen für private Investitionen verbessern, und wenn es gut läuft, folgen die dann auch. Aber was ist, wenn das Interesse seitens der Unternehmen gering bleibt? Wie lassen sich verbesserte Bedingungen wirksam kommunizieren?

– Im Augenblick sind wir noch auf der Vorstufe, weil sich die Rahmenbedingungen in den meisten afrikanischen Ländern in der Vergangenheit nicht systematisch verbessert haben. Die Unternehmen sind zu Recht skeptisch, das Agieren für mittelständische Unternehmen dort ist kompliziert. Die Hoffnung ist jetzt, dass es durch den Compact greifbare Verbesserungen gibt. Wie man das vermittelt und mit welchen Maßnahmen die Staatengemeinschaft die privaten Unterneh-

men anziehen will, ist aus meiner Sicht aber noch völlig offen. Und die vorgelagerte Frage ist: Wird es gelingen, die Rahmenbedingungen in den teilnehmenden Ländern wirklich signifikant zu verbessern?

Es gab in den 1980er und 1990er Jahren die sogenannten Strukturanpassungsprogramme vom Währungsfonds und der Weltbank, die relativ ähnlich gewesen sind. In denen ging es auch darum, die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen zu verbessern, und im Gegenzug gab es Unterstützung der Staatengemeinschaft. Das hat in vielen Fällen nicht geklappt – unter anderem, weil die Länder selbst von den Änderungen nicht überzeugt waren, aber auch, weil die Geberländer nicht glaubwürdig sagen konnten: „Wenn Ihr Euch keine Mühe gebt, ziehen wir uns wieder zurück.“ Eine ähnliche Gefahr sehe ich jetzt auch mit dem Compact. Wenn man Vereinbarungen mit bestimmten Ländern abschließt und merkt, es läuft nicht so gut, ist dann die Bereitschaft da, auch Konsequenzen zu ziehen und die Kooperation auf Eis zu legen? Auch das ist eine offene Frage, die ich eher skeptisch beurteile.

Gibt es positive Beispiele für afrikanische Länder, denen es bereits ohne Compact gelungen ist, sich durch Strukturreformen für private Investoren attraktiver zu machen?

– Ein Beispiel ist Ghana: Mitte der 1980er Jahre wurde dort zum ersten Mal eine demokratische Regierung eingesetzt, und danach wurden makroökonomische Bedingungen geschaffen, die gut für Investoren waren. Außerdem hat Ghana

01 Vgl. Rainer Thiele/Maximilian Köster/Ikechukwu Okoli/Friederike Rühmann, African Economic Development: What Role Can the G20 Compact Play?, Deutsches Institut für Entwicklungszusammenarbeit, Discussion Paper 3/2018.

einen Rechtsstaat. Die Verbesserung der Rahmenbedingungen hat zu Investitionen in verschiedenen Bereichen geführt, etwa in der Agrarverarbeitungsindustrie und im Landwirtschaftssektor insgesamt. Allerdings haben die Ölfunde vor vier, fünf Jahren zu einem gewissen Backlash geführt.

Auch in Ruanda wurden nach dem schlimmen Bürgerkrieg 1994 einschneidende Reformen umgesetzt und die Korruption stark eingedämmt. In der Folge hat das Land – insbesondere aus Großbritannien, aber auch aus anderen europäischen Ländern – Investitionen und viel Entwicklungshilfe erhalten. Das Geld wurde gut für Projekte genutzt, und es wurden Wachstumsraten von bis zu zehn Prozent erreicht, zudem wurde die Armut stark reduziert.

Vielleicht noch spektakulärer ist der Nachbar Äthiopien. Auch dort wurden in den letzten 15 Jahren Rahmenbedingungen für ausländische Investoren geschaffen, und der verarbeitende Sektor ist durch die internationalen Investitionen stark gewachsen. Die Chinesen sind da sehr engagiert und haben von staatlich geschaffenen Industrieparks profitiert. Äthiopien ist allerdings auch ein Beispiel, an dem man sieht, wie fragil das Ganze sein kann: In den letzten Jahren gab es Unruhen zwischen ethnischen Gruppen, es gab viele Verhaftungen von Oppositionellen, und das Ganze war immer etwas auf Messers Schneide. Jetzt haben sie wieder eine reformfreundige Regierung, und es sieht ganz gut aus. Aber für Investoren ist das Risiko trotzdem immer noch sehr hoch.

Kann der Compact zu mehr Stabilität beitragen?

– Ich glaube, in Ländern, wo die eigenen Bemühungen schon in diese Richtung gehen, kann er das weiter vorantreiben. Schwieriger ist es in Ländern, in denen die Bereitschaft, Reformen anzupacken, nicht da ist. Darüber gibt es auch einen Konsens in der Wissenschaft, dass es sehr, sehr schwer ist, gegen den Willen der lokalen Eliten Reformen von außen aufzuerlegen oder umzusetzen. Deshalb hätte ich mir auch gewünscht, dass man beim Compact ein bisschen selektiver anfängt und einige Länder erstmal nicht reinnimmt.

Sie haben ja ohnehin einiges am Compact kritisiert. Unter anderem haben Sie geschrieben, er sei insgesamt zu sehr auf wirtschaftliche Entwicklung fokussiert, der Faktor der ausländischen Direktinvestitionen sei zu hoch, dafür fehlten wichtige Aspekte wie Bildung und Berufsausbildung. Inwiefern hätte man die Initiative noch in diese Bereiche öffnen können?

– Ich glaube, einer der großen Engpassfaktoren in fast allen afrikanischen Ländern ist die Qualifikation der lokalen Arbeitskräfte. Und das ist auch für Investoren sehr wichtig – sowohl für lokale als auch für internationale. Der Compact hat einen sehr starken Fokus auf die Rahmenbedingungen, die zwar wichtig sind, aber der zweite ganz wichtige Faktor ist Bildung, das heißt Schulbildung, möglicherweise Universitätsbildung, aber auch Berufsausbildung. Das auszuklammern, halte ich für einen Fehler. Wenn man deutsche Unternehmer fragt, die in Afrika investieren wollen, was die wichtigsten Kriterien für sie

sind, dann spielen Rahmenbedingungen wie eine gewisse Sicherheit eine große Rolle – aber sie sagen im gleichen Atemzug, dass sie gut ausgebildete Arbeitskräfte brauchen, oder zumindest die Möglichkeit, sie vor Ort gut auszubilden. Um diesen Bereich hätte die Staatengemeinschaft den Compact auf jeden Fall erweitern sollen.

Wie wirkt es sich aus, dass im europäischen Diskurs über Entwicklung in Afrika das Thema Bekämpfung von Fluchtursachen seit einiger Zeit so präsent ist?

– Es ist zu beobachten, dass der Diskurs über Afrika seit der Flüchtlingskrise unglaublich angeschwollen ist und die Bekämpfung von Fluchtursachen im Augenblick regelmäßig als Begründung für Entwicklungshilfe angeführt wird. Dass Afrika jetzt so präsent auf der Tagesordnung ist, hat sehr viel mit den Ereignissen seit 2015 zu tun. Das Interesse an Afrika ist derzeit so groß, wie ich es noch nicht erlebt habe.

Steckt darin auch eine Chance? Man könnte ja auch sagen, dass es letztlich egal ist, aus welchen Motiven den Menschen in Afrika geholfen wird, sofern am Ende bessere Lebensbedingungen herrschen.

– Das stimmt, sofern die Entwicklungshilfe wirklich eingesetzt wird, um die langfristigen Lebensbedingungen in Afrika tatsächlich zu verbessern. Jetzt ist auch viel die Rede davon, Geld dafür zu zahlen, dass Transitländer wie Sudan und Niger ihre Polizei besser ausbilden, um Migranten davon abzubringen, weiterzureisen. Das ist natürlich eine Sache, die mit Entwicklung nichts zu tun

hat, sondern nur mit Migration. Und da gilt es zu unterscheiden. Gute Entwicklungszusammenarbeit (EZ) kann durchaus ein bisschen dazu beitragen, Migration auf lange Sicht einzudämmen. Aber man darf sich keinen Illusionen hingeben. Entwicklungshilfe ist immer nur ein kleiner Teil dessen, was Migration beeinflussen kann. Lokale Verhältnisse, insbesondere Sicherheit, spielen eine große Rolle. Wenn wir etwa die Flüchtlingskrise betrachten: Da hätte Entwicklungshilfe überhaupt nichts gebracht, die Auslöser waren einfach kriegerische Konflikte und despotische Regime wie im Fall Eritreas.

Die Hilfe von außen wird von den Afrikanerinnen und Afrikanern selbst nicht nur positiv gesehen. Die sambische Ökonomin Dambisa Moyo wurde jüngst mit den Worten zitiert: „Wir normalen Afrikaner können unsere Eliten kaum zur Rechenschaft ziehen, wenn jemand aus dem Westen kommt und sagt: Macht euch keine Sorgen, wir zahlen weiter, was auch immer ihr mit dem Geld macht, wie schlecht ihr auch immer regiert.“⁰² Wie lässt sich die African Ownership – die afrikanische Teilhabe und Eigenverantwortung – im Rahmen der EZ stärken? – Das Zitat ist vielleicht ein bisschen übertrieben, aber viele Studien zeigen in der Tat, dass EZ oft auch zur Stabilisierung von Eliten beigetragen hat. Und ein Problem ist eben, dass diese die Entwicklungshilfe als Ersatz für Steuergel-

der nehmen und dann auch für sich verwenden. Da muss man schon sehr aufpassen, dass das nicht passiert, und die Hilfe dann unterm Strich eher kontraproduktiv ist. Eine Lösung, die diskutiert wird, ist, nicht den Regierungen Geld zu geben, sondern über NGOs zu arbeiten. Bis zu einem gewissen Grad kann das funktionieren. Aber wenn man ausschließlich über NGOs geht, verpasst man natürlich die Möglichkeit, auf die Regierungen einzuwirken. Und ich glaube, man kommt in der EZ nicht darum herum, mit Regierungen zusammenzuarbeiten, weil es fundamental darum geht, darauf hinzuwirken, dass die Regierungen gut arbeiten. Ansonsten kann die EZ nur ein Heftpflaster anbieten, nicht viel mehr. Wichtig wäre daher erstens, dass sehr genau geschaut wird, was die jeweiligen Regierungen eigentlich vorhaben, und dass man ihnen auch den Entwurf von Programmen überlässt. Das könnte die afrikanische Ownership stärker gewährleisten und ist ja auch eine Idee des Compact. Der ganz wichtige parallele Schritt ist zweitens, dass man bereit ist, die Notbremse zu ziehen, wenn man merkt, dass die Regierungen das Geld verschwenden oder nur ihren Status damit stabilisieren.

Was hieße das konkret?

– Dass man sich mal ganz zurückzieht aus Ländern. Da tun sich alle Geber sehr schwer, das müsste aber bei eindeutigem Fehlverhalten passieren. Man müsste allerdings auch von vornherein gucken: Sind das Regierungen, die Entwicklung begünstigen wollen? Zum Beispiel Ruanda oder Äthiopien;

da kann man sehen: Diese Länder wollen vorankommen. Und da sollte man dann selektiv vorgehen. Ein großes Dilemma ist, dass die ärmsten Länder häufig auch diejenigen sind, die am schlechtesten regiert werden. Aber selbst sehr arme Länder bemühen sich oftmals, voranzukommen. Diese Gelegenheiten muss die EZ wahrnehmen, aber zugleich glaubwürdig machen, dass sie nur dann zur Unterstützung bereit ist, wenn es auf der anderen Seite eine gewisse Bereitschaft gibt, Reformen umzusetzen und die Armutsbekämpfung zu forcieren. Entwicklungshilfe an Länder zu geben, in denen das nicht der Fall ist, führt zu nichts. Von daher kann man nicht mal sagen, dass der Entzug des Geldes für diese Länder dramatische Konsequenzen hätte.

Ist der Compact with Africa mit anderen internationalen Zielsetzungen und Plänen abgestimmt, etwa mit der Agenda 2063 der Afrikanischen Union oder der Agenda 2030 der Vereinten Nationen?

– Beide werden in den Compact-Dokumenten erwähnt, spielen in der Umsetzung aber nur eine untergeordnete Rolle. Zum Beispiel hat die Agenda 2030 einen sehr starken Umweltfokus, da geht es ja um die Nachhaltigkeitsziele (Sustainable Development Goals). Im Compact ist die Umweltverträglichkeit von Aktivitäten hingegen kaum ein Faktor. Da geht man zurück hinter das, was eigentlich schon Standard war.

Ließen sich die Ziele und Pläne nicht komplementär sehen?

– Es wird auf jeden Fall von Umweltaktivisten kritisiert,

⁰² Zit. nach: Peter Carstens, Schädliche Hilfe, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 23.8.2018, S. 8.

dass Umweltverträglichkeitsprüfungen nicht stattfinden, und es ist eben auch so, dass viele der Infrastrukturinvestitionen, die in Afrika notwendig sind, sehr starke Umweltwirkungen haben. Das muss man zumindest berücksichtigen. Natürlich kann man das auch komplementär sehen, und ich bin auch der Meinung, dass man den Compact nicht überfrachten sollte. Aber er ist schon sehr einseitig auf wirtschaftliche Aspekte konzentriert.

Wenn es gelingen sollte, Privatinvestitionen nach Afrika zu lotsen und die wirtschaftliche Entwicklung anzukurbeln: Ist damit gewährleistet, dass das Wachstum auch bei der breiten Bevölkerung ankommt und die große Armut der vielen Menschen gelindert wird?

– Nein, das ist lange nicht gewährleistet. Normalerweise ist es so, dass Wirtschaftswachstum immer zu einer gewissen Armutsreduzierung beiträgt. Aber die Erfahrung zeigt, dass das stark von Bedingungen abhängt. Die bisher erfolgreichste Armutsbekämpfung durch Wachstum hat in Asien stattgefunden, in Südkorea und Taiwan. Das waren Länder, die in den 1960er Jahren genauso arm waren wie die afrikanischen Länder heute, und die haben einen Wachstumsprozess in Gang gesetzt, der eine enorme Armutsreduzierung nach sich zog. Das lag unter anderem daran, dass die Amerikaner nach dem Koreakrieg Eigentum umverteilt haben, sodass alle Farmer in Südkorea eigenes Land hatten. Außerdem haben sie von vornherein massiv auf hochwertige Bildung gesetzt und – was in

Afrika nicht so leicht realisierbar ist – die sogenannten arbeitsintensiven Industrien gefördert, die Textilindustrie beispielsweise. So konnten sehr viele Menschen beschäftigt werden. Um in der Industrie zu arbeiten, ist eine gewisse Mindestbildung notwendig, und da liegen in Afrika schon noch Probleme.

Äthiopien ist so ein Land, das könnte sich ähnlich wie Südkorea in seinen Anfangsjahren entwickeln. Dort fängt man jetzt an, stark in das duale System zu investieren. Und man hat beispielsweise auch sichergestellt, dass die Bauern Eigentumsrechte an ihren Ländereien haben, die Verteilung des Landes ist einigermaßen gleichmäßig. Aber bei ungleicher Landverteilung – im südlichen Afrika beobachten wir das sehr stark – ist Armutsbekämpfung durch Wachstum kaum möglich.

Sind die Hoffnungen, die sich mit privaten Investitionen verbinden, letztendlich realistisch?

– Was den Compact betrifft, sind meine Erwartungen nicht so hoch: Ich glaube nicht, dass es einen riesigen Investitionsansturm geben wird. Aber private Investitionen sind definitiv notwendig, um die Entwicklung zu verbessern – allerdings immer in Verbindung mit Bildung. Im luftleeren Raum bringen private Investitionen nicht viel. Und es werden auch öffentliche Investitionen benötigt. Infrastruktur kann zwar teilweise auch privat bereitgestellt werden, aber der öffentliche Sektor kann sich da nicht ganz herausziehen. Das heißt, es bedarf öffentlicher Investitionen in Bildung und Gesundheit, aber beispielsweise auch in die Agrarforschung, dass man für die Landwirtschaft

bessere Produktionsmethoden entwickelt. Der Compact-Ansatz, auf die Privatinvestitionen zu fokussieren, ist nicht falsch, es fehlen nur ein paar komplementäre Faktoren – gäbe es die, wären die Hoffnungen noch größer, dass sich die Initiative auf dem Kontinent richtig bemerkbar macht.

Kann so etwas durch den sogenannten Marshallplan mit Afrika, den das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung aufgesetzt hat, möglicherweise aufgefangen werden?

– Das ist sehr schwer. Der Compact ist ja eine G20-Initiative, und der Marshallplan eine deutsche. Im Marshallplan ist sehr stark von Reformpartnerschaften die Rede – es kann sein, dass diese den Compact ein bisschen unterstützen können. Aber aus meiner Sicht enthält der Marshallplan nicht wirklich etwas Neues im Vergleich zum dem, was die EZ auch vorher schon gemacht hat.

Könnte die von der Afrikanischen Union vorangetriebene Idee einer panafrikanischen Handelszone Chancen bieten? Und ist es realistisch, dass die Idee einmal umgesetzt wird?

– Chancen sollte das schon bieten. Die regionale Integration in Afrika war immer Thema, sie ist nur leider nie richtig umgesetzt worden. Es gibt vielleicht zwei Ausnahmen, wo es ein bisschen funktioniert: Es gibt die ECOWAS-Zone in Westafrika, und auch in Ostafrika gibt es Bemühungen, die schon relativ weit vorangeschritten sind. Ich bin mir sicher, dass regionale Inte-

gration der Entwicklung sehr helfen würde – gerade kleinen Ländern, die nur kleine Märkte haben. Für die ist das eine realistische Ergänzung zu der großflächigen Integration mit Europa oder den USA. Ob diese panafrikanische Vision Wahrheit wird – da bin ich ehrlich gesagt skeptisch. Ich halte die eher lokalen Initiativen, die sich dann vielleicht von unten zu einer größeren ausweiten, für realistischer.

Wäre es vielleicht effektiver, wenn die Europäer oder die G20 die Afrikaner in solchen Dingen stärker unterstützen würden, statt von außen mit einzelnen Ländern einen Compact zu vereinbaren?

– Wenn man beides nicht als Konkurrenzprodukte begreift, kann auch beides in Kombination sehr gut funktionieren. Den Compact sehe ich am Ende recht flächendeckend über Afrika. Vielleicht braucht man ihn irgendwann gar nicht mehr. Aber die Afrikaner in ihren Bemühungen zu unterstützen, sich regional zu integrieren, halte ich für eine gute Idee.

Wie schätzen Sie die sogenannten Economic Partnership Agreements (EPAs) ein, die Freihandelsabkommen der EU mit afrikanischen Staaten? Der Afrika-Korrespondent Bartholomäus Grill hat neulich geschrieben, die EU zerstöre durch ihre Agrar- und Handelspolitik, was sie entwicklungspolitisch aufbaue.⁰³

– Das stimmt zum Teil schon. Die Agrarpolitik der Europäer ist mitverantwortlich dafür,

dass in Afrika Chancen nicht entstehen. In der EU-Handelspolitik gibt es zwar ein paar Reformen in die richtige Richtung – inzwischen haben fast alle afrikanischen Länder zollfreien Zugang zur EU – aber das eigentliche Problem sind andere Barrieren wie die hohen Standards und Normen, zum Beispiel Gesundheits- und Hygienestandards. Man kann einem europäischen Land natürlich nicht vorwerfen, wenn es hohe Hygienestandards formuliert. Die Maßnahme ist dann eher, den afrikanischen Ländern zu helfen, diese Standards zu erreichen. Aber die Handelspolitik ist nicht mehr so entscheidend für den Rückstand Afrikas wie sie es mal war.

Was werden die nächsten zehn Jahre an Entwicklung bringen – werden wir 2028 noch dieselben Diskussionen führen?

– Das kann gut sein. Ich habe ja Ghana als Beispiel erwähnt. Ghana haben wir in unseren Debatten immer als Musterbeispiel für eine positive Entwicklung gesehen, zuletzt ist das Land aber in etwas unruhigere Gewässer gekommen. Probleme können auch immer mal zurückkehren. Die Hoffnung ist, dass es mal eine ganze Gruppe aus Ländern gibt, die sich über einen längeren Zeitraum kontinuierlich nach vorn bewegt. Wenn jetzt das 105-Millionen-Einwohner-Land Äthiopien, das in 30 Jahren über 175 Millionen Einwohner haben wird, auf seinem Pfad bleibt und vielleicht auch Nigeria irgendwann mal auf einen etwas günstigeren Pfad kommt, dann kann man opti-

mistisch sein. Aber Prognosen in Afrika sind wahnsinnig schwierig.

Und ein Punkt, der hier noch gar nicht zur Sprache kam: Die meisten afrikanischen Länder sind immer noch stark von Rohstoffpreisen abhängig. Wie sich herausgestellt hat, waren die hohen durchschnittlichen Wachstumsraten von 2000 bis 2012 vor allem den Rohstoffpreisen geschuldet, die Dank des Nachfragebooms aus China und Indien ebenfalls hoch waren. Dann gab es eine leichte Krise auf den Rohstoffmärkten, die Preise gingen runter, und das haben viele afrikanische Länder negativ zu spüren bekommen. Äthiopien dagegen ist ein Beispiel für ein Land, das nicht so stark von Ressourcen abhängig ist, und diese Länder haben es im Endeffekt leichter. Also würde ich sagen: In zehn Jahren könnten wir dieselben Debatten haben, aber ich hoffe, dass wir dann sagen können, mit Äthiopien und Ruanda gibt es zwei Beispiele, wie es in Afrika positiv laufen kann.

Das Interview führte Johannes Piepenbrink am 27. August 2018.

RAINER THIELE

ist Honorarprofessor an der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel und leitet am Institut für Weltwirtschaft den Forschungsbereich „Armutsminderung und Entwicklung“.

rainer.thiele@ifw-kiel.de

⁰³ Vgl. Bartholomäus Grill, Angst vor Afrika, in: Der Spiegel 34/2018, S. 78f.

ZWISCHEN AFRO-OPTIMISMUS UND AFRO-PESSIMISMUS

Aussichten der afrikanischen Wirtschaft

Farai Mutondoro

Bevor man auf den Zustand der afrikanischen Volkswirtschaften und den Hype, der um sie gemacht wird, zu sprechen kommt, sollte man sich bewusst machen, dass die Art und Weise, in der der Kontinent in der Fachliteratur betrachtet und analysiert wird, sich verändert hat. Dabei fallen zwei gegensätzliche Narrative ins Auge: Afro-Pessimismus versus Afro-Optimismus. Die Vertreterinnen und Vertreter des Afro-Pessimismus beschreiben „Afrika“ als einen schon immer beängstigenden, rückständigen und von Armut geplagten Kontinent, der auch weiterhin so bleiben wird.⁰¹ Diese Sichtweise ist seit den 1980er Jahren vorherrschend. Autorinnen und Autoren, die sie sich zu Eigen gemacht haben, sehen Afrika vor allem im Zusammenhang mit allem Schlechten, das der Kontinent erlebt hat: von Hungersnöten in Somalia und Äthiopien, über Seuchen wie Ebola in der Demokratischen Republik Kongo, bis hin zu den Bürger- und ethnischen Kriegen unter anderem in Südsudan. So betont etwa der US-amerikanische Publizist David Rieff, Afrika sei für die geostrategischen Interessen der wichtigsten reichen Länder sowie für die wirtschaftlichen Belange der meisten multinationalen Konzerne nebensächlich – mit Ausnahme derer, die Ölförderung oder Bergbau betreiben. Afrikas einzig wichtige Rolle in der Weltwirtschaft sei die eines Produzenten von Rohstoffen, hauptsächlich von Öl, Mineralien und Metallen.⁰²

Auch das renommierte Magazin „The Economist“ bezeichnete Afrika Anfang des neuen Jahrtausends noch als „hoffnungslosen Kontinent“ und beschrieb dabei die negativen Erscheinungen in Sierra Leone ebenso wie die Überschwemmungen in Mosambik und Madagaskar, Hungersnöte in Äthiopien und Simbabwe sowie Kriege, die sich in alle Himmelsrichtungen ausbreiteten.⁰³ Ein Jahrzehnt später änderte das Ma-

gazin jedoch seine Einschätzung, was die Charakterisierung des afrikanischen Kontinents und insbesondere seiner Volkswirtschaften angeht. So war im Dezember 2011 von „Afrikas hoffnungsvollen Wirtschaften“ zu lesen, und im März 2013 unterstrich das Magazin diese neue Sichtweise durch die Veröffentlichung eines Sonderberichtes unter dem Titel „Ein hoffnungsvoller Kontinent“.⁰⁴ Der Sinneswandel des „Economist“ steht sinnbildlich für den immer häufiger vertretenen Afro-Optimismus, der dem Afro-Pessimismus durch die Betonung des afrikanischen Wirtschaftswachstums entgegentritt. Die Wachstumsmuster der afrikanischen Ökonomien haben seit 2000 – und vor allem 2008/09, als der Rest der Welt im Zeichen der globalen Rezession stand – den Afro-Optimismus zur maßgeblichen Erzählung gemacht und vor allem Handelsnationen in und außerhalb Afrikas in eine gewisse Euphorie versetzt.

„AFRICA RISING“?

Die afro-optimistische Sichtweise wird seit der Jahrtausendwende in erster Linie durch die Erzählung vom wirtschaftlich aufsteigenden Kontinent getragen, die unter dem Schlagwort „Africa Rising“ große Verbreitung gefunden hat und einen bedeutenden Wandel in der Wahrnehmung des Kontinents widerspiegelt.⁰⁵ Führende Finanzinstitutionen wie der Internationale Währungsfonds (IWF) und eine Reihe politischer Entscheidungsträger machten sich diese Erzählung zu Eigen und warben nachdrücklich für seine Unterstützung. Einen Höhepunkt bildete 2014 die vom IWF und der mosambikanischen Regierung ausgerichtete Konferenz „Africa Rising: Road to Mozambique“ in Maputo. In ihrer Keynote bezeichnete die geschäftsführende IWF-Direktorin, Christine Lagarde, Mosambik als Verkörperung

des positiven Geistes in Afrika, hatte das südostafrikanische Land in den vergangenen zwei Jahrzehnten doch ein durchschnittliches Wirtschaftswachstum von 7,4 Prozent verzeichnet.⁰⁶

Mit dem Verfall der Rohstoffpreise kurz darauf sanken jedoch auch die Wachstumsraten der afrikanischen Volkswirtschaften von durchschnittlich 4,5 Prozent 2014 auf 3,0 Prozent im Folgejahr.⁰⁷ Seitdem ist die Rede vom aufsteigenden Kontinent umstritten: Während eine Denkschule davon ausgeht, dass die Euphorie endgültig verfliegen ist und der nüchternen Realität weichen musste, geht eine andere davon aus, dass Afrika nach wie vor im Aufstieg begriffen ist und große Potenziale für weiteres Wachstum birgt.

Der ehemalige Vizepräsident der nigerianischen Zentralbank, Kingsley Chiedu Moghalu, weist darauf hin, dass das Africa-Rising-Narrativ zu illusionären Ansichten führen könne, da es auf dem zyklischen Wachstum durch Einnahmen aus Rohstoffverkäufen basiere. Entsprechend rät er den afrikanischen Regierungen, sich unabhängiger von Rohstoffexporten zu machen und stattdessen stärker in die Produktion zu investieren, damit die Afrikanerinnen und Afrikaner konsumieren können, was sie selbst produziert haben.⁰⁸ In ähnlicher Weise beschreibt der Wirtschaftswissenschaftler Thandika Mkandawire in einem Interview die euphorische Sichtweise als genauso irreführend wie die afro-pes-

simistische. Auch er betont die Notwendigkeit für afrikanische Länder, mehr für einen starken Produktionssektor zu tun, um Arbeitsplätze zu schaffen.⁰⁹

Der Wirtschaftswissenschaftler Brahim Coulibaly von der US-amerikanischen Denkfabrik Brookings Institution hält dagegen und argumentiert, die Kritiker des Africa-Rising-Narrativs hätten eine Reihe wichtiger Faktoren übersehen:

- Wenn man die drei größten afrikanischen Volkswirtschaften (Südafrika, Angola und Nigeria) außer Acht lasse, habe sich die Wachstumsrate in Subsahara-Afrika 2017 von 2,5 Prozent auf fast 4 Prozent erhöht. Die Wirtschaft wachse dort somit schneller als die Weltwirtschaft insgesamt (3,5 Prozent).
- Fünf der zehn am schnellsten wachsenden Wirtschaften in der Welt befänden sich in Afrika.
- Die hohen Rohstoffpreise zwischen 2000 und 2014 seien nur ein Faktor für die positive wirtschaftliche Entwicklung in der Region gewesen. Zu den weiteren Faktoren gehörten makroökonomisches Management, Regierungsführung und wirtschaftliche Rahmenbedingungen sowie das aufsteigende Unternehmertum.
- Selbst wenn die drei größten afrikanischen Wirtschaften in der Flaute stecken bleiben sollten, würde dies nicht unbedingt das Ende der Africa-Rising-Story bedeuten. Denn sie müsse sich nicht notwendigerweise auf ganz Afrika beziehen. So habe sich das Narrativ der „Asiatischen Tiger“ von den 1960er bis zu den 1990er Jahren auch nur auf Hongkong, Singapur, Südkorea und Taiwan bezogen und andere sich entwickelnde Länder in Asien ausgeschlossen. Auf ähnliche Weise unterschieden sich auch afrikanische Volkswirtschaften und sollten deshalb individuell bewertet werden.¹⁰

01 Vgl. Victoria Schorr, *Economics of Afro-Pessimism. The Economics of Perception in African Foreign Direct Investment*, Ottawa 2011.

02 Vgl. David Rieff, *In Defense of Afro-Pessimism*, in: *World Policy Journal* 4/1999, S. 10–22.

03 Vgl. *Hopeless Africa*, 11.5.2000, www.economist.com/leaders/2000/05/11/hopeless-africa.

04 Vgl. *Africa's Hopeful Economies. The Sun Shines Bright*, 3.12.2011, www.economist.com/briefing/2011/12/03/the-sun-shines-bright; *A Hopeful Continent, Special Report Emerging Africa*, 2.3.2013, www.economist.com/sites/default/files/20130203_emerging_africa.pdf.

05 Vgl. Andrew Brooks, *Was Africa Rising? Narratives of Development Success and Failure Among the Mozambican Middle Class*, in: *Territory, Politics, Governance*, 2.5.2017, www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/21622671.2017.1318714.

06 Vgl. Christine Lagarde, *Africa Rising – Building to the Future*, Keynote Address, 29.5.2014, www.imf.org/en/News/Articles/2015/09/28/04/53/sp052914.

07 Vgl. *The World Bank, Africa's Pulse*, Vol. 14, Oktober 2016, S. 5, <http://hdl.handle.net/10986/25097>.

08 Vgl. *Afro-Optimism Will Not Transform Africa*, 12.2.2014, <http://blogs.lse.ac.uk/africaatlse/2014/02/12>.

09 Vgl. *„Africa-Euphoria Is Just as Misleading as Afro-Pessimism“*, 18.6.2014, blogs.lse.ac.uk/africaatlse/2014/06/18.

10 Vgl. Brahim S. Coulibaly/Fred Dews, *Is Africa Still Rising?*, 26.5.2017, <http://brook.gs/2qqXHY9>.

AUSBLICK

Die afrikanische Wirtschaft als Ganzes ist in makroökonomischer Hinsicht seit 2000 gewachsen. Dieses Wachstum wurde durch den Anstieg der Rohstoffpreise ermöglicht, vor allem des Ölpreises, der von weniger als 20 US-Dollar pro Barrel 1999 auf mehr als 145 US-Dollar 2008 stieg.¹¹ Der Anteil der Rohstoffe bei den Exporten der Subsahara-Staaten stieg von 57 Prozent in den Jahren 1990 bis 1999 auf 76 Prozent in den Jahren 2010 bis 2014.¹² Allerdings erklärt der Rohstoffboom das Wachstum nur zum Teil. Natürliche Ressourcen trugen zwischen 2000 und 2008 nur zu 24 Prozent zum Wachstum des Bruttoinlandsprodukts (BIP) bei,¹³ von daher leisteten andere wichtige Wirtschaftsbereiche wie Groß- und Einzelhandel, Verkehrswesen, Telekommunikation und Produktion ebenfalls wesentliche Beiträge zur wirtschaftlichen Entwicklung. Tatsächlich verzeichneten Länder wie Ruanda und Äthiopien, die nicht so stark von Rohstoffexporten abhängig sind, im vergangenen Jahrzehnt höhere Wachstumsraten als Länder, bei denen Rohstoffexporte eine größere Rolle spielen. Zwischen 2008 und 2011, also während einer Phase großer weltwirtschaftlicher Unsicherheit, wuchs die afrikanische Gesamtwirtschaft um mehr als vier Prozent.¹⁴

Der Abschwung folgte 2015/16 mit dem Einbruch des Ölpreises: Von 100 US-Dollar pro Barrel 2013 sank er bis Februar 2016 auf 26 US-Dollar, ehe er sich bis Oktober bei etwa 50 US-Dollar einpendelte.¹⁵ Der Preisverfall traf Afrika besonders, weil einige der führenden afrikanischen Volkswirtschaften, etwa Angola und Nigeria, eine dramatische Abhängigkeit von der Ölproduktion aufweisen. In Angola, Gabun und der Republik Kongo sind 40 bis 50 Prozent des BIP auf die Ölexporte zurückzuführen, im Falle von Äquatorialguinea sind es sogar 80 Prozent.¹⁶ Ent-

sprechend machen in Angola, der Republik Kongo und Äquatorialguinea die Erlöse aus dem Ölverkauf 75 Prozent der Staatseinnahmen aus.¹⁷

Auch der Verfall der Mineralien- und Metallpreise und die Eintrübung der chinesischen Wirtschaft 2015/16 hatten negative Auswirkungen auf die afrikanische Wirtschaft. Während die Preise für die wichtigen Exportgüter Kupfer und Eisenerz um etwa 25 beziehungsweise 40 Prozent einbrachen,¹⁸ gingen infolge der nachlassenden chinesischen Nachfrage nach Primärgütern 2015 auch die afrikanischen Exporte nach China um beinahe 40 Prozent zurück.¹⁹ Entsprechend erreichte das afrikanische Wirtschaftswachstum mit 1,5 Prozent 2016 einen Tiefpunkt – den tiefsten seit mehr als zwei Jahrzehnten.²⁰

Seit 2016 hat sich die afrikanische Wirtschaft jedoch wieder etwas erholt: Der Afrikanischen Entwicklungsbank zufolge betrug das reale Wachstum 2017 3,6 Prozent, für 2018 und 2019 wird ein Wachstum von 4,1 Prozent erwartet.²¹ In ihrem jüngsten „African Economic Outlook“ hebt die Entwicklungsbank mit Blick auf das Wirtschaftswachstum die folgenden regionalen Unterschiede hervor:

„**Ostafrika** bleibt mit einem geschätzten Wachstum von 5,6 Prozent 2017 nach 4,9 Prozent 2016 die am schnellsten wachsende Region in Afrika. Das Wachstum dürfte rege bleiben und 2018 5,9 Prozent und 2019 6,1 Prozent erreichen. In der Region ist starkes Wachstum weitverbreitet und liegt in vielen Ländern (Dschibuti, Äthiopien, Kenia, Ruanda, Tansania und Uganda) bei 5 Prozent oder mehr. (...)

Nordafrika verzeichnete 2017 mit 5 Prozent die zweithöchste Wachstumsrate in Afrika, nach 3,3 Prozent 2016. Das Wachstum der Region

¹¹ Vgl. Acha Leke et al., *What's Driving Africa's Growth*, McKinsey, Juni 2010, www.mckinsey.com/featured-insights/middle-east-and-africa/whats-driving-africas-growth.

¹² Vgl. Benedicte Vibe Christensen, *Challenges of Low Commodity Prices for Africa*, Bank of International Settlements, BIS-Papers 87/2016.

¹³ Vgl. Leke et al. (Anm. 11).

¹⁴ Vgl. African Development Bank, *African Development Report 2012*, Tunis 2012, S. 6–19.

¹⁵ Vgl. Kingsley Ighobor, *Commodity Prices Crash Hits Africa*, in: *Africa Renewal* 3/2016, S. 30f.

¹⁶ Vgl. Amadou Sy, *Falling Oil Prices and the Consequences for Sub-Saharan Africa*, 23. 12. 2014, <http://brook.gs/2bPK8va>.

¹⁷ Vgl. Christensen (Anm. 12).

¹⁸ Vgl. The World Bank, *Africa's Pulse*, Vol. 12, Oktober 2016, S. 6, <http://hdl.handle.net/10986/22722>.

¹⁹ Vgl. Amy Copley, *External Risks to Africa's Growth: Falling Commodity Prices, China's Economic Slowdown, and Rising External Debt*, 27. 5. 2016, <http://brook.gs/2bJL9VT>; *Africa-China Exports Fall by 40 % After China Slowdown*, 13. 1. 2016, www.bbc.com/news/world-africa-35303981.

²⁰ Vgl. The World Bank, *Africa's Pulse*, Vol. 17, April 2016, S. 1, <http://hdl.handle.net/10986/29667>.

²¹ Vgl. African Development Bank, *African Economic Outlook*, Abidjan 2018, S. 4.

wird sich 2018 voraussichtlich auf 5,1 Prozent beschleunigen, um 2019 auf 4,5 Prozent zurückzugehen. (...)

Südliches Afrika. Das Wachstum im südlichen Afrika verdoppelte sich 2017 fast, auf 1,6 Prozent von 0,9 Prozent 2016. Die Verbesserung spiegelt die bessere Performance der drei wichtigsten Rohstoffexporteure wider: Südafrika, das sein (mit 0,9 Prozent immer noch geringes) Wachstum verdoppelte, Angola, wo sich die Wirtschaftsleistung auf 2,1 Prozent erhöhte, und Sambia, dessen Wachstum 4,1 Prozent betrug. (...)

Westafrika. Begünstigt durch erhöhte Ölförderung und Produktionswachstum in der Landwirtschaft dürfte Nigeria seine 2017 erzielten Zuwächse konsolidieren. Es wird daher mit einer Beschleunigung des Wachstums in Westafrika auf 3,6 Prozent 2018 und 3,8 Prozent 2019 gerechnet. Andere große Länder, die zu diesem Wachstum beitragen, sind Côte d'Ivoire, Ghana und Senegal; bei kleineren Ländern (Benin, Burkina Faso, Sierra Leone und Togo) ist mit einem Wachstum von 5 Prozent oder mehr zu rechnen.

Zentralafrika. Trotz der Erholung der Ölpreise blieb die Region Zentralafrika weiter hinter den Erwartungen zurück. In der Republik Kongo (-4 Prozent) und Äquatorialguinea (-7,3 Prozent) schrumpfte die Wirtschaftsleistung deutlich, wodurch das Gesamtwachstum der Region 2017 auf 0,9 Prozent fiel. Eine moderate Erholung in der Republik Kongo wird das Wachstum in der Region fördern, das 2018 um 2,6 Prozent und 2019 um voraussichtlich 3,4 Prozent zulegen wird.²²

Während ich diesen Text schreibe, herrscht also durchaus wieder verstärkte Euphorie in Bezug auf die verheißungsvolle Zukunft der afrikanischen Volkswirtschaften vor. So argumentiert auch Brahim Coulibaly, dass die Hälfte der Volkswirtschaften in Subsahara-Afrika im Verlauf der nächsten fünf Jahre mit einer Wachstumsrate zulegen werden, die ähnlich oder höher ist als jene, die in der Hochphase des Africa-Rising-Hypes vorherrschte.

Coulibaly zufolge wird sich zudem etwa die Hälfte der weltweit am schnellsten wachsenden Ökonomien nach wie vor auf dem afri-

kanischen Kontinent befinden, wobei mehr als zwanzig Volkswirtschaften im Verlauf der kommenden fünf Jahre mit einer durchschnittlichen Rate von fünf Prozent oder mehr wachsen werden – und somit schneller als die Weltwirtschaft insgesamt, für die eine Rate von 3,7 Prozent prognostiziert wird. Ghana, Äthiopien, Côte d'Ivoire, Senegal, Ruanda, Tansania, Burkina Faso, Sierra Leone, Benin und Guinea sollen demnach die Top-Ten-Performer des Jahres 2018 werden.²³ Aus makroökonomischer Perspektive scheint die Zukunft somit glänzend zu sein. Doch ein Blick auf die sozialen und menschlichen Entwicklungsfaktoren sowie auf die Entwicklung der Regierungsführung lässt etwas anderes vermuten.

PARADOX DER AFRIKANISCHEN WIRTSCHAFT

Mit Blick auf das Unvermögen vieler afrikanischer Volkswirtschaften, hochwertige Arbeitsplätze zu schaffen und das Leben der vielen in Armut lebenden Menschen zu verbessern, bestehen ernste Bedenken. Sorge bereiten auch die zunehmende Verschuldung gegenüber China sowie das Ausmaß der Korruption und der illegalen Finanzströme. Eine sozioökonomische Transformation findet bislang nicht statt, das beeindruckende Wirtschaftswachstum ändert für viele Afrikanerinnen und Afrikaner nichts: Noch immer leben 695 Millionen Menschen in Afrika ohne sanitäre Grundversorgung, nur 34 Prozent der Bevölkerung sind an das Straßennetz angeschlossen, 620 Millionen Menschen in Subsahara-Afrika haben keine Stromversorgung, und 2014/15 litten rund 153 Millionen Menschen im Alter über 15 Jahren in Subsahara-Afrika unter schwerer Ernährungsunsicherheit.²⁴ Zwar ist der Bevölkerungsanteil, der unterhalb der Armutsgrenze lebt, zwischen 1990 und 2012 von 55 Prozent auf 43 Prozent zurückgegangen, aber durch das Bevölkerungswachstum ist die absolute Zahl armer Menschen gestiegen.²⁵ Ein

²³ Vgl. Brahim S. Coulibaly, *The Imperative of Domestic Resource Mobilization*, in: The Brookings Institution, *Foresight Africa*, 11. 1. 2018, <http://brook.gs/2FfTBcQ>, S. 26–36.

²⁴ Vgl. Landry Signé, *Why Has Africa's Fast Economic Growth Left Poorer Behind and How Do We Fix It?*, in: *Foresight Africa 2018* (Anm. 23), S. 44–53.

²⁵ Vgl. Kathleen Beegle et al., *Poverty in a Rising Africa*, Washington, D.C. 2016, S. 117–145.

²² Ebd., S. 8–11.

Anteil von 61,7 Prozent der städtischen Bevölkerung in Subsahara-Afrika lebt in Slums.²⁶

Das zentrale Problem bei der zunehmenden Armut und wachsenden Ungleichheit ist das Ausmaß der Arbeitslosigkeit. Laut Afrikanischer Entwicklungsbank ist die Beschäftigungsrate zwischen 2000 und 2014 zwar jährlich um mindestens 2,8 Prozent angestiegen, aber angesichts der Größe und des Wachstums der heutigen Erwerbsbevölkerung ist diese Rate sehr niedrig. 2015 lebten in Afrika etwa 226 Millionen Jugendliche; Schätzungen zufolge wird ihre Zahl bis 2030 um 42 Prozent auf 321 Millionen anwachsen.²⁷ Schon 2010 lag der afrikanische Anteil an der globalen Erwerbsbevölkerung bei 54 Prozent. Bis 2090 wird er voraussichtlich auf 64 Prozent ansteigen.²⁸

Das schwache Beschäftigungswachstum trifft in erster Linie Frauen und Jugendliche. Beide Gruppen sind wesentliche Faktoren für Afrikas transformative Agenda, bleiben aber strukturell machtlos und ungeschützt. Die jungen Afrikanerinnen und Afrikaner gelten als die größte Wachstumschance des Kontinents – doch das Wachstum der Erwerbsbevölkerung scheint gegenwärtig eher eine Bürde für die afrikanischen Wirtschaften zu sein. Die Rate der Armutsreduktion ist niedriger als das durchschnittliche Bevölkerungswachstum.²⁹ Das bedeutet im Wesentlichen, dass immer mehr junge Menschen in Armut aufwachsen. Die Tatsache, dass für diese jungen Menschen keine hochwertigen Arbeitsplätze geschaffen werden, hat zahlreiche Afrikanerinnen und Afrikaner zur Auswanderung gezwungen oder in den informellen Sektor gedrängt, wo sie mit ungezügelter Korruption, sexuellem Missbrauch und politischer Vetternwirtschaft konfrontiert sind.

ENTWICKLUNGSHILFE UND WIRTSCHAFTSWACHSTUM

Auf dem afrikanischen Kontinent fließen seit vielen Jahren unterschiedliche Kapitalströme aus dem

Ausland zusammen, alle angeblich mit dem einzigen Ziel, das afrikanische Wirtschaftswachstum zu fördern. Die Hilfe für Afrika wurzelt unter anderem im früheren kolonialen Verhältnis zwischen westlichen und afrikanischen Ländern – es ist vor allem auf dieses Verhältnis zurückzuführen, dass Afrika zum Empfänger diverser Hilfeleistungen seitens westlicher Regierungen, Stiftungen und Hilfsorganisationen wurde. Die Mittel aus dem Ausland setzen sich in erster Linie zusammen aus Direktinvestitionen, Entwicklungshilfe in Form von Darlehen zu Vorzugskonditionen (niedrigere Zinssätze, längere Laufzeiten als marktüblich) und Subventionen, aber auch aus Warenkrediten, die in jüngster Zeit in großem Umfang von China, Afrikas größtem Handelspartner, gegeben wurden (2015 in Höhe von 60 Millionen US-Dollar). Das Gros der Entwicklungshilfegelder stammt aus dem Westen, insbesondere aus den USA, dem Vereinigten Königreich und anderen europäischen Staaten wie Schweden, Deutschland, Frankreich und Norwegen.

Eine Auswertung der Verteilung der Entwicklungshilfegelder zwischen 1980 und 2013 zeigt, dass der größte Anteil der ausländischer Hilfsmittel nach Westafrika ging (33 Milliarden US-Dollar), gefolgt von Ostafrika (29,8 Milliarden) und dem Südlichen Afrika (26,2 Milliarden). Hinsichtlich der sektoralen Verteilung floss die offizielle Entwicklungshilfe vor allem in das Sozialwesen, den Wirtschaftssektor sowie in die Dienstleistungsbranchen der jeweiligen Länder.³⁰

Die Entwicklungshilfe war und ist Gegenstand intensiver wissenschaftlicher Auseinandersetzungen; manche Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler argumentieren, die Hilfe habe positive Wirkung erzielt, andere behaupten das Gegenteil. Die Ökonomin Dambisa Moyo etwa kritisiert, dass die Entwicklungshilfe eine Kultur der Abhängigkeit geschaffen und Korruption gefördert habe. Obwohl Afrika in den vergangenen Jahren mehr als eine Billion US-Dollar erhalten habe, seien viele Länder nach wie vor unterentwickelt und hingen am Tropf ausländischer Geldgeber.³¹ Zwar lassen sich diese Argumente nicht

26 Vgl. Kaci Racelma, *Towards African Cities Without Slums*, in: *Africa Renewal* 1/2012, S. 20f.

27 Vgl. *African Economic Outlook* (Anm. 21.), S. 33–59.

28 Vgl. Paulo Drummond/Vimal Thakoor/Shu Yu, *Africa Rising: Harnessing the Demographic Dividend*, Internationaler Währungsfonds, IMF Working Paper 143/2014.

29 Vgl. Laurence Chandy, *Why Is the Number of Poor People in Africa Increasing When Africa's Economies Are Growing?*, 4.5.2015, <http://brook.gs/2bGxf9s>.

30 Vgl. Kafayat Amusa/Nara Monkam/Nicola Viegli, *Foreign Aid and Foreign Direct Investment in Sub-Saharan Africa: A Panel Data Analysis*, Economic Research Southern Africa, Working Paper 612/2016.

31 Vgl. Dambisa Moyo, *Dead Aid: Why Aid Is Not Working and How There Is a Better Way for Africa*, New York 2009.

von der Hand weisen, aber nichtsdestotrotz hat Entwicklungshilfe in Afrika durchaus auch Positives bewirkt. Angesichts der sich vergrößernden Ungleichheit, gestiegener Armutsanfälligkeit und verbreiteter Arbeitslosigkeit füllt die Entwicklungshilfe ein strukturbedingtes Vakuum. Vor dem Hintergrund, dass viele Afrikanerinnen und Afrikaner vom Wirtschaftswachstum nicht profitieren, bietet die Hilfe denjenigen, die keinen Zugang zu grundlegenden Einrichtungen wie medizinische Versorgung, Bildung und Obdach haben, eine Art soziales Sicherheitsnetz.

So wird beispielsweise in Simbabwe der Gesundheitshaushalt weitgehend von ausländischen Gebern finanziert, da es die Regierung des Landes seit etlichen Jahren versäumt, das öffentliche Gesundheitswesen angemessen auszustatten.³² Ein anderes Beispiel ist die Landwirtschaft: Studien zeigen, dass Entwicklungshilfe die Produktivität des afrikanischen Agrarsektor erhöht hat.³³ Diese wiederum ist ausschlaggebend für das Wirtschaftswachstum in Afrika, da sie eine gewisse Industrialisierung ermöglicht, Arbeitsplätze schafft und durch den Export ausländische Direktinvestitionen erwirtschaftet. Schließlich sind über 60 Prozent des ungenutzten Ackerlands der Welt in Afrika. Darüber hinaus ist Entwicklungshilfe durch finanzielle Unterstützung von Bildungsprojekten ein Schlüssel für die Entwicklung des Humankapitals in Afrika.

Als Antikorruptionsexperte bin ich zudem der Auffassung, dass Entwicklungszusammenarbeit nach wie vor wesentlich für die Förderung von Demokratisierungsprozessen sowie für Initiativen zugunsten verantwortungsvollen Regierens ist. Durch die Entwicklungszusammenarbeit sind Wahlen in Afrika zur Normalität geworden. Zudem hat sich durch von außen finanzierte Maßnahmen zur Förderung von Transparenz in Politik und Wirtschaft – wie die Initiativen „Publish What You Pay“, „Extractive Industries Transparency Initiative“, „Open Contracting“ oder die Plattform „Open Governance“ – die Art und Weise, wie der Rohstoffsektor reguliert wird, zum Positiven verändert. Ohne Entwicklungszu-

sammenarbeit würden die endemische Korruption in Afrika, Menschenrechtsverletzungen, soziale Ungerechtigkeit und geschlechtsbezogene Gewalt unwidersprochen bleiben. Entwicklungshilfe hat sich daher als äußerst wichtiges Finanzierungsmodell für Afrikas gesellschaftspolitisches und wirtschaftliches Wachstum erwiesen, das es afrikanischen Regierungen gestattet, wichtige politische und institutionelle Rahmenbedingungen zu schaffen. Sie wird daher auch künftig von zentraler Bedeutung bleiben, wenn es darum geht, die internationalen Ziele der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung zu erreichen.

SCHULDEN, KORRUPTION, ILLEGALE FINANZSTRÖME

Zu den größten Herausforderungen für die afrikanischen Wirtschaften zählen die immense Staatsverschuldung, die Korruption und die illegalen Finanzströme. Die erhöhte Verschuldung der jüngeren Zeit hängt dabei unmittelbar mit der Entwicklung der Rohstoffpreise zusammen: Vor allem der Einbruch der Rohstoffpreise ab Mitte 2014 und die Notwendigkeit, den zuvor während der Boomjahre begonnenen Ausbau der Infrastruktur zu finanzieren, haben bei afrikanischen Ländern zu einem Anstieg des Schuldenstandes geführt. In Ghana ist die Auslandsverschuldung allein 2016 um 41 Prozent gestiegen.³⁴

Ein Beispiel aus dem Tschad veranschaulicht den Zusammenhang zwischen Ölpreisentwicklung und Verschuldung – und die damit verbundenen Folgen für die Bevölkerung: Noch 2014 nahm die staatliche tschadische Ölgesellschaft einen Kredit in Höhe von 1,4 Milliarden US-Dollar bei dem schweizerisch-englischen Rohstoff-Handelskonzern Glencore auf, in der Hoffnung, den Kredit mit den zukünftigen Erlösen aus dem Verkauf von Rohöl, das seinerzeit mit über 100 US-Dollar pro Barrel gehandelt wurde, zurückzahlen zu können. Zwei Jahre später verschlangen die Rückzahlungen nach dem Ölpreisverfall jedoch bereits 85 Prozent der Erlöse, woraufhin Streiks gegen Sparmaßnahmen dazu führten, dass Krankenhäuser lahmgelegt und Schulen wochenlang geschlossen wurden.³⁵

32 Vgl. Wongai Zhangazha, *Zim Continues to Rely on Donor Funds*, 4. 1. 2017, www.theindependent.co.zw/2017/01/04/zim-continues-rely-donor-funds.

33 Vgl. John Ssozi/Simplice A. Asongu/Voxi Amavilah, *Is Aid for Agriculture Effective in Sub-Saharan Africa?*, Munich Personal RePEc Archive, MPRA Paper 83073/2017, <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/83073>.

34 Vgl. *African Economic Outlook 2018* (Anm. 21), S. 22.

35 Vgl. *Increasing Debt in Many African Countries Is a Cause for Worry*, 18. 3. 2018, www.economist.com/middle-east-and-africa/2018/03/08/increasing-debt-in-many-african-countries-is-a-cause-for-worry.

Besonders beunruhigend ist auch die Art und Weise, wie manche dieser Kredite verwendet werden: Die meisten werden für konsumtive Nutzung eingesetzt, etwa zur Bezahlung der Beschäftigten im öffentlichen Dienst oder zum Ankauf von Fahrzeugen für Ministerinnen und Minister, nicht aber für Investitionen. Einige dienen schlichtweg der persönlichen Bereicherung. Der Ökonom Léonce Ndikumana hat herausgefunden, dass im Zeitraum von 1970 bis 2010 für jeden geliehenen Dollar bis zu 63 Cent den Kontinent binnen fünf Jahren durch illegale Finanzströme wieder verließen. Häufig wird das Geld dabei als Privatvermögen aus dem Land transferiert.³⁶

Ebenso hat ein Großteil des wirtschaftlichen Wachstums allein die politischen Eliten begünstigt. Dies ist auch einer der Gründe dafür, weshalb es etwa in Südafrika und Simbabwe einen gewaltigen Aufschrei gegen die ehemaligen Präsidenten Jacob Zuma und Robert Mugabe gab. Ein Beispiel für undurchsichtige Finanzströme lieferte auch der ehemalige mosambikanische Präsident Armando Guebuza, einer der Gastgeber der eingangs erwähnten „Africa Rising“-Konferenz: Dem „Africa Report“ zufolge war seine Regierung 2013 in dubiose Kreditgeschäfte verwickelt.³⁷ Dies sowie die argen wirtschaftlichen Probleme ließen sein Land schon kurze Zeit später keineswegs mehr als Verkörperung des zuvor beschworenen Africa-Rising-Geistes erscheinen.

Von Geheimhaltung sind auch viele Geschäfte zwischen afrikanischen Regierungen und China gekennzeichnet, was Raum für Korruption und Verdunklung lässt. Schätzungen zufolge verlieren afrikanische Länder pro Jahr fast 60 Milliarden US-Dollar durch illegale Finanzströme – in erster Linie durch Steuerhinterziehung von Handelsfirmen, Unterbewertung von Dienstleistungen und gehandelten Waren, aber auch durch Korruption und organisiertes Verbrechen.³⁸ Verschuldung, Korruption und illegale Finanzströme sind nicht nur Bedrohungen für die wirtschaftliche Entwicklung, sondern gefährden auch eine nachhaltige sozioökonomische Transformation des Kontinents.

³⁶ Vgl. ebd.

³⁷ Vgl. Cate Reid, *Mozambique: The Anatomy of Corruption*, 26. 6. 2018, www.theafricareport.com/Southern-Africa/mozambique-the-anatomy-of-corruption.html.

³⁸ Vgl. Amadou Sy, *Financing for Development: Six Priorities for Africa*, 10. 3. 2015, <http://brook.gs/2bjRHbZ>.

FAZIT

Dank des Anstiegs der Rohstoffpreise wächst die afrikanische Wirtschaft seit Beginn des neuen Jahrtausends. Erst die Auswirkungen des Verfalls der Rohstoffpreise und die Abschwächung der chinesischen Wirtschaft 2014/15 legten das Ausmaß offen, in dem die wirtschaftliche Entwicklung in Afrika von diesen beiden Variablen abhängt. Das Wachstum in den Jahren davor vermochte den Bedürfnissen und Interessen der afrikanischen Bürgerinnen und Bürger nicht ausreichend Rechnung zu tragen. So, wie die meisten afrikanischen Wirtschaftssysteme strukturiert sind, wird der Großteil der Afrikanerinnen und Afrikaner an den Rand gedrängt: Ihre Wirtschaften verschaffen ihnen weder Jobs noch grundlegende soziale Dienstleistungen, sodass ihnen lediglich zwei Möglichkeiten bleiben: auszuwandern oder Teil des informellen Sektors zu werden.

Afrika sollte sich seine wachsende Erwerbsbevölkerung ebenso zunutze machen wie die Tatsache, dass es über 60 Prozent der ungenutzten landwirtschaftlichen Nutzfläche der Welt verfügt. Im Wesentlichen bedarf es dafür der Entwicklung eines robusten Produktionssektors, der Beschäftigung schafft und das produziert, was Afrikanerinnen und Afrikaner konsumieren. Die afrikanischen Regierungen und Bürgerinnen und Bürger müssen sich der ausufernden Korruption und den illegalen Finanzströmen entschieden entgegenstellen, da vor allem diese einen gewaltigen Anteil des wachsenden öffentlichen Vermögens auffressen.

Übersetzung aus dem Englischen: Peter Beyer, Bonn.

FARAI MUTONDORO

ist Programmleiter bei Transparency International Simbabwe und unter anderem Experte für die Themen Korruptionsbekämpfung, politische Ökonomie und Governance.
<http://faraimutondoro.com>

ENTWICKLUNGSZUSAMMENARBEIT GEGEN FLUCHTURSACHEN IN AFRIKA – KANN DAS GELINGEN?

Benjamin Schraven · Julia Leininger · Eva Dick

Der Höhepunkt der sogenannten europäischen Flüchtlingskrise lag ohne Zweifel im Jahr 2015, als mehrere Hunderttausend Flüchtlinge vor allem aus Syrien, dem Irak und Afghanistan nach Europa kamen. Seitdem richtet sich der Blick in der deutschen und europäischen Migrationsdebatte stark auf den afrikanischen Kontinent. Zwar ist die Gesamtzahl der Menschen, die die Europäische Union als irreguläre Migrantinnen und Migranten auf dem Seeweg erreichen, in den vergangenen drei Jahren stark zurückgegangen. Aber der Anteil der Ankommenden, die aus den Staaten südlich der Sahara stammen, ist seit 2015 gewachsen.⁰¹

Bei der medialen und politischen Debatte um die Frage, wie denn die Herausforderung der irregulären Migration in Deutschland und Europa zu bewältigen sei, hat sich die Forderung nach einer „Bekämpfung der Fluchtursachen“ parteiübergreifend etabliert. Auch wenn die Debatte um Fluchtursachen und deren Bekämpfung – gerade auch in Bezug auf Subsahara-Afrika – sicherlich noch am Anfang steht und vielfach kaum zwischen Flucht und irregulärer Migration unterschieden wird, so kommt der Entwicklungszusammenarbeit (EZ) in entsprechenden Überlegungen eine Schlüsselrolle zu. Der ehemalige Ministerialdirektor im Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ), Michael Bohnet, sprach in diesem Zusammenhang gar von der „Stunde der Entwicklungspolitik“.⁰²

Die angedachte Wirkungslogik besteht darin, Bleibeperspektiven zu eröffnen, die zum einen zur Schaffung menschenwürdiger Umstände beitragen und zum anderen Menschen davon abhalten sollen, die gefährliche Reise durch die Sahara beziehungsweise über das Mittelmeer überhaupt anzutreten. Dabei spielt auch der demografische Faktor eine wichtige Rolle: Die Bevölkerung in einigen afrikanischen Ländern wächst so stark, dass 2030 wahrscheinlich mehr als zwei Milliarden

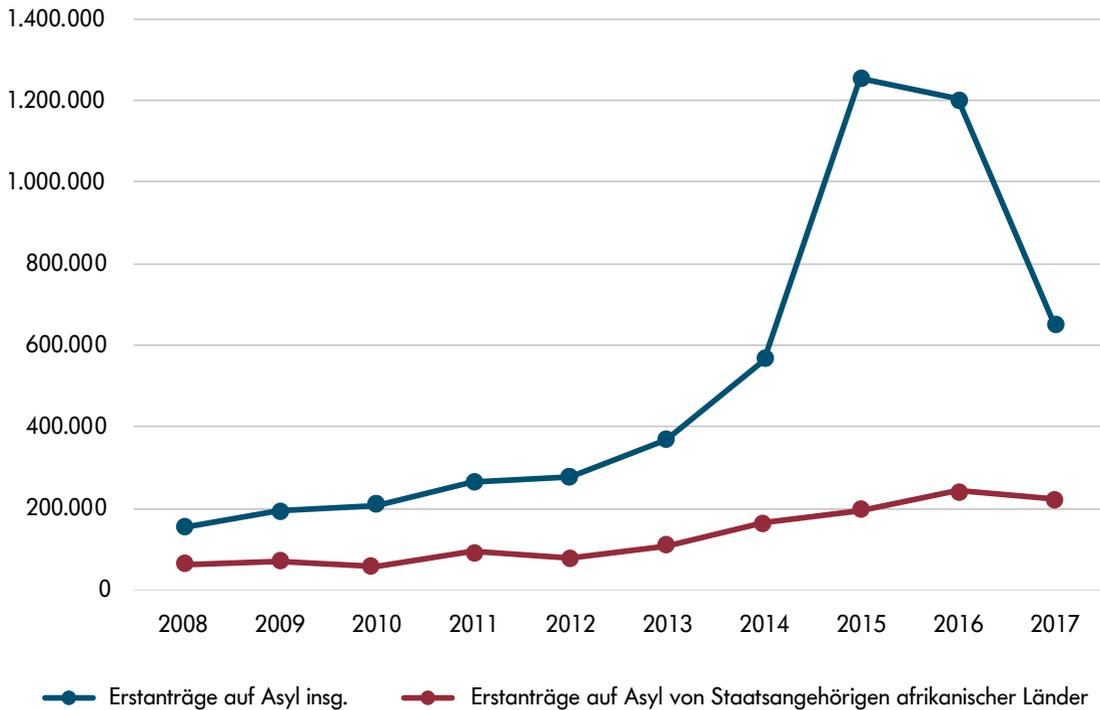
Menschen in Afrika leben werden – davon über 50 Prozent unter 18 Jahren.⁰³ Diese jungen Menschen brauchen ein Auskommen, das ihnen ein menschenwürdiges Leben ermöglicht. So hat sich der Fokus deutscher Afrikapolitik auf Beschäftigungs- und Privatsektorförderung verschoben. Die Idee der „Fluchtursachenbekämpfung“ hat außen- und entwicklungspolitische Initiativen der jüngsten Zeit wie den „Marshallplan mit Afrika“⁰⁴ des BMZ maßgeblich beeinflusst.

Geht die Idee, mit den Mitteln der EZ Migration zu reduzieren oder zu verhindern, auf? Damit verbunden ist die Frage, ob ein Großteil der afrikanischen Bevölkerung tatsächlich auf die nächste Gelegenheit wartet, die Flucht in Richtung Europa anzutreten, wie manche Medien bisweilen suggerieren? Ist das verbreitete Bild Afrikas als „Katastrophenkontinent“ gerechtfertigt? Welche Erkenntnisse aus der Entwicklungs- und Migrationsforschung lassen sich zu diesen Fragen ableiten?

VÖLKERWANDERUNG NACH EUROPA?

Auch wenn das Narrativ einer drohenden oder bereits begonnenen „Völkerwanderung“ vom afrikanischen Kontinent in Richtung Europa einer empirischen Grundlage entbehrt, fällt die öffentliche Wahrnehmung von Migrationsprozessen seit einigen Jahren vorwiegend negativ aus. Dies ist nicht zuletzt bedingt durch den starken Anstieg von Flüchtlings- und Asylantragszahlen im Jahr 2015 in Deutschland, Europa und anderen westlichen Industrieländern sowie durch die Zunahme der irregulären Migration aus den Staaten südlich der Sahara. Rechtspopulistische und migrations- beziehungsweise migrantenfeindliche Parteien sind in ganz Europa auf dem Vormarsch. Auch das „Brexit“-Votum im Vereinigten Königreich sowie der Erfolg Donald Trumps

Abbildung: Entwicklung der Erstanträge auf Asyl in der Europäischen Union zwischen 2008 und 2017



Quelle: Eigene Berechnungen basierend auf Eurostat, Asylum and First Time Asylum Applicants by Citizenship, Age and Sex Annual Aggregated Data, Luxemburg 2018.

bei der US-Präsidentenwahl 2016 waren von Migrationsfragen beeinflusst. So ist selbst in eher linksliberalen Medien von der Gefahr einer afrikanischen Völkerwanderung die Rede.⁰⁵

In diesem Zusammenhang lässt sich beobachten, dass sich einerseits die Wahrnehmung der afrikanischen Migration gewandelt hat und von einer weiter fortschreitenden „Versicherheitli-

chung“ geprägt ist.⁰⁶ Auf politisch-programmatischer Ebene manifestiert sich diese Versicherheitlichung beispielsweise in EU-Programmen, die auf Migrationskontrolle und Grenzsicherung fokussieren, etwa in verschiedenen Migrationspartnerschaften oder im Khartoum- und im Rabat-Prozess, zwei Dialogforen zwischen europäischen und afrikanischen Staaten zur Eindämmung der irregulären Migration.⁰⁷ Andererseits haben die Begrifflichkeiten „Migration“ und „Migrant“ im deutschen Alltagssprachgebrauch eine zunehmend negative Konnotation entwickelt, zwischen Flucht und Migration wird dabei häufig kaum unterschieden.

Der Großteil der afrikanischen Migrationsbewegungen ist innerafrikanisch: Etwa zwei Drittel der internationalen Migrantinnen und Migranten

01 Vgl. International Organization for Migration, Migration Flows to Europe – 2017. Quarterly Overview September, September 2017, Displacement Tracking Matrix, http://migration.iom.int/docs/Q3_Overview_Arrivals_to_Europe.pdf.

02 Vgl. Michael Bohnet, Die Stunde der Entwicklungspolitik, 7.4.2016, www.sueddeutsche.de/1.2938563.

03 Vgl. Hubertus Bardt, Afrikas divergierende wirtschaftliche Potenziale, Institut der deutschen Wirtschaft, IW Trends 3/2017, www.iwkoeln.de/fileadmin/publikationen/2017/357305/IW-Trends_2017-03-03_Bardt.pdf.

04 Vgl. Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Neue Partnerschaft für Entwicklung, Frieden und Zukunft. Ein Marshallplan mit Afrika, Januar 2017, www.bmz.de/de/laender_regionen/marshallplan_mit_afrika/index.jsp.

05 Vgl. Theo Sommer, Millionen auf dem Sprung nach Norden, 21.3.2017, www.zeit.de/politik/ausland/2017-03/migration-fluechtlinge-afrika-europa-grenzen.

06 Vgl. Thomas Faist, The Migration-Security-Nexus. International Migration and Security Before and After 9/11, Center on Migration, Citizenship and Development, COMACD Working Papers 9/2005.

07 Vgl. Clare Castillejo, The European Trust Fund for Africa. A Glimpse of the Future for EU Development Cooperation, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, Briefing Paper 22/2016.

ten Afrikas leben in einem anderen afrikanischen Land. Hinzu kommt, dass in den vergangenen zwei bis drei Jahrzehnten auch die afrikanische Zuwanderung nach Nordamerika oder in die Staaten am Persischen Golf stark zugenommen hat.⁰⁸ Die innerafrikanischen Migrationsprozesse sind dabei sehr vielfältig und umfassen neben traditioneller saisonaler Migration – etwa in die Zentren kommerzieller Landwirtschaft – zum Beispiel auch Bildungsmigration.⁹

Auch Fluchtbewegungen von Afrikanerinnen und Afrikanern finden in erster Linie innerhalb des afrikanischen Kontinents statt: Von den weltweit sechs größten Herkunftsländern von Flüchtlingen unter dem Mandat des UN-Flüchtlingskommissars sind vier in Subsahara-Afrika. Namentlich sind dies der Südsudan, Somalia, Sudan und die Demokratische Republik Kongo. Der Großteil der etwa 1,1 Millionen somalischen Flüchtlinge findet Schutz in Kenia und Äthiopien. Auch unter den zehn Ländern mit den meisten Binnenflüchtlingen weltweit finden sich mit der Demokratischen Republik Kongo, dem Sudan, Nigeria und dem Südsudan und insgesamt etwa 8,5 Millionen Menschen vier afrikanische Länder.¹⁰

KATASTROPHENKONTINENT?

Neben dem Bild der Völkerwanderung wird in der Fluchtursachendebatte oft auch das Bild von Afrika als „Katastrophenkontinent“ bemüht. Aber Afrika ist nicht gleich Afrika: Ungefähr 1,3 Milliarden Menschen leben in 54 sehr unterschiedlichen Ländern. Das Spektrum reicht von Ländern mit konstantem Wirtschaftswachstum und besserer Lebensqualität (zum Beispiel Botswana und Ghana) über Länder, deren Bevölkerung trotz des Reichtums an natürlichen Ressourcen unter Armut leidet (zum Beispiel Mosambik und Nigeria), bis zu fragilen Staaten, in denen kriegsähnliche Zustände herrschen (zum Beispiel die Demokratische Republik Kongo und Südsudan).

08 Vgl. Marie Flahaux/Hein de Haas, *African Migration: Trends, Patterns, Drivers*, in: *Comparative Migration Studies* 1/2016, S. 15, <https://link.springer.com/article/10.1186/s40878-015-0015-6>.

9 Vgl. Aderanti Adepou, *Operationalizing the ECOWAS Protocol on Free Movement of Persons: Prospects for Sub-Regional Trade and Development*, in: Marion Panizzon/Gottfried Zürcher/Elisa Fornalé (Hrsg.), *The Palgrave Handbook of International Labour Migration*, Basingstoke 2015, S. 441–462.

10 Vgl. United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), *UNHCR Statistical Yearbook 2016*, Genf 2017.

Gewaltkonflikte und Kriege sind zwar eine zentrale Ursache für Flucht innerhalb Afrikas, jedoch sind diese auf Subregionen beschränkt, insbesondere auf das Horn von Afrika und Zentralafrika. Ein Viertel der weltweiten Gewaltkonflikte trägt sich in afrikanischen Gesellschaften zu – das ist weniger als in Asien –, wobei die Anzahl der Kriege in den vergangenen Jahren zurückgegangen ist.¹¹ Gleichzeitig steigt die Zahl lokaler Konflikte mit niedriger Gewaltintensität an. Sie äußern sich in Form von Protesten, Aufständen und Vandalismus. Motiviert sind diese niedrigschwelligen sozialen Konflikte oft durch wirtschaftliche und politische Exklusion. Gerade in bevölkerungsreichen Ländern mit einem guten Wirtschaftswachstum äußert sich die Unzufriedenheit der Bevölkerung an exklusiver Wirtschaftspolitik und mangelnden staatlichen Dienstleistungen vermehrt über offene und manifeste Konflikte, zum Beispiel gibt es Aufstände gegen Infrastrukturprojekte von Regierungen oder gegen die Wirtschaftsaktivitäten von internationalen Unternehmen, die Rohstoffe im Land abbauen, ohne die Bevölkerung an den Gewinnen zu beteiligen. Beide Phänomene – Gewaltkonflikte und soziale Konflikte – verweisen auf exklusive Politik und fragile Staatlichkeit.

Auch bei der politischen Entwicklung zeigt sich ein gemischtes Bild: Voraussetzungen für breite politische Teilhabe sind in 22 afrikanischen Staaten (41 Prozent) gegeben, während in 27 Staaten (50 Prozent) nur ein geringer politischer Wettbewerb und eingeschränkte bürgerliche Freiheiten vorherrschen. Sechs Staaten (11 Prozent) haben geschlossene politische und gesellschaftliche Systeme. Einige Autokratien haben in den vergangenen Jahren beachtliche Erfolge in der menschlichen Entwicklung verzeichnet und konnten ihr Wirtschaftswachstum entwicklungsorientiert einsetzen (zum Beispiel durch die Reduzierung von Armut oder besseren Zugang zu Gesundheitsdienstleistungen). Jedoch besteht hier die Gefahr, dass exklusive Politik dauerhaft zu einer Destabilisierung der Gesellschaften führt, was Migration begünstigen kann.¹² Entscheidend für die Lebensqualität der Menschen ist auch die Funktionsfähigkeit afrikani-

11 Vgl. Heidelberg Institute for International Conflict Research (HIIC), *Conflict Barometer 2017*, Februar 2017, <https://hiik.de/2018/02/28/conflict-barometer-2017/?lang=en>.

12 Vgl. David Lewis/John Heathershaw/Nick Megoran, *Illiberal Peace? Authoritarian Modes of Conflict Management*, in: *Cooperation and Conflict*, 23. 4. 2018, <http://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0010836718765902>.

scher Staaten, die öffentliche Dienstleistungen wie Gesundheitsversorgung oder Bildung bereitstellen und die Sicherheit ihrer Bürgerinnen und Bürger gewährleisten sollen. Mit 41 Staaten sind zwar rund drei Viertel der afrikanischen Länder relativ stabil, aber häufig haben auch sie nur schwache staatliche Kapazitäten und damit Probleme bei der effektiven Umsetzung von Entwicklungspolitik.¹³

Wirtschaftlich zählt die Hälfte der afrikanischen Staaten zu den Ländern mit dem niedrigsten Einkommen weltweit (*low income countries*). Jedoch ist die extreme Armut wie in anderen Erdteilen im vergangenen Vierteljahrhundert stark zurückgegangen. Lebten hier 1990 nach Angaben der Vereinten Nationen noch 57 Prozent der Bevölkerung von weniger als 1,25 US-Dollar am Tag, waren es 2015 „nur“ noch 41 Prozent. Auch wenn dies immer noch ein hoher Anteil ist, so hat sich doch die Lebenssituation von vielen Millionen Menschen stark gebessert. Im gleichen Zeitraum ist auch der Anteil unterernährter Menschen von einem Drittel auf unter ein Viertel der Gesamtpopulation gesunken, und das mittlere Wirtschaftswachstum in Afrika südlich der Sahara lag immerhin bei etwa 3,5 Prozent. Ähnlich positive Entwicklungen sind auch für den Gesundheits- oder den Bildungsbe- reich zu verzeichnen. Gleichzeitig steigen in einigen Ländern die sozialen Ungleichheiten stark an.¹⁴

MEHR ENTWICKLUNG – MEHR MIGRATION

Derzeit gelten etwa 68,5 Millionen Menschen als Flüchtlinge und Binnenvertriebene, laut dem UN-Flüchtlingshilfswerk ist dies ein historischer Höchststand.¹⁵ Die Hauptursache für Flucht im völkerrechtlichen Sinne sind bewaffnete Konflikte. Sie haben in diesem Jahrzehnt zu einer massiven Steigerung der Flüchtlingszahlen geführt. Die Debatte um Fluchtursachen dreht sich allerdings bei Weitem nicht nur um Kriegsflüchtlinge, sondern auch um die aus europäischer Sicht „irreguläre Migration“¹⁶

zwischen Afrika und Europa. Bei dieser stammt ein Großteil der Migrantinnen und Migranten nicht aus von Kriegen betroffenen Ländern. Wie der Begriff der „gemischten Wanderungen“ andeutet, vermischen sich hier oftmals Fluchtgründe wie Konflikte, Repression, schwache staatliche Institutionen oder Terror mit klassischen Migrationsmotiven wie der Suche nach besseren wirtschaftlichen Perspektiven.¹⁷

Um die Frage zu beantworten, ob und wie Entwicklungspolitik Fluchtursachen bekämpfen beziehungsweise Migration reduzieren kann, ist es daher wichtig, sich der genannten Ursachenvielfalt bewusst zu sein. Dabei wird deutlich, dass aktuelle Schwerpunkte der deutschen Entwicklungspolitik in Afrika (etwa Förderung des Privatsektors, der beruflichen Bildung und lokaler Wertschöpfung) häufig nicht den Hauptursachen von Flucht und Migration – bewaffneten Konflikten – entgegenwirken können. Zudem erfordert die Reduzierung von Gewaltkonflikten oder Menschenrechtsverletzungen eine langfristige Perspektive, die sich im Erfolgsfall nicht unmittelbar in veränderten Migrationsentscheidungen ausdrücken muss.

Konzentriert man sich nur auf diejenigen, die ihr Herkunftsland zur Verbesserung ihrer wirtschaftlichen Situation verlassen, wird eine nähere Betrachtung des Zusammenhangs zwischen sozio-ökonomischer Entwicklung und menschlicher Mobilität notwendig. Die Migrationsforschung kommt zu dem eindeutigen Ergebnis, dass dieser Zusammenhang grundsätzlich ein positiver ist. Mit anderen Worten: Mehr Entwicklung führt nicht etwa bei weniger, sondern bei mehr Menschen zum Wunsch nach Migration – beispielsweise zur Verbesserung ihrer beruflichen oder Bildungsqualifikation.

So wurde für verschiedene Zeiträume und unterschiedliche geografische Kontexte – inklu-

Land einreisen oder sich dort aufhalten. Dazu zählen Migranten, die ein Land unerlaubt betreten oder dort unerlaubt verbleiben, Personen, die über eine internationale Grenze geschleust wurden, Opfer von Menschenhändlern, abgelehnte Asylbewerber, die ihrer Verpflichtung zur Ausreise nicht nachkommen, sowie Personen, die Einwanderungskontrollen durch Scheinehen umgehen.“ Weltkommission für Internationale Migration, Migration in einer interdependenten Welt: Neue Handlungsprinzipien, Berlin 2006, S. 32.

¹⁷ Begriffe wie „gemischte Wanderungen“ spiegeln nicht nur zunehmend komplexe Migrationsmotive wider. Sie weisen auch auf Lücken im internationalen Flüchtlingsregime hin, das zumindest der Genfer Flüchtlingskonvention zufolge nur individuelle politische Verfolgung als Fluchtgrund anerkennt. Vgl. Steffen Angenendt/Anne Koch, „Global Migration Governance“ im Zeitalter gemischter Wanderungen – Folgerungen für eine entwicklungsorientierte Migrationspolitik, Stiftung Wissenschaft und Politik, SWP-Studie 8/2017, S. 7 ff.

¹³ Vgl. Jörn Grävingholt et al., Constellations of State Fragility v1.0., 15.3.2018, www.die-gdi.de/statefragility.

¹⁴ Vgl. World Bank Group, Africa Development Indicators, 15.8.2018, <http://databank.worldbank.org/data/reports.aspx?source=Africa-Development-Indicators>.

¹⁵ Vgl. UNHCR, Global Trends. Forced Displacement in 2017, Genf 2018.

¹⁶ Die Weltkommission für internationale Migration merkt zu diesem Begriff an, dass er verschiedene Phänomene beschreibt: „Er bezieht sich auf Personen, die gesetzeswidrig in ein fremdes

sive Subsahara-Afrika – nachgewiesen, dass ein steigendes Pro-Kopf-Einkommen mit anwachsenden Auswanderungsraten einhergeht. Internationale Migration nimmt also häufig dann zu, wenn Länder sich, gemäß der Weltbank-Klassifizierung, vom Status eines *Low-income*-Landes in Richtung eines *Middle-income*-Landes entwickeln. Erst wenn der Status eines *Upper-middle-income*-Landes erreicht wird, geht die internationale Migration für gewöhnlich wieder zurück. Als Bezeichnung für diesen Zusammenhang hat sich in den 1990er Jahren der Begriff *migration hump* etabliert.¹⁸

Dieser lässt sich nicht nur dadurch erklären, dass sich mehr Menschen die oft erheblichen migrationsbezogenen Kosten überhaupt leisten können, wenn die Durchschnittslöhne ansteigen. Auch andere Faktoren spielen eine Rolle – unter anderem die demografische Entwicklung: Gerade in Entwicklungsländern, die sich in einer Phase starken wirtschaftlichen Wachstums befinden, führen zunächst hoch bleibende Geburtenraten bei einem gleichzeitigen Rückgang der Kindersterblichkeit dazu, dass ein Jugendüberhang und steigende Jugendarbeitslosigkeit entstehen, was die Migrationsbereitschaft junger Menschen erhöht. Zu den weiteren Faktoren, die für Wachstumssituationen typisch sind und die Auswanderungsneigung maßgeblich erhöhen können, zählen: größer werdende Einkommensungleichheiten, Kreditrestriktionen, der relative Bedeutungsverlust einzelner Wirtschaftssektoren (vor allem des Agrarsektors), größer werdende Diasporagemeinden in den Zuwanderungsländern, die potenziellen Migrantinnen und Migranten den Zugang zum Arbeits- und Wohnungsmarkt erleichtern, oder auch der Wegfall von direkten (zum Beispiel Visabestimmungen) und indirekten Migrationshürden (zum Beispiel Anerkennung von Bildungsabschlüssen), die im Regelfall für Menschen aus ärmeren Entwicklungsländern höher sind als für andere.¹⁹

MEHR MIGRATION – MEHR ENTWICKLUNG

Trotz einer allgemein eher negativen Wahrnehmung von Migration sollte nicht übersehen werden, dass Migration auch einen positiven Einfluss auf Entwicklungsprozesse haben kann. Vor allem den Geldsendungen von Migrantinnen und Migranten an ihre Familien, den sogenannten Rücküberweisungen (*remittances*), kommt eine besondere Bedeutung zu. Die Gesamtheit der Gelder, die auf diese Weise in Entwicklungs- und Schwellenländer geschickt werden, ist Angaben der Weltbank zufolge bereits seit Mitte der 1990er Jahre höher als alle Entwicklungshilfe (Official Development Aid, ODA) zusammengenommen. 2016 belief sich die Gesamtsumme der Rücküberweisungen auf etwa 429 Milliarden US-Dollar, was mehr als das Dreifache der Gesamtheit aller ODA-Leistungen ist.²⁰ In die Länder Subsahara-Afrikas wurden insgesamt über 34 Milliarden US-Dollar geschickt.²¹ Die Rücküberweisungen werden dabei auch für Gesundheits- und Bildungsausgaben oder Investitionen genutzt. Auch wenn es schwierig ist, einen direkten Effekt von Rücküberweisungen auf nationales Wirtschaftswachstum zu messen,²² und auch negative Entwicklungen durch die Geldsendungen hervorgerufen werden können (etwa steigende soziale Ungleichheit), so ist die ökonomische Bedeutung dieser finanziellen Transfers für Entwicklungs- und Schwellenländer doch enorm.

Nicht umsonst hat sich die Beurteilung von Migrationsprozessen in der Entwicklungspolitik seit den 1990er Jahren zum Positiven hin gewandelt.²³ Durchführungsorganisationen der EZ haben innerhalb der vergangenen 20 Jahre verschiedene Aktionsfelder unter dem Label „Migration und Entwicklung“ etabliert, in denen neben Rücküberweisungen auch andere entwicklungsfördernde Aspekte internationaler Migration thematisiert und bearbeitet werden – etwa durch die

18 Vgl. Philip L. Martin/J. Edward Taylor, *The Anatomy of a Migration Hump*, in: J. Edward Taylor (Hrsg.), *Development Strategy, Employment, and Migration: Insights from Models, Organization for Economic Cooperation and Development*, Paris 1996, S. 43–62. Im Zusammenhang mit Afrika vgl. Steffen Angenendt/Charles Martin-Shields/Benjamin Schraven, *Mehr Entwicklung – mehr Migration? Der „migration hump“ und seine Bedeutung für die entwicklungspolitische Zusammenarbeit mit Subsahara-Afrika*, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE), Analysen und Stellungnahmen 15/2017.

19 Vgl. Michael Clemens, *Does Development Reduce Migration?* Center for Global Development, Working Paper 259/2014.

20 Vgl. World Bank Group, *Migration and Remittances: Recent Developments and Outlook*, Migration and Development Brief 27/2017, S. 1 f.

21 Vgl. dies., *Migration and Remittances Factbook 2016*, Washington, D.C. 2016³, S. 38.

22 Vgl. Michael Clemens/David McKenzie, *Why Don't Remittances Appear to Affect Growth?*, in: *The Economic Journal* 612/2018, S. F179–F209.

23 Vgl. Hein de Haas, *International Migration, Remittances and Development: Myths and Facts*, *Third World Quarterly* 8/2005, S. 1269–1284.

Einbindung von Diaspora-Organisationen in den entwicklungspolitischen Dialog. Die Zielsetzung ist hier vor allem, die positiven Aspekte von Migration zu steigern, und zwar sowohl für die Migrantinnen und Migranten, ihre Familien und das Herkunftsland als auch für das Zuzugsland.²⁴

Die entwicklungspolitische Gestaltung von Migration konzentriert sich bis jetzt allerdings auf Süd-Nord-Migration. Migrationsbewegungen, die innerhalb des globalen Südens stattfinden und (nicht nur) von afrikanischen Regionalorganisationen im Rahmen von Freizügigkeitsabkommen gefördert werden,²⁵ finden in der EZ bisher nur wenig Berücksichtigung. Vielmehr besteht die Gefahr, dass neuere, primär auf Migrationskontrolle und Grenzsicherung abzielende Programme innerafrikanische Bemühungen um den Abbau von Migrationsbarrieren sowie eigene entwicklungspolitische Ziele und Prinzipien konterkarieren. So könnten bestimmte Kooperationsansätze der EU zur Reduzierung illegaler Migration zur Konsolidierung autoritärer Regime beitragen²⁶ – und damit langfristig die Wahrscheinlichkeit für Flucht und Verzweigungsmigration sogar begünstigen.

FOLGERUNGEN FÜR DIE ENTWICKLUNGSPOLITIK

Entwicklung und Migration bedingen einander. Deshalb sollte Entwicklungspolitik Migration in einem noch größeren Maße als bisher berücksichtigen und mitgestalten. Dafür sollten komplementäre Ansätze verfolgt werden, die zur Verbesserung der sozialen und ökonomischen Perspektiven in stabilen Kontexten beitragen und Migration aktiv mitgestalten. Das bedeutet auch, dass die Reduktion von unfreiwilligen Migrationsbewegungen – Flucht und andere Formen der Verzweigungsmigration – stärker in den Blick genommen werden muss. Dazu bedarf es eines langen Atems und unbedingt einer Beibehaltung der etablierten Prinzipien und Leitbilder der EZ, wie beispielsweise die Achtung von Menschenrech-

ten, die Einhaltung demokratischer Mindeststandards und die Förderung von *good governance*.

In Bezug auf den afrikanischen Kontinent bedeutet dies auch, dass in Deutschland und Europa eine Debatte über reguläre Migration geführt werden muss. Bundeskanzlerin Angela Merkel hat diesen Dialog mit drei westafrikanischen Regierungen während ihrer Afrikareise Ende August 2018 bereits begonnen. Den Boden für eine solche Debatte in Deutschland zu bereiten, ist angesichts rechtspopulistischer Strömungen eine herausfordernde, aber notwendige politische Aufgabe. Diese Zuwanderung gilt es durch Sprachförderung und weitere Qualifizierungsmaßnahmen zu begleiten. Dabei sollte aber auch berücksichtigt werden, dass durch ein Mehr an regulärer Zuwanderung nach Deutschland beziehungsweise Europa dringend gebrauchte Fachkräfte in den afrikanischen Ländern abgezogen werden könnten. Das Risiko eines solchen *brain drain* gilt es gleichzeitig zu minimieren.

Da ein Großteil der Migrationsbewegungen innerhalb des afrikanischen Kontinents stattfinden, handelt es sich hier um ein Feld, auf dem die entwicklungspolitische Zusammenarbeit durchaus aktiver werden kann. Denn auch bei diesen Wanderungsprozessen ergeben sich entwicklungsfördernde Potenziale, die durch einen verbesserten Schutz von Migrantinnen und Migranten oder durch die Intensivierung des Austausches zwischen Migranten und ihren Heimatländern besser genutzt werden können. Regionale Migrationsregime und Initiativen – wie beispielsweise das Joint Labour Migration Program for Africa der Afrikanischen Union und der Internationalen Arbeitsorganisation – bieten hier geeignete Ansatzpunkte für eine sinnvolle internationale Unterstützung.

Auch zur Gestaltung von politischen und wirtschaftlichen Strukturen, die Flucht und gemischte Wanderungen bedingen, kann Entwicklungspolitik beitragen. Auf nationaler und regionaler Ebene kann multisektoral angelegte Krisenprävention friedens- und wirtschaftspolitische Zielsetzungen verschränken, indem sozioökonomische, sicherheits- und demokratiefördernde Maßnahmen miteinander verbunden werden. Dies gilt insbesondere mit Blick auf die wachsende Zahl lokaler Konflikte aufgrund exklusiver Wirtschaftspolitik. Ein Instrument zur Krisenprävention im Rahmen der deutschen Initiativen wie dem „Marshallplan mit Afrika“ sollten etwa soziale Folgeanalysen von ausländischen Investitionen sein. Zu Verän-

²⁴ Vgl. Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit, Leistungsspektrum, Juni 2017, www.giz.de/fachexpertise/html/9700.html.

²⁵ Vgl. Eva Dick et al., Regionale Migrationsgovernance. Impulse für eine nachhaltige internationale Migrationsarchitektur, DIE, Analysen und Stellungnahmen 18/2017.

²⁶ Vgl. Anne Koch/Annette Weber/Isabelle Werenfels (Hrsg.), Migrationsprofiteure? Autoritäre Staaten in Afrika und das europäische Migrationsmanagement, SWP-Studie 3/2018.

derungen wird solch ein Ansatz dann beitragen, wenn die Gestaltung inklusiver Politik, auch im Rahmen von Demokratieförderung, Priorität hat.

Schließlich steht außer Frage, dass Migration ein relevantes Arbeitsfeld für deutsche und europäische Entwicklungspolitik ist und bleiben muss. Dabei ist es notwendig, die Grenzen und Möglichkeiten, die Ursachen von Flucht und irregulärer Migration zu beeinflussen, realistisch einzuschätzen. Das ist auch deshalb wichtig, um in der deutschen Öffentlichkeit angemessene Erwartungen an die Trag- und Reichweite von entwicklungspolitischen Maßnahmen zu schaffen. Erforderlich ist daher eine über den Gestaltungsbereich der Entwicklungszusammenarbeit hinausreichende Debatte. Beispielsweise reichen Ansätze, die auf einzelne Staaten und Regionen fokussieren, nicht aus, um strukturellen Wandel zu befördern. Nicht zuletzt beeinflussen etwa ungleiche Welthandelsstrukturen oder Finanz- und Investitionspolitiken maßgeblich die Entwicklung und somit auch Migrationsprozesse in Afrika. Deutschland kann und sollte daher seine Rolle nutzen, sich in Foren wie den G20 für eine umfassende, gerechte und nachhaltige globale Strukturpolitik einzusetzen.

BENJAMIN SCHRAVEN

ist promovierter Sozialwissenschaftler und wissenschaftlicher Mitarbeiter am Deutschen Institut für Entwicklungspolitik (DIE) in Bonn. Zu seinen Schwerpunkten gehören unter anderem die Arbeitsgebiete Migration und Entwicklungspolitik sowie Umweltwandel und Migration.

benjamin.schraven@die-gdi.de

JULIA LEININGER

ist promovierte Politikwissenschaftlerin und Programmleiterin am DIE. Zu ihren Schwerpunkten gehören unter anderem die Arbeitsgebiete politische Transformation, Governance und politische Kultur in Afrika sowie Inter- und transnationale Demokratieförderung.

julia.leininger@die-gdi.de

EVA DICK

ist promovierte Soziologin und Raumplanerin und wissenschaftliche Mitarbeiterin am DIE. Zu ihren Schwerpunkten gehören unter anderem die Arbeitsgebiete regionale Migrationsgovernance und Stadtentwicklung.

eva.dick@die-gdi.de



Das Weltklima ändert sich.

Die Folgen für Ökosysteme und Gesellschaften sind gravierend. Das bpb-Zeitbild „Evidence of Change“ versammelt Fotoarbeiten, die die Konsequenzen des Klimawandels exemplarisch aufzeigen.

Zeitbilder
Evidence of Change
Der Klimawandel in Bildern
Bonn 2017
Bestell-Nr.: 3986 | 4,50 Euro
Bestellbar unter: www.bpb.de/zeitbilder

bpb
Bundeszentrale für
politische Bildung

PARTNERSCHAFT MIT ZUKUNFT?

Privatunternehmen in der Entwicklungszusammenarbeit

Marcus Kaplan · Christoph Hartmann · Magdalena Orth · Kirsten Vorwerk

Die Agenda 2030 der Vereinten Nationen (UN) für nachhaltige Entwicklung und die in ihr enthaltenen 17 Entwicklungsziele (Sustainable Development Goals, SDGs) haben die zentralen Herausforderungen umrissen, vor denen die Menschheit aktuell steht.⁰¹ Mehr und mehr setzt sich international die Erkenntnis durch, dass Herausforderungen wie Armut, wirtschaftliche Entwicklung, Klimawandel oder Migration nicht von einzelnen Staaten alleine, sondern nur in einer gemeinsamen Anstrengung staatlicher, zivilgesellschaftlicher sowie privatwirtschaftlicher Akteure überwunden werden können. Dieser Entwicklung liegt der Gedanke zugrunde, dass eine dynamische Privatwirtschaft als Wachstumsmotor für wirtschaftliche Entwicklung dient. Vorbedingung hierfür sind funktionierende staatliche Institutionen, die die politischen und rechtlichen Rahmenbedingungen bereitstellen und dafür sorgen, dass das Wachstum auch den ärmsten Bevölkerungsgruppen zugutekommt.⁰² Die Entwicklungszusammenarbeit (EZ) bemüht sich daher über die vergangenen zwei Jahrzehnte hinweg verstärkt, bestimmte weitere Akteure für die Finanzierung und Umsetzung von Entwicklungsvorhaben zu gewinnen: private Unternehmen und Investoren.

Auch in der entwicklungspolitischen Debatte in Deutschland gewinnt das Thema zunehmend an Bedeutung. Dies zeigt sich unter anderem in aktuellen Strategiepapieren des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) wie dem „Marshallplan mit Afrika“.⁰³ Der Marshallplan beschreibt Lösungsansätze, wie die Mitgliedsstaaten der Europäischen Union gemeinsam mit den afrikanischen Ländern die Potenziale des afrikanischen Kontinents zur Förderung von Frieden und Entwicklung nutzen können. Die Schwerpunkte, die

hierbei gesetzt werden, können alle nur mit der Unterstützung privater Unternehmen und Investoren verfolgt werden: fairer Handel, private Investitionen, wirtschaftliche Entwicklung von unten, unternehmerische Entfaltung und die Förderung von Beschäftigung sind zentrale Ansatzpunkte. Sei es bei der Entwicklung einer App für ein mobiles Handelssystem für ugandische Kaffeeproduzenten oder dem Aufbau einer Wertschöpfungskette für Bambus in Äthiopien – deutsche oder internationale Unternehmen sollen dabei helfen, nachhaltige Lösungen für die jeweiligen spezifischen Herausforderungen zu entwickeln.

Kann die Zusammenarbeit mit privatwirtschaftlichen Akteuren tatsächlich als Motor für nachhaltige Wirtschaftsentwicklung dienen? Oder handelt es sich, wie kritische Stimmen aus Politik und Zivilgesellschaft hervorheben,⁰⁴ vielmehr um eine über die Kernaufgaben der EZ hinausgehende und außenwirtschaftspolitisch motivierte Förderung privater Unternehmen? Im Folgenden stellen wir verschiedene Formen der Kooperation in der deutschen EZ vor und diskutieren aktuelle Chancen und Herausforderungen bei der Zusammenarbeit mit privatwirtschaftlichen Akteuren zur Erreichung entwicklungspolitischer Ziele.

ANSÄTZE ZUR ZUSAMMENARBEIT

In der **Technischen Zusammenarbeit** steht die gemeinsame Umsetzung von Projekten in den Partnerländern der EZ im Mittelpunkt. Finanziert werden die Projekte gemeinsam durch die EZ und das jeweilige Unternehmen. Die Umsetzung hingegen erfolgt entweder nur durch das

DAS DEVELOPPP.DE-PROGRAMM

Das develoPPP.de-Programm ist das größte Programm des BMZ zur Förderung von gemeinsamen Projekten zwischen EZ und Privatwirtschaft. Beispielsweise möchte ein europäisches Solarunternehmen einen neuen Standort in Kenia eröffnen, allerdings fehlt es an gut ausgebildetem Personal. Der Aufbau eines Trainingszentrums in Kenia rechnet sich für das Solarunternehmen nicht, daher wird es über das develoPPP.de-Programm mit deutschen Steuergeldern mitfinanziert. So sollen gleichzeitig Ziele des Unternehmens (gut ausgebildetes Personal für das Unternehmen) und der EZ (gut ausgebildetes Personal für die kenianische Solarindustrie) gefördert werden. Neueste Auswertungen zeigen, dass es für die EZ häufig Sinn ergibt, mit der europäischen Privatwirtschaft zusammenzuarbeiten.* Europäische Unternehmen bringen innovative Ideen und Produkte in die Projekte ein, die im Land häufig noch nicht vorhanden sind. Allerdings zeigt sich auch, dass es dem develoPPP.de-Programm bisher noch nicht gelingt, diese Potenziale in Wert zu setzen. Ein Grund dafür ist zum Beispiel, dass sich die Ziele von Unternehmen und EZ stärker unterscheiden als bei oberflächlicher Betrachtung vermutet. So hat das europäische Unternehmen nur so lange Interesse an der Ausbildung von Solartechnikern, wie es auch einen eigenen Bedarf hat. Ist dieser Bedarf erfüllt, fährt das Unternehmen die Ausbildungsaktivitäten zurück.

* Vgl. Christoph Hartmann/Felix Gaisbauer/Kirsten Vorwerk, *Evaluierung des develoPPP.de-Programms*, hrsg. vom Deutschen Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval), Bonn 2017.

Unternehmen oder in Zusammenarbeit mit der EZ. So unterstützt das BMZ ein Programm in vier ostafrikanischen Ländern zur Verbesserung der beruflichen Ausbildung in relevanten Wirtschaftsbereichen. Die enge Zusammenarbeit mit privaten Unternehmen und die gemeinsame Entwicklung von Ausbildungsaktivitäten soll hierbei sicherstellen, dass die Trainings auf die jeweiligen Bedarfe in den Sektoren abgestimmt sind. Bestimmte Programme wie das „develoPPP.de“-Programm, in dessen Rahmen seit 1999 mehr als 1700 Projekte in über 100 Ländern gefördert wurden, sind nur für deutsche und europäische Unternehmen offen (*Kasten*). Lokale Unternehmen in den Partnerländern der EZ können in erster Linie in bilateralen Vorhaben eingebunden werden, das heißt, wenn eine Komponente zur Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft in ein „normales“ Projekt der staatlichen EZ integriert wird.

Ein Schwerpunkt der deutschen EZ in der Kooperation mit der Privatwirtschaft liegt in der beruflichen Aus- und Weiterbildung. Sektoren, in denen Kooperationen häufig zum Einsatz kommen, sind neben der Landwirtschaft unter anderem Energie, Umwelt und Bildung. Eines der wichtigsten Programme in jüngerer Zeit ist speziell auf den Agrarsektor und fast ausschließlich auf Afrika ausgerichtet: Die 2014 ins Leben

gerufene Sonderinitiative „EINWELT ohne Hunger“ des BMZ mit ihren „Grünen Innovationszentren in der Agrar- und Ernährungswirtschaft“ zielt unter anderem darauf ab, private Unternehmen und andere Partner aus der Zivilgesellschaft und der Wirtschaft in den Wissens- und Technologietransfer oder den Aufbau verlässlicher Geschäftsbeziehungen einzubinden. Der afrikanische Kontinent verfügt über ein sehr großes landwirtschaftliches Potenzial, hat gleichzeitig aber auch mit vielen Problemen zu kämpfen – so sind aufgrund einer geringen

01 Die Ziele umfassen nicht nur entwicklungspolitische Ziele wie Verringerung von Armut und Hunger, sondern auch Maßnahmen zum Klimaschutz, zur Förderung von Frieden, Bildung und Geschlechtergerechtigkeit. Siehe zum Beispiel www.17Ziele.de.

02 Vgl. Tilman Altenburg, *Entwicklungszusammenarbeit und Wirtschaft: Synergien und Konflikte*, in: Verband Entwicklungspolitik deutscher Nichtregierungsorganisationen e. V. (VENRO), *Entwicklungszusammenarbeit und Wirtschaft – Zwischen Konfrontation und Kooperation*, Bonn 2010, S. 5–12.

03 Vgl. Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ), *Afrika und Europa – Neue Partnerschaft für Entwicklung, Frieden und Zukunft. Eckpunkte für einen Marshallplan mit Afrika*, Bonn–Berlin 2017.

04 Vgl. Jens Martens, *Profitable Partnerschaft? Entwicklungszusammenarbeit mit der deutschen Wirtschaft*, hrsg. von der Deutschen Welthungerhilfe/terre des hommes Deutschland, Bonn–Osnabrück 2010; Oxfam, *Böcke zu Gärtnern – Wie die aktuelle Kooperation mit Agrarkonzernen eine nachhaltige Landwirtschaft verhindert*, Berlin 2016.

landwirtschaftlichen Produktivität bei gleichzeitig hohem Bevölkerungswachstum Hunger und Mangelernährung in vielen afrikanischen Ländern weitverbreitet.⁰⁵ Zudem kann der Landwirtschaftssektor in Afrika sein enormes wirtschaftliches Potenzial nicht adäquat ausschöpfen. Deshalb wurden 13 der 14 Innovationszentren in Afrika eingerichtet. So sollen zum Beispiel in Tunesien in Zusammenarbeit mit einem tunesischen Agrarunternehmen die Milchproduktion gesteigert und die unternehmerischen Fähigkeiten der kleinbäuerlichen Betriebe gestärkt werden. In Mali arbeitet die deutsche EZ zusammen mit einem deutschen Konzern daran, die Qualität und Produktivität der Mango-Wertschöpfungskette zu verbessern.

Neben der Umsetzung von einzelnen gemeinsamen Projekten finden sich verschiedene Partner aus Staat, Zivilgesellschaft und Privatwirtschaft langfristig in sogenannten Multi-Akteurs-Partnerschaften zusammen, um vor allem übergeordnete Herausforderungen für bestimmte Sektoren oder gezielt für einzelne Produkte anzugehen.⁰⁶ Hierbei stehen häufig Fragen der ökologischen und sozialen Nachhaltigkeit im Fokus. Beispiele hierfür sind die Global Coffee Platform oder das Bündnis für nachhaltige Textilien. Im Rahmen der Global Coffee Platform wurde beispielsweise im Juli 2018 die Kenya Coffee Platform gegründet, deren Ziel es ist, die Produktivität und Nachhaltigkeit dieses wirtschaftlich sehr wichtigen Produktes zu stärken und allgemein die Zusammenarbeit zwischen allen Beteiligten im kenianischen Kaffee-Sektor zu verbessern.

Um europäische Unternehmen besser über Möglichkeiten in Entwicklungs- und Schwellenländern zu informieren, gründete das BMZ 2016 die Agentur für Wirtschaft und Entwicklung – sie soll als zentrales Einstiegsportal dienen, um Unternehmen über die Möglichkeiten im „Förder-

dschungel“ der EZ zu informieren.⁰⁷ Zusätzlich berät die Agentur Unternehmen zu Fragen der Nachhaltigkeit und zur Umsetzung des Nationalen Aktionsplans Wirtschaft und Menschenrechte, der 2016 in Kraft getreten ist.

Neben der technischen Form der Zusammenarbeit werden privatwirtschaftliche Akteure im Rahmen der **Finanziellen Zusammenarbeit** schon seit langer Zeit mit Zuschüssen oder Krediten unterstützt.⁰⁸ So werden zum Beispiel Kredite auch für solche Länder und Branchen bereitgestellt, die von herkömmlichen Geschäftsbanken aufgrund des höheren Investitionsrisikos nicht oder mit sehr hohen Zinsraten bedient werden. In den vergangenen Jahren haben dabei sogenannte innovative Finanzierungsmechanismen an Bedeutung gewonnen. Bei begrenzten öffentlichen Mitteln für die EZ haben diese das Ziel, zusätzliche private Mittel für entwicklungspolitische Zwecke zu mobilisieren.⁰⁹ Hierfür soll eines der Haupthindernisse für die Beteiligung von privaten Investoren in Entwicklungsländern behoben werden: das Risiko von Investitionen. Während finanzielle Risiken mit jeder Anlage verbunden sind, werden die Risiken für Schwellen- und Entwicklungsländer oft höher eingeschätzt als sie tatsächlich sind, wodurch Investitionen unattraktiver sind.¹⁰

Zur Senkung dieses Risikos beteiligt sich der Staat an Risiken beziehungsweise Kosten für Wirtschaftsaktivitäten, die als entwicklungspolitisch sinnvoll erachtet werden. Das vielleicht bekannteste und weitverbreitete Instrument in diesem Kontext ist unter dem Namen *Blended Finance* bekannt. Generell bezeichnet es die Mi-

05 2016 lag der Anteil der unterernährten Menschen in Subsahara-Afrika bei knapp 23 Prozent – der mit Abstand höchste Wert aller Weltregionen. Vgl. Food and Agriculture Organization of the United Nations, *The State of Food Security and Nutrition in the World*, Rom 2017.

06 Vgl. Katja Treichel et al., *Multi-Akteurs-Partnerschaften im Rahmen der Agenda 2030 – Eine praxisorientierte Analyse von Potentialen, Herausforderungen und Erfolgsfaktoren*, hrsg. von Partnerschaften 2030 c/o Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit, Bonn 2016; Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD), *Private Sector Engagement for Sustainable Development: Lessons from the DAC*, Paris 2016.

07 Mit eben diesem „Förderdschungel“ in der Technischen Zusammenarbeit hat sich eine Evaluierung des Deutschen Evaluierungsinstitutes der Entwicklungszusammenarbeit (DEVal) für den Agrarsektor auseinandergesetzt: Marcus Kaplan/Sabine Brüntrup-Seidemann/Nico Herforth, *Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft im Agrarsektor in der deutschen Technischen Zusammenarbeit*, Bonn 2018.

08 Vgl. OECD, *Private Sector Peer Learning. Peer Inventory 1: Private Sector Engagement Terminology and Typology. Understanding Key Terms and Modalities for Private Sector Engagement in Development Co-Operation*, Paris 2016.

09 Vgl. Anja Nadine Koenig/Edward T. Jackson, *Private Capital for Sustainable Development: Concepts, Issues and Options for Engagement in Impact Investing and Innovative Finance*, Danish International Development Agency (DANIDA), Evaluation Study 2/2016.

10 Vgl. OECD, *Making Blended Finance Work for the Sustainable Development Goals*, Paris 2018, S. 176.

schung von öffentlichen und privaten Mitteln. Ziel ist es dabei, die Zinskonditionen (Laufzeit, Zinssatz) durch Bezuschussung aus Haushaltsmitteln zu verbessern, sodass Personen oder Unternehmen, die zu üblichen Marktbedingungen keinen Zugang gehabt hätten, nun ein Darlehen am Kapitalmarkt aufnehmen können. Bei den häufig eingesetzten Zinsverbilligungen werden beispielsweise Haushaltsmittel dazu eingesetzt, die Zinsen über die Laufzeit eines Darlehens zu reduzieren, um mehr Kreditnehmer erreichen zu können.¹¹

Ein Beispiel für eine neuartige Finanzierungsstruktur zur Mobilisierung privater Mittel ist der Africa Agriculture and Trade Investment Fund (AATIF). Das Neuartige dieses Fonds liegt nicht allein in der Finanzierungsstruktur, sondern dass mit Hilfe dieser Struktur ein Sektor mit Finanzierung versorgt wird, der bisher kaum Zugang zum Kapitalmarkt hatte. Der Fonds stellt Finanzmittel über Intermediäre und Direktinvestitionen bereit, um Investitionen entlang der Wertschöpfungskette zu unterstützen. Die Investitionen sollen sowohl Kleinbäuerinnen und Kleinbauern als auch größere verarbeitende Betriebe erreichen und zielen auf die Erhöhung der landwirtschaftlichen Produktion. Der Fonds wird dabei auch in ärmsten Ländern Afrikas tätig. Er ist jedoch bei Nichtregierungsorganisationen und Medien in Kritik geraten. Der Vorwurf lautete, dass die armen Bevölkerungsgruppen nicht nur oftmals nicht von den Maßnahmen profitieren, sondern sogar Nachteile erfahren.

In Ergänzung zu den beschriebenen Kooperationsformen im Rahmen der Technischen und der Finanziellen Zusammenarbeit hat die deutsche Entwicklungspolitik weitere übergeordnete Programme aufgesetzt, die in erster Linie zur Information deutscher und ausländischer Unternehmen dienen und bei der Anbahnung von Geschäftskontakten unterstützen sollen. So werden zum Beispiel über das „Import Promotion Desk“ Exporteure in Entwicklungsländern mit importierenden Unternehmen in Deutschland in Kontakt gebracht. Andere Programme wie „Ex-

perTS“ haben zum Ziel, deutsche oder auch europäische Unternehmen über die Möglichkeiten zu informieren, in Entwicklungs- und Schwellenländern aktiv zu werden.

POTENZIALE UND ERWARTUNGEN

Betrachtet man die Ergebnisse aus Evaluierungen und Studien, wird deutlich: Eine stärkere Einbindung von Unternehmen über die EZ hinaus kann vielfältige Vorteile für alle Beteiligten bieten. Drei Faktoren sind ausschlaggebend für diesen Befund.

Erstens können privatwirtschaftliche Akteure zusätzliche Mittel für die Erreichung entwicklungspolitischer Ziele bereitstellen. So soll die bestehende Finanzierungslücke zur Erreichung der SDGs geschlossen werden. Selbst über eine Erhöhung der öffentlichen Entwicklungsausgaben – das 0,7-Prozent-Ziel¹² – könnte diese Lücke nicht geschlossen werden. Betrachtet man hingegen, welche Kapitalmengen am Kapitalmarkt von Banken und Versicherungen bewegt werden, könnte allein die Mobilisierung eines geringen Prozentsatzes für die EZ die Schließung der Finanzierungslücke ermöglichen.¹³ Durch die Mobilisierung privaten Kapitals wird zudem ein positiver Effekt auf die Entwicklung nationaler Finanzsysteme in Entwicklungsländern erwartet, wodurch zukünftig mehr Investitionen aus dem Privatsektor angezogen werden könnten. Diese Investitionen könnten wiederum den sozialen und ökonomischen Fortschritt in Entwicklungsländern vorantreiben und neue Zielgruppen erschließen, die andernfalls nicht erreicht würden.¹⁴

Zweitens ist die Förderung nachhaltigen Wirtschaftswachstums ein Schwerpunkt der deutschen EZ zur Unterstützung von Entwicklungs- und Schwellenländern. In einer zunehmend globalisierten und vernetzten Welt wird die Integration in Märkte als eine zentrale Möglichkeit gesehen, Wohlstand und Entwicklung zu fördern. Unternehmen sind hierfür zentrale Akteure. Ihre Kreativität und Innovationskraft treiben

11 Vgl. Koenig/Jackson (Anm. 9); UK Aid Network (UKAN), Leveraging Aid. A Literature Review on the Additionality of Using ODA to Leverage Private Investments, London 2015; World Economic Forum (WEF)/OECD, Blended Finance Vol. 1: A Primer for Development Finance and Philanthropic Funders. An Overview of the Strategic Use of Development Finance and Philanthropic Funds to Mobilize Private Capital for Development, Genf 2015.

12 Gemeint ist das Ziel der Geberländer im OECD-Entwicklungsausschuss (DAC), 0,7 Prozent des Bruttonationaleinkommens für die Entwicklungszusammenarbeit zu verausgaben.

13 Vgl. Carmen Colla, Mobilisation of Private Capital – What Contribution Can Development Banks Make, KfW Entwicklungsbank, Perspectives on Development Finance 4/2016.

14 Vgl. UKAN; WEF/OECD (Anm. 11).

ationale und internationale Wertschöpfungsketten an. Viele Ergebnisse weisen darauf hin, dass sie bestimmte Produkte oder Dienstleistungen, zum Beispiel Ausbildung oder Prozessverbesserungen, besser und effizienter erbringen können als Entwicklungsorganisationen. Zudem sind Unternehmen Abnehmer von Produkten und bieten somit Anreize für die Investition in moderne Wertschöpfungsketten und für die Herstellung qualitativ hochwertiger Produkte. Hiervon können auch ärmere Menschen in Entwicklungsländern profitieren, die als Produzentinnen und Produzenten oder Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in den geförderten Ketten ihren Lebensunterhalt verdienen. Zudem sind Unternehmen an langfristigen Geschäftsbeziehungen interessiert und können somit, zumindest theoretisch, dazu beitragen, dass die Erfolge bestimmter Aktivitäten auch langfristig bestehen bleiben.

Drittens sollen Unternehmen durch ihre Einbindung in die EZ auch sensibilisiert und unterstützt werden, ihrer gesellschaftlichen Verantwortung stärker nachzukommen. Hierunter sind die Berücksichtigung von Menschenrechten sowie die Einhaltung international anerkannter Arbeits-, Umwelt- und Sozialstandards zu verstehen. Besonders die Privatwirtschaft steht seit einiger Zeit im Zentrum des öffentlichen Interesses; angetrieben durch die zunehmenden Aktivitäten internationaler Unternehmen in Entwicklungsländern wurden Regularien entworfen, die Unternehmen stärker in die Pflicht nehmen, sie aber auch unterstützen sollen, ihre gesellschaftliche Verantwortung wahrzunehmen.¹⁵ Vor diesem Hintergrund ist für Unternehmen die Integration von Nachhaltigkeitsaspekten in die Geschäftsmodelle ein zunehmend wichtiger Faktor für wirtschaftlichen Erfolg.¹⁶ Kooperationen mit der EZ bieten den Unternehmen die Möglichkeit, Maßnahmen zur Corporate Social Responsibility (CSR) umzusetzen und in der Öffentlichkeit

15 Zentrale Initiativen sind hierbei die UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte, die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen sowie der UN Global Compact. Die Bundesregierung veröffentlichte 2016 nach intensiven Konsultationen mit verschiedenen gesellschaftlichen Akteuren den Nationalen Aktionsplan Wirtschaft und Menschenrechte, der die Umsetzung der UN-Leitprinzipien auf nationaler Ebene sicherstellen soll.

16 Vgl. Dylan Minor/John Morgan, CSR as Reputation Insurance: Primum Non Nocere, in: California Management Review 3/2011, S. 40–59; PricewaterhouseCoopers, Unternehmerische Verantwortung im Zeitalter der Transparenz, Wien 2011.

bekannt zu machen. Darüber hinaus, so die Annahme, kann die Einbindung von Unternehmen diese für die Bedeutung entwicklungspolitischer Ziele sowie für Risiken sensibilisieren, die durch ihr Engagement in Entwicklungsländern entstehen können.¹⁷

Diese theoretischen Vorteile einer Zusammenarbeit von EZ und Unternehmen beantworten jedoch noch nicht die Frage, ob die Zusammenarbeit in der Praxis tatsächlich zu dauerhaften Verbesserungen für die entwicklungspolitischen Zielgruppen führt.

WIRKUNGEN UND RISIKEN

Da es sich bei der Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft um eine vergleichsweise neue Herangehensweise handelt, ist die Zahl unabhängiger Studien dazu noch relativ gering.¹⁸ Einige Erkenntnisse bezüglich der Wirkungen verschiedener Maßnahmen der Technischen und der Finanziellen Zusammenarbeit können aber hervorgehoben werden.

So hat sich gezeigt, dass die Umsetzung gemeinsamer Projekte mit der Privatwirtschaft zu einem Transfer innovativer Erfahrungen und Technologien in die Partnerländer beiträgt. Über die Projekte können zum Beispiel neue, ökologisch wertvolle Produkte in Entwicklungs- und Schwellenländern eingeführt oder neue landwirtschaftliche Anbaumethoden verbreitet werden. Auch werden viele Projektaktivitäten nach Projektende von den Partnern vor Ort weitergeführt. Ein Grund dafür ist, dass Unternehmen häufig auch nach Projektende ein Eigeninteresse an der Fortführung der Aktivitäten haben. Dies zeigt sich zum Beispiel beim Aufbau einer landwirtschaftlichen Wertschöpfungskette in Ostafrika. In dem Projekt wurden Trainings für Kleinbäuerinnen und Kleinbauern angeboten, um qualitativ hochwertige Baumwolle unter Berücksichtigung von Sozial- und Umweltstandards zu produzieren. Die neuen Produktionsmethoden wurden erfolgreich verbreitet – innerhalb von drei Jahren übernahmen 12 000 Bäuerinnen und Bauern die neuen Techniken. Durch langfristige Abnahmegarantien des Unternehmens und höhere Erlöse für die so produzierten Ernten wurde eine

17 Vgl. OECD (Anm. 6).

18 Vgl. ebd.

nachhaltige Wertschöpfungskette aufgebaut, die zu Einkommenssteigerungen bei den beteiligten kleinbäuerlichen Betrieben führte.

Es wird aber auch deutlich, dass die sehr hohen Ansprüche und Erwartungen, die an die Kooperationen zwischen EZ und Privatwirtschaft gestellt werden, bisher nicht erfüllt werden können. So werden beispielsweise Projektaktivitäten mit besonderem entwicklungspolitischen Stellenwert, etwa die Wissensweitergabe von Lernerfahrungen im Bereich von Mikroversicherung an Konkurrenzunternehmen, mit Ende der Projektlaufzeit häufig eingestellt.¹⁹ Eine Verbreitung der eingeführten Innovationen über die direkt am Projekt beteiligten Zielgruppen hinaus gelingt daher eher selten und liegt nicht immer im Eigeninteresse der Unternehmen. Die Erwartung, mit den oft kleinteiligen Projekten breitenwirksame Veränderungen in den Partnerländern zu erzielen, kann daher zumeist als unrealistisch eingestuft werden.²⁰

So kann beispielsweise nicht angenommen werden, dass mit einem einzelnen Projekt zur Nahrungsmittelanreicherung die Ernährungssituation der gesamten ugandischen Bevölkerung verbessert und zudem das Bewusstsein für gesunde Ernährung in der Gesellschaft gesteigert wird. Zwar wurde im vorliegenden Beispiel die Nahrungsmittelanreicherung erfolgreich realisiert, allerdings nur ein kleiner Teil der Bevölkerung hat Zugriff auf das Produkt. Auch die angestrebte Sensibilisierung der Bevölkerung für gesunde Ernährung blieb begrenzt.

Auch Multi-Akteurs-Partnerschaften wird großes Potenzial zugeschrieben, Lösungen für komplexe gesellschaftliche Herausforderungen herbeizuführen. Die unterschiedlichen Partner aus Staat, Zivilgesellschaft und Privatwirtschaft bringen ihre jeweiligen Sichtweisen, Expertisen und Interessen ein und fördern somit über eine systemische Herangehensweise auch gegensei-

tiges Verständnis und gemeinsame Lernprozesse. Kritische Stimmen hingegen befürchten, dass die Multi-Akteurs-Partnerschaften in erster Linie Unternehmensinteressen dienen und somit zu Lasten der entwicklungspolitischen Zielgruppen gehen.²¹

In der Finanziellen Zusammenarbeit zeigt der Blick auf die bisherige Nutzung innovativer Finanzierungsinstrumente, dass diese häufig in Sektoren eingesetzt werden, in denen profitable Business-Modelle leicht zu etablieren sind. Zum Beispiel hat eine Umfrage der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) ergeben, dass sich die *Blended-Finance*-Fazilitäten am stärksten auf Themen wie Wirtschaftswachstum und Beschäftigung, Infrastruktur und Klimawandel konzentrieren. Weitere Bereiche nachhaltiger Entwicklung werden hingegen kaum adressiert.

Die steigende Beliebtheit dieser Instrumente steht bislang relativ wenigen Analysen und Anwendungsbeispielen gegenüber. Nach Angaben der OECD wurden in den vergangenen Jahren sowohl mehr öffentliche Mittel auf das Engagement des privaten Sektors gerichtet als auch mehr private Investitionen für entwicklungspolitische Zwecke gewonnen.²² Die Wirkungen dieser erhöhten Investitionen werden bisher aber nicht systematisch untersucht. In Einzelfällen zeigen Studien, dass zum Beispiel begleitende technische Unterstützung der Investitionen und Trainings die Qualität der Investitionen erhöhen und mit ihnen verbundene Risiken minimieren können.²³ Allerdings wird kritisch hervorgehoben, dass Fähigkeiten und Kapazitäten der Geberländer im Umgang mit Investitionen des Privatsektors bisher nicht entsprechend ausgebaut wurden.²⁴ Auch die Infrastruktur in den Entwicklungsländern für Investitionen des privaten Sektors wird als noch inadäquat und die Anzahl an Investoren noch als gering bewertet. Weiterhin mangelt es Unternehmen in Entwicklungsländern nach wie vor an Zugang zu Finanzdienstleistungen und -produkten, bei-

19 Vgl. Christoph Hartmann/Felix Gaisbauer/Kirsten Vorwerk, Evaluierung des develoPPP.de-Programms, hrsg. vom Deutschen Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval), Bonn 2017.

20 Vgl. ebd.; Erika Bürkle/Markus Palenberg, Evaluierung der Instrumente „Entwicklungspartnerschaften und Unternehmenspartnerschaften“ der Austrian Development Agency, Berlin 2009; Ministry of Foreign Affairs of the Netherlands, Policy and Operations Evaluation Department (IOB), In Search of Focus and Effectiveness. Policy Review of Dutch Support for Private Sector Development 2005–2012 (extensive summary), Den Haag 2014.

21 Vgl. Treichel et al. (Anm. 6); Philipp Pattberg/Oscar Widerberg, Transnational Multistakeholder Partnerships for Sustainable Development: Conditions for Success, in: *Ambio* 1/2016, S. 42–51.

22 Vgl. OECD-DAC, *Blended Finance for Sustainable Development: Moving the Agenda Forward*, Paris 2017.

23 Vgl. Koenig/Jackson (Anm. 9).

24 Vgl. OECD-DAC (Anm. 22).

spielsweise an Risikokapital und einer langfristigen Schuldenfinanzierung.²⁵

Neben den möglichen positiven Wirkungen birgt die Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft auch Risiken. Diese können von Marktverzerrungen bis hin zur Verletzung menschenrechtlicher Standards und Prinzipien reichen. Besonders im Hinblick auf größere, von der deutschen EZ unterstützte Investitionen, etwa im landwirtschaftlichen Bereich, klagen zivilgesellschaftliche Organisationen immer wieder über Menschenrechtsverletzungen durch die beteiligten Unternehmen. Die Zusammenarbeit mit der EZ sollte dazu führen, dass Unternehmen für derartige Risiken ein größeres Bewusstsein entwickeln.

Zu den größten Risiken in der Finanziellen Zusammenarbeit zählen die Verdrängung (*crowding-out*) von kommerziellen Krediten, zum Beispiel im Falle von Zinsverbilligungen, sowie Marktverzerrungen. Außerdem besteht das Risiko, mit solchen Instrumenten die Schuldenituation in Entwicklungsländern zu verschlimmern und zu nicht nachhaltigen Schuldenständen beizutragen.

Der Zielkonflikt zwischen Entwicklungszielen und finanziellem Profit erschwert zudem die Um- und Durchsetzung von entwicklungspolitisch sinnvollen Prinzipien in der EZ wie etwa das der Eigenverantwortung der Partnerregierungen und der Ausrichtung der Entwicklungsprogramme an den Strategien der Partner. So wird beispielsweise der Einbezug von lokalen Partnern und Investoren in die Gestaltung der Programme und Instrumente bisher als gering eingeschätzt.²⁶

STELLSCHRAUBEN

Folgende Stellschrauben können dazu beitragen, Kooperationen zwischen Unternehmen und EZ in Zukunft noch effektiver zu nutzen, das heißt, zum einen mehr Unternehmen für ein Engagement in der EZ zu interessieren und zum anderen die gemeinsamen Aktivitäten so auszurichten, dass sie noch besser auf die Bedürfnisse der entwicklungspolitischen Zielgruppen, aber auch der Unternehmen zugeschnitten sind.

Seit einigen Jahren gibt es Bestrebungen von EZ-Institutionen, ihre Ansätze für die Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft weiterzuentwickeln. So soll diese nicht mehr nur kurzfristig zur Ausführung einzelner Aktivitäten beitragen. Vielmehr werden langfristige und gleichberechtigte Partnerschaften mit Unternehmen angestrebt, deren Grundsätze und Unternehmensziele mit den Zielen der EZ kompatibel sind.²⁷ Hierbei bestehen häufig organisationskulturelle Herausforderungen – so ist es für eine erfolgreiche Kommunikation und Kooperation unabdingbar, dass sich die Partner verstehen; dies ist noch nicht immer gegeben. Einerseits ist in den Unternehmen das Verständnis für die Ziele und Herangehensweisen der EZ noch nicht ausreichend ausgeprägt, andererseits hat sich auch die EZ noch nicht hinreichend auf die Bedarfe der Privatwirtschaft und Bedingungen für ihre erfolgreiche Einbindung eingestellt.²⁸ Auch aus den unterschiedlichen Arbeitsweisen der Partner ergeben sich Herausforderungen für die Umsetzung. Beispiele sind die vergleichsweise kurzen Projektzyklen der EZ, die eine langfristige Planbarkeit erschweren und dem Bestreben der Unternehmen nach dauerhaften Geschäftsbeziehungen und Wertschöpfungsketten entgegenstehen. Auch bei der Dauer der Antragsverfahren sind deutliche Unterschiede zwischen beiden Partnern festzustellen.²⁹

Es ist nachvollziehbar, dass Unternehmen ihre eigenen Ziele verfolgen, die sich von entwicklungspolitischen Zielen unterscheiden. Dies zeigt sich zum Beispiel in den unterschiedlichen Zielgruppen von EZ und Unternehmen. Während die EZ häufig marginalisierte und extrem arme Bevölkerungsteile in den Blick nimmt, sind diese als unternehmerische Zielgruppen (Konsumenten oder Produzenten) meistens nicht interessant. Dies zeigt sich am Beispiel einer Kooperation mit einem großen Solarunternehmen in Ostafrika. Ziel der EZ war es, einen Ausbildungsgang für Solarmechaniker aufzubauen, um damit benachteiligten Jugendlichen die Möglichkeit zu geben, eine gute Ausbildung zu erhalten und ihre Berufschancen zu erhöhen. Hauptinteresse

²⁵ Vgl. Koenig/Jackson (Anm. 9).

²⁶ Vgl. European Network on Debt and Development (Eurodad), *A Dangerous Blend? The EU's Agenda to „Blend“ Public Development Finance with Private Finance*, Brüssel 2013; Pedro Morazán et al., „Blending“. A New Face in Official Development Finance, Bonn u. a. 2012; UKAN (Anm. 11).

²⁷ Vgl. Melina Heinrich-Fernandes, *How Donors Can Make the Transition to Strategic Private Sector Engagement: Programming Innovations and Organisational Change*, The Donor Committee for Enterprise Development, DCED Briefing Note, März 2017.

²⁸ Vgl. Hartmann/Gaisbauer/Vorwerk (Anm. 19); Kaplan/Brüntrup-Seidemann/Herforth (Anm. 6).

²⁹ Vgl. OECD (Anm. 6); Kaplan/Brüntrup-Seidemann/Herforth (Anm. 7).

des Unternehmens war es jedoch, Mitarbeitende für den Vertrieb auszubilden. Letztendlich blieb nicht nur die Anzahl der ausgebildeten Personen insgesamt sehr begrenzt, auch die Ausbildungsinhalte wurden so festgelegt, dass überwiegend Marketingfachleute, aber keine Solarmechaniker ausgebildet wurden. Bei den ausgebildeten Jugendlichen handelte es sich zudem um qualifizierte Personen mit Fachhochschulabschluss.

Für die erfolgreiche Projektumsetzung ist es erforderlich, dass bei der Suche nach Schnittmengen auch potenzielle Spannungsfelder offen benannt werden. Bei der Aushandlung der Schnittmengen ist als Grundvoraussetzung für ein armutsminderndes wirtschaftliches Wachstum in den Partnerländern sicherzustellen, dass die Einbindung internationaler Unternehmen nicht zu Lasten der Wirtschaft in den Partnerländern geht. Synergien zwischen Außenwirtschaftsförderung und EZ sollten dergestalt genutzt werden, dass alle Beteiligten von der Zusammenarbeit profitieren.³⁰ Während die beiden Bereiche in Deutschland – institutionell und inhaltlich – mehr oder weniger getrennt voneinander behandelt werden, stellen andere Geber wie die Niederlande einen deutlicheren Bezug zwischen der Förderung der heimischen Wirtschaft und der EZ her.³¹

Zurzeit wird außerdem diskutiert, inwieweit Projekte umgesetzt werden sollten, die im Kerngeschäft der Unternehmen liegen. Zum Beispiel geht es um die Frage, ob der Hersteller eines ökologisch abbaubaren Reinigungsmittels bei der Markterweiterung nach Ostafrika unterstützt werden sollte. Aktuelle Studien legen die Vermutung nahe, dass Projekte, die einen starken Bezug zum Kerngeschäft von Unternehmen haben, eher in der Lage sind, nachhaltige Ergebnisse zu erzielen, als wenn dies nicht der Fall ist. Daher gehen internationale EZ-Organisationen zunehmend dazu über, Kooperationen zu fördern, die im Kerngeschäft von Unternehmen liegen. Dies widerspricht jedoch dem Gebot der Additionalität, das besagt, dass die EZ nur Aktivitäten unterstützen darf, die Unternehmen ohne diese Unterstützung nicht realisieren würden. Hätte das Unternehmen zum Beispiel auch einen Kredit zur Finanzierung der Aktivitäten auf dem privaten

Kapitalmarkt aufnehmen können, müsste die Additionalität stark infrage gestellt werden. Langfristige beziehungsweise sich wiederholende Kooperationen mit Unternehmen sind somit auch nicht oder nur sehr eingeschränkt möglich, da diese zu Wettbewerbsverzerrungen führen können. Zwischen dem angestrebten partnerschaftlichen Verhältnis und dem Gebot der Additionalität handelt es sich um ein zentrales Spannungsfeld in der Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft, das bisher noch nicht angemessen aufgelöst werden konnte.

FAZIT

Derzeit macht die Zusammenarbeit mit Unternehmen vom finanziellen Volumen her nur einen sehr geringen Anteil der deutschen EZ aus. Vor dem Hintergrund der komplexen Herausforderungen, zunehmender globaler wirtschaftlicher Verknüpfungen und der enormen Finanzierungsbedarfe ist aber davon auszugehen, dass die Zusammenarbeit weiter an Bedeutung gewinnen wird. Die im Titel gestellte Frage kann somit mit „ja“ beantwortet werden: Die Einbindung von privaten Unternehmen in die EZ kann dazu beitragen, entwicklungspolitische Ziele schneller und besser zu erreichen. Bisher gelingt es allerdings noch zu selten, die Versprechen einzulösen, die mit der Zusammenarbeit einhergehen.

Um die Potenziale besser ausschöpfen zu können, muss es für die deutschen entwicklungspolitischen Akteure zuerst darum gehen, ein klares konzeptionelles Verständnis für die Zusammenarbeit mit privatwirtschaftlichen Akteuren zu gewinnen. Dabei muss die EZ konzeptionell deutlicher machen, welche Mehrwerte sie sich von der Zusammenarbeit erhofft und welche Aktivitäten sie konkret von den Unternehmen erwartet. In einem zweiten Schritt müssen diese Konzepte dann auch in der EZ-Praxis umgesetzt werden. Gemeinsam mit den privatwirtschaftlichen Partnern sollte die EZ intensiver untersuchen, welche Wirkungen über derartige Kooperationen tatsächlich erreicht werden können, beziehungsweise auch transparent diskutieren, wann andere Projektarten sinnvoller erscheinen. Besonders vor dem Hintergrund der großen grundsätzlichen Skepsis, die bei vielen Organisationen der Zivilgesellschaft, aber auch in Teilen der EZ gegenüber der Zusammenarbeit mit Unternehmen herrscht, ist die Herstellung diesbezüglicher Transparenz von großer Bedeutung. Im Zuge einer stärkeren Kon-

³⁰ Vgl. Altenburg (Anm. 2).

³¹ Vgl. OECD (Anm. 6); Nikolaus Roloff/Thomas Finkel, *Verzahnung von Entwicklungszusammenarbeit und Privatwirtschaft im internationalen Kontext*, Hamburg 2013.

zeptionierung der Zusammenarbeit gilt es, auch den Partnerschaftsgedanken stärker in der EZ zu etablieren. Hierzu gehört auch, Maßnahmen zu entwickeln, die Vorteile für alle Partner – also neben den entwicklungspolitischen Zielgruppen auch die Unternehmen – erbringen.

Bei der konzeptionellen Ausarbeitung der Zusammenarbeit mit Unternehmen wäre auch anzudenken, diese stärker mit der Privatsektorentwicklung zu verknüpfen, bei der Unternehmen im jeweiligen Partnerland die zu entwickelnden Objekte sind. In einigen Ländern wird diese Verbindung bereits stärker mitgedacht,³² während bisher in Deutschland noch kaum Verknüpfungen zwischen den beiden Herangehensweisen bestehen, obwohl es viele Überschneidungen zwischen beiden Bereichen gibt. Als Beispiele sei hier die Schaffung förderlicher wirtschaftlicher und politischer Rahmenbedingungen genannt. Zudem könnte eine stärkere Verknüpfung der Befürchtung entgegenwirken, dass die Einbindung deutscher oder internationaler Unternehmen zulasten der Unternehmen in den Partnerländern geht.

32 Vgl. ebd.

MARCUS KAPLAN

ist promovierter Geograf und Senior Evaluator/ Teamleiter am Deutschen Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEVal) in Bonn. Einer seiner Schwerpunkte ist der Landwirtschaftssektor in der Entwicklungszusammenarbeit. marcus.kaplan@deval.org

CHRISTOPH HARTMANN

ist Diplom-Sozialwirt und Senior Evaluator/Teamleiter am DEVal in Bonn, für das er unter anderem das develoPPP.de-Programm evaluiert hat. christoph.hartmann@deval.org

MAGDALENA ORTH

ist Politikwissenschaftlerin und Evaluatorin/Teamleiterin am DEVal in Bonn. Einer ihrer Schwerpunkte ist die Finanzielle Entwicklungszusammenarbeit. magdalena.orth@deval.org

KIRSTEN VORWERK

ist Diplom-Geografin und Evaluatorin am DEVal in Bonn, für das sie unter anderem das develoPPP.de-Programm evaluiert. kirsten.vorwerk@deval.org

Politisch, aktuell und digital

APuZ – auch im ePub-Format
für Ihren E-Reader. Kostenfrei auf
www.bpb.de/apuz



SUBSAHARA-AFRIKA: WIRTSCHAFTLICHE ENTWICKLUNG „VON UNTEN“ FÖRDERN

Frank Bliss

Zwar ist die extreme Armut in den vergangenen rund zwanzig Jahren weltweit zurückgegangen, aber noch immer führen viele afrikanische Staaten die einschlägigen Statistiken an. Unter den verschiedenen Faktoren, die einer effektiven Bekämpfung der Armut entgegenstehen, ist schlechte Regierungsführung in den betroffenen Ländern einer. Ich werde im Folgenden daher der Frage nachgehen, wie im subsaharischen Afrika wirtschaftliche Entwicklung und damit die Reduzierung von Armut „von unten“ gelingen kann, wenn sich Regierungen eher als Hemmnis denn als Hilfe für Entwicklung und damit auch für internationale Entwicklungszusammenarbeit (EZ) erweisen.

Ich beginne zunächst mit einem Blick auf die Folgen schlechter Regierungsführung, ehe ich anschließend zunächst für den ländlichen Bereich einige Wege aufzeigen werde, wie Beschäftigungsförderung und damit Armutsminderung vorangebracht und mit Mitteln der EZ unterstützt werden könnte. Daran anknüpfend werde ich zur selben Frage die rasch wachsenden urbanen Zentren in den Blick nehmen und abschließend auf die Rolle sozialer Sicherung eingehen.⁰¹

FAKTOR REGIERUNGSFÜHRUNG

Über die Kriterien für Armut und damit über die Zahl der Armen lässt sich ebenso streiten wie über die bestehende Tiefe von Armut, in der die betroffenen Menschen leben. Legt man ein gängiges Kriterium der Vereinten Nationen zugrunde – wer mit weniger als 1,90 US-Dollar pro Tag auskommen muss, gilt als extrem arm –, lebten nach den jüngsten Schätzungen der Weltbank 2013 „nur“ etwa 766 Millionen Menschen in extremer Armut. Wendet man hingegen einen multidimensionalen Armutsbegriff an, der neben dem Lebensstandard

etwa auch Bildung und Gesundheit berücksichtigt, müsste eher von rund zwei Milliarden extrem armen Menschen die Rede sein.⁰² Dennoch gilt es als sicher, dass unabhängig von den Kriterien absolut gesehen weltweit die Armut abnimmt, vor allem in Süd- und Südostasien, am wenigstens jedoch in den Ländern Afrikas südlich der Sahara.

Tatsächlich entstehen derzeit auch in afrikanischen Hauptstädten moderne Glaspaläste, und vor futuristischen Diskotheken stehen Dutzende teurer Geländewagen. Doch diese Bilder täuschen. Fast überall in Afrika kommt von der scheinbaren wirtschaftlichen Entwicklung bei der Masse der Bevölkerung nur wenig an, was unter anderem mit der Regierungsführung dieser Länder zu tun hat. Der ehemalige Botschafter Volker Seitz kommt in seiner Bilanz von rund vierzig Jahren Beschäftigung mit dem subsaharischen Afrika diesbezüglich zu einem eindeutigen wie ernüchterndem Fazit; der Titel seines Buches fasst die Kernaussage bereits zusammen: „Afrika wird armregiert“.⁰³ Selbst rohstoffreiche Länder mit erheblichen Einnahmen aus Bergbaukonzessionen und Rohstoffexporten wie Nigeria (Erdöl) oder die Demokratische Republik Kongo (unter anderem Kupfer, Diamanten, Coltan) gehören zu den ärmeren bis ärmsten Ländern der Welt, weil Regierungsvertreterinnen und -vertreter und mit ihnen verbündete und verschwägte Familien hemmungslos das Volkseinkommen abschöpfen. Die Frage, wie der eigentlich vorhandene Reichtum in Angola oder der Republik Kongo für Armutsminderung genutzt werden kann, erübrigt sich daher zurzeit.

Zum gleichen Schluss wie Volker Seitz kommt der Journalist Tom Burgis in seinem 2015 erschienenen Buch über den „Fluch des Reichtums“, nur dass hier nicht alleine die Diktatoren, die ihre Völker ausplündern, als Hauptakteure des Geschehens ausgemacht werden, sondern auch internationale Konzerne, die im Verein mit

den Machthabern und ihrer Entourage betrügen, Menschen kaufen oder die Umwelt zerstören.⁰⁴ Zu ergänzen wäre, dass auch viele westliche Banken hierbei mitspielen und die einschlägigen Steuerparadiese bei der Wiederanlage der gestohlenen Gelder bereitstellen.

Auch Asfa-Wossen Asserate zeigt in seinem neuen Buch über Afrika überaus deutlich, was er von den meisten afrikanischen Regierungen hält und wo er die Kernprobleme des Kontinents sieht, nämlich in der unsäglichen Korruption. Nach Auffassung des Autors wird ein Großteil der bisherigen EZ für Afrika deshalb fehlgeleitet. Allerdings seien alleine vom benötigten finanziellen Volumen her wirtschaftliche Investitionen in Subsahara-Afrika für die Entwicklung der Staaten viel wichtiger als Zuschüsse der EZ.⁰⁵

Bezeichnend ist allerdings, dass auch die Republik Südafrika, das wirtschaftlich stärkste und von Investoren lange Zeit gut gelittene Land an der Südspitze des Kontinents, unter zunehmender Korruption leidet und ein Großteil der Bevölkerung von der dennoch weiter herrschenden relativen wirtschaftlichen Prosperität kaum profitiert. Generell nimmt die Korruption in Subsahara-Afrika sogar zu,⁰⁶ und das, obwohl angeblich in allen bilateralen und multilateralen Verhandlungen über EZ-Gelder offen darüber gesprochen und „gute Regierungsführung“ eingefordert wird, ohne dass allerdings die Weiterfinanzierung von Projekten und Programmen erkennbar von tatsächlichen Fortschritten abhängig gemacht wird.

01 Dieser Beitrag basiert unter anderem auf Ergebnissen des vom Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung geförderten Forschungsvorhabens „Wege aus extremer Armut, Vulnerabilität und Ernährungsunsicherheit“ des Instituts für Entwicklung und Frieden (INEF), für das 2017/18 Feldforschung in Äthiopien, Benin und Kenia betrieben wurde. Vgl. Anika Mahla/Frank Bliss/Karin Gaesing, Wege aus extremer Armut, Vulnerabilität und Ernährungsunsicherheit. Begriffe, Dimensionen, Verbreitung und Zusammenhänge, AVE-Studie 1/2017.

02 Explizit zur Kritik an den Zahlen der Weltbank vgl. Sanjay G. Reddy/Thomas W. Pogge, How not to Count the Poor, in: Sudhir Anand/Paul Segal/Joseph Stiglitz (Hrsg.), Debates on Measurement of Global Poverty, Oxford 2010.

03 Volker Seitz, Afrika wird armregiert oder Wie man Afrika wirklich helfen kann, München 2009³.

04 Vgl. Tom Burgis, The Looting Machine, New York 2015 (deutsche Ausgabe: Der Fluch des Reichtums, Frankfurt/M. 2017).

05 Vgl. Asfa-Wossen Asserate, Die neue Völkerwanderung. Wer Europa bewahren will, muss Afrika retten, Berlin 2016.

06 So eine der Kernaussagen des IV. African Governance Report „Measuring Corruption in Africa: The International Dimension Matters“, United Nations Economic Commission for Africa, Addis Abeba 2016.

Die Weltbank, die sich als „unpolitisch“ versteht und sich angeblich nicht in die inneren Angelegenheiten der Mitgliedsstaaten (und Zuwendungsempfänger von Entwicklungskrediten) einmischte, bewertet die Regierungsführung aller afrikanischen Länder zumindest implizit, und zwar im Rahmen des jährlich von ihr herausgegebenen „Doing Business Report“. Darin wird überaus deutlich: Schon die Betriebsgründung als einheimischer oder ausländischer Investor ist in den meisten Ländern schwierig, an Kredite heranzukommen zumeist noch schwieriger, selbst ein Stromanschluss ist in einer Reihe von Staaten in Subsahara-Afrika kaum zu bekommen. Weitere teilweise kaum überwindbare Probleme sind der Zoll und die Steuer.⁰⁷ So verwundert es nicht, dass die Weltbank in ihrem Bericht zu den Gewerbebedingungen im subsaharischen Afrika 2018 einerseits kleinere Verbesserungen feststellt, andererseits aber eine weiterhin verheerende Bilanz zieht: Die meisten der 48 Staaten südlich der Sahara sammeln sich im letzten Drittel bis letzten Zehntel der insgesamt 190 gelisteten Länder. Die Demokratische Republik Kongo etwa liegt auf Rang 182, Äthiopien auf Rang 161, Nigeria auf Rang 145. Allein das winzige Mauritius rangiert auf dem 41. Platz, Kenia folgt auf Platz 80, und selbst Südafrika folgt erst auf Platz 82.⁰⁸

Die Zwischenbilanz ist somit eindeutig: In zahlreichen afrikanischen Staaten fallen die Regierungen als Partner für EZ aus. Die Lösung für eine armutsorientierte wirtschaftliche Entwicklung in vielen Ländern des Kontinents kann also nicht „von oben“ kommen. Sie kann auch nicht primär durch die stark an staatliche Lösungen gebundene bilaterale und multilaterale EZ erfolgen. Hierfür sind weder die Einflussmöglichkeiten noch die finanziellen Mittel hinreichend. Im Sinne der Sozialwissenschaftlerin Deepa Narayan, die für die Weltbank zahlreiche Studien zur Einschätzung von Armut und von möglichen Wegen aus der Armut durch Betroffene selbst erstellt hat, ist eine erfolgreiche Armutsminderung nur „from the Bottom up“ zu erwarten, das heißt von der Basis aus, auf lokaler Ebene und von den Armen maßgeblich selbst initiiert.⁰⁹ Dabei schließt

07 Vgl. World Bank, Doing Business 2018. Fact Sheet: Sub-Saharan Africa, Washington, D.C. 2018.

08 Vgl. ebd.

09 Vgl. zum Beispiel Deepa Narayan/Lant Pritchett/Soumya Kapoor, Moving out of Poverty. Success from the Bottom up, Washington, D.C. 2009.

Narayan die kommunalen Verwaltungsstrukturen durchaus als wandlungsfähig und entsprechend entwicklungsfördernd in ihren Basisbegriff ein, wofür es auch aus meiner Erfahrung durchaus eine Reihe positiver Beispiele etwa in Ghana, Burkina Faso oder Mali gibt.

ARMUTSBEKÄMPFUNG IM LÄNDLICHEN RAUM

Problemlage

Wie könnte eine solche Entwicklung „von unten“ für Afrika aussehen, die sich vorwiegend auf die Betroffenen selbst stützt, aber auch lokale staatliche administrative Strukturen sowie die unmittelbar auf Ebene der Bevölkerung wirksame EZ einbezieht? Zunächst gilt es bei der Suche nach erfolgversprechenden Wegen zu berücksichtigen, wo die Armen in Subsahara-Afrika leben. In der Mehrzahl handelt es sich um ländliche Bevölkerungsgruppen, weniger als ein Drittel der Armen lebt in den urbanen Räumen. Es sollte in Afrika südlich der Sahara jedoch kein grundsätzlicher Stadt-Land-Gegensatz konstruiert werden. Je nach Staat leben auch heute noch bis zu 80 Prozent der Menschen von der Landwirtschaft. Selbst in einer kongolesischen Großstadt wie Mwene Ditu mit ihren rund 450 000 Einwohnerinnen und Einwohnern machen sich während der Regenzeit fast die Hälfte der arbeitsfähigen Personen täglich auf den Weg zu ihren Feldern.¹⁰ Und in Yeï im Südsudan mit über 200 000 Einwohnerinnen und Einwohnern baut etwa die Hälfte der Haushalte in den Gärten um die Wohnhäuser Gemüse und sogar Grundnahrungsmittel wie Süßkartoffeln oder Maniok an.

Primäre Ursachen für ländliche Armut in Subsahara-Afrika sind vor allem – mit unterschiedlicher Gewichtung – die geringe Produktivität der Böden und entsprechend geringe Ernteerträge; zunehmende klimatische Unwägbarkeiten wie Dürren, Starkregenereignisse und eine große Variabilität der Niederschläge, vor allem in den Regionen der Sahelzone;¹¹ fehlender Zugang zu landwirtschaftlichen Inputs wie zertifiziertem Saatgut und Düngemitteln; geringe Ver-

fügbarkeit von passender Technologie; kaum Zugang zu Krediten für bäuerliche Betriebe sowie Landrechts- und Landzugangsfragen. Zu Letzteren gehört die oft ungerechte Transformation traditioneller in moderne Landtitel, die in einigen Ländern durch massives *landgrabbing*¹² begleitet wird. Auch werden Frauen in Landrechtsfragen fast durchgängig benachteiligt, obwohl sie den Großteil der Landarbeit leisten.¹³

Ein weiterer wichtiger Faktor ist, dass landwirtschaftliche Erzeugnisse – auch wegen fehlender Infrastruktur – meist nicht vor Ort verarbeitet werden und damit eine erhöhte Wertschöpfung ausbleibt. Dies hat unter anderem zur Folge, dass es außerhalb der Landwirtschaft zu wenige Arbeitsplätze gibt, was durch die Tatsache verstärkt wird, dass es in einer armen Lebenswelt nur geringe Kaufkraft und somit kaum Nachfrage nach Gütern gibt, die nicht in Subsistenzproduktion erzeugt wurden.

Mögliche Lösungswege

Angesichts dieser Probleme und basierend auf den vielfältigen Erfahrungen aus Erfolgen wie aus Fehlschlägen sind die folgenden (entwicklungs-)politischen Antworten vordringlich.

Erhöhung der Bodenfruchtbarkeit: Die Akteure von Staat und EZ sollten die Bäuerinnen und Bauern dabei unterstützen, die Fruchtbarkeit der Böden zu erhöhen, angepasste Kulturtechniken einzusetzen und, wo immer notwendig, anti-erosive Maßnahmen zu ergreifen.

Stärkung der Resilienz: Ergänzend gilt es, vor allem in den Sahel-Regionen die Widerstandsfähigkeit (Resilienz) der bäuerlichen Haushalte gegen zunehmende Wetterunwägbarkeiten infolge des Klimawandels zu verbessern. Dies können neben dem Erosionsschutz wasserbindende Maßnahmen sein – zum Beispiel *rain water harvesting* durch Pflügen auf den Konturlinien, die Errichtung kleiner Felddämme –, aber auch eine Diversifizierung der Einkommen zum Beispiel durch Agroforstwirtschaft und eine angepasste Viehhaltung sind notwendig.

Bessere Input-Versorgung: Die Inputproblematik, also die Versorgung unter anderem mit Dünge- und gegebenenfalls Pflanzenschutzmit-

10 Unveröffentlichte Studie des Verfassers für die deutsche Kreditanstalt für Wiederaufbau, 2004. Hinzu kommen mehr als die Hälfte der Haushalte, die zumindest Gemüse oder Kräuter im Garten anbauen, und noch mehr, die Kleinvieh halten.

11 Der Sahel liegt südlich der Sahara und ist eine Übergangszone zwischen Wüsten- und Savannengebieten. Er erstreckt sich vom Atlantik bis zum Roten Meer über die gesamte Breite des Kontinents.

12 Der Begriff *landgrabbing* bezeichnet die zumeist illegale, mindestens aber willkürliche Enteignung bäuerlich genutzten Landes zugunsten von Großinvestoren.

13 Vgl. die Fallstudie in Karin Gaesing/Frank Bliss, Gender, Land und Ressourcenmanagement in Benin, AVE-Studie 17/2018.

teln, eigentlich eine Herausforderung für die nationalen Regierungen, lässt sich am besten durch Selbstorganisation der Bäuerinnen und Bauern lösen, was den kooperativen Einkauf begünstigt. Allerdings ist ganz ohne den Staat die Frage der generellen Verfügbarkeit von Inputs und vor allem deren Qualitätssicherung kaum lösbar.

Passende Technologie bereitstellen: Da die Regenzeit und damit die Aufnahme der sehr arbeitsintensiven Landarbeit mit Beginn der Regenzeit quasi an einem Tag beginnt, herrscht saisonal in der afrikanischen Landwirtschaft vielfach erheblicher Arbeitskräftemangel. Entsprechend spielt die Lohnarbeit durch Landlose oder Migrantinnen und Migranten aus anderen Klimazonen mancherorts bereits eine große Rolle. Zum Beispiel in Benin zeigt sich jedoch, dass angesichts der geringen Produktivität die Löhne mangels Kapital kaum aufzubringen sind, denn bäuerliche Betriebe erhalten noch weniger Bankkredite als das städtische Gewerbe. Entsprechend ist die Nachfrage nach einfacher Technologie wie Motorpflügen groß. Statt großer Traktorenprogramme, wie sie derzeit im Tschad umgesetzt werden, wäre die Übernahme der in Südostasien weitverbreiteten Multifunktions-Handtraktoren eine gute Lösung.

Zugang zu Kapital erleichtern: Landwirtschaftliche Kredite sind in afrikanischen Ländern wegen zumeist fehlender Sicherheiten kaum zu bekommen. Noch mehr als für Handwerker und Händlerinnen in den urbanen Zentren wäre es deshalb für Bäuerinnen und Bauern notwendig, sich kooperativ zu organisieren, um bei Banken angemessen auftreten zu können. Und die EZ sollte Mittel bereitstellen, die den Kreditinstituten das Risiko mindern.

Zugang zu Ackerland sichern: Der gesicherte Zugang zu Ackerland sollte ein zunehmend wichtiges Thema der nationalen Entwicklungspolitik sein. Die EZ kann dabei nur unterstützend tätig werden, also beratend und gegebenenfalls mit Finanzierungsbeiträgen bei der Erstellung nationaler Landkataster. Ganz besonders wichtig ist ein Ende des verheerenden *landgrabbing*, das vor allem die traditionelle Landwirtschaft massiv schädigt. Statt Land an Investoren zu übertragen, die es in der Regel zu kurzzeitigen Profitzwecken ausbeuten und nicht selten verwüstet zurücklassen, sollte die Sicherung der bäuerlichen Landtitel an erster Stelle stehen. Nur wer sicher sein kann, dass das Land

der Familie auch übermorgen zur Verfügung stehen wird, investiert in seinen Acker und ist bereit, Kredite aufzunehmen und aufwändige Maßnahmen umzusetzen. Darüber hinaus bedarf es (nicht nur) in diesem Bereich eines gezielten Empowerments von Frauen: Frauen eigene Landrechte zu geben, hieße, die Produktion deutlich steigern zu können.

Wertschöpfung steigern: Für die Steigerung der Wertschöpfung aus landwirtschaftlicher Produktion vor Ort und zugleich die Schaffung nicht-bäuerlicher Arbeitsplätze ist „Wertschöpfungsketten-Verlängerung“ das Zauberwort. Ob Mangos, Cashewnüsse oder Sojabohnen: Es geht hierbei darum, die Erzeugnisse nicht direkt nach der Ernte Aufkäufern ab Feld zu überlassen, sondern so viel wie möglich zu deren Wertsteigerung beizutragen. Dies beginnt damit, dass Grundnahrungsmittel teilweise eingelagert werden (wofür allerdings heute oft fehlende Lagerhäuser benötigt werden) und erst dann, wenn der Preis nach der Haupterntezeit zu steigen beginnt, verkauft werden. Statt als Rohware in der Schale könnten Cashewnüsse als getrocknete oder sogar gewürzte Kerne verkauft werden, und bei Soja böte es sich an, Erzeugnisse wie Tofu, Sojamilch oder Sojamehl teilweise schon im Dorf herzustellen, was viele Arbeitsplätze und damit lokalen Mehrwert beziehungsweise Einkommen schafft. Der Ansatz verlängerter Wertschöpfungsketten könnte durch die Bereitstellung zumindest der dringlichsten Infrastruktur flankiert werden (ganzjährig nutzbare Zugangswege zu den Dörfern, Lagerhäuser, Strom und anderes mehr).

ARMUTSBEKÄMPFUNG IM URBANEN RAUM

Problemlage

Trotz der überwiegenden Beschäftigung der Bevölkerung in der Landwirtschaft sollte der städtische Beschäftigungsbereich bei der Armutsbekämpfung nicht vernachlässigt werden – nicht zuletzt wegen der zunehmenden Urbanisierung. Der Arbeitsmarkt in Subsahara-Afrika ist je nach Land ganz überwiegend bis fast ausschließlich durch Informalität geprägt, das heißt, die beschäftigten Männer und Frauen haben keinerlei Sozialversicherung, und kaum ein Arbeitsverhältnis beruht auf einer formellen vertraglichen Grundlage.

Die als Antwort auf diese Herausforderung vielfach propagierte Formalisierung informeller

Arbeit ist jedoch keine einfache oder rasche Lösung, denn hierbei spricht der Zentralstaat ein entscheidendes Wort mit. Ein formalisiertes Unternehmen, ob als industrieller Großbetrieb oder als Einpersonengeschäft, bekommt eine Betriebs- und Steuernummer, eine „richtige“ Adresse – und wird damit bei allen präsent, die in der Verwaltung in irgendeiner Weise damit zu tun haben. In einigen Ländern hat dies zwar mehr Vor- als Nachteile – etwa in Benin, wo junge Unternehmen steuerlich zunächst relativ unbehelligt bleiben und sich die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Betriebe krankensicher- wie auch rentenversichern können –, aber in anderen Ländern wie dem Sahelland Tschad ist die Formalisierung häufig der Beginn einer fast täglichen Ausplünderung.

Der Betriebsformalisierung folgen meist Besuche von Vertreterinnen und Vertretern diverser Behörden, die allesamt Forderungen an die Unternehmensleitung stellen dürfen. Häufig können Steuerinspektoren die aus mangelhafter Buchführung vorgelegten Zahlen willkürlich in Zweifel ziehen und völlig überhöhte, teilweise absurde Forderungen stellen, die ein Unternehmen sofort in den Konkurs treiben würden. Die meisten Forderungen lassen sich nur durch Bestechungsgelder abwenden. Nach Abzug aller Kosten bleibt so nur denjenigen etwas an Einkommen übrig, die geschickt die „richtigen“ höhergestellten Beamtinnen und Beamten bestechen, um sich dadurch die weniger einflussreichen vom Hals zu halten. Diese Misere ist allen wirtschaftlich aktiven Menschen in der Regel bekannt, und die Folge ist, dass fast überall die Formalisierung selbst gut laufender Betriebe unterbleibt, die Belegschaft ohne Sozialversicherung bleiben muss und ein wirklicher Arbeitsschutz nahezu unbekannt ist.

So kommt es, dass selbst erfolgreiche Unternehmerinnen und Unternehmer, die ihre Geschäftstätigkeit gerne ausweiten und mehr Leute einstellen würden, sich so gut es geht zu verstecken suchen, um die Formalisierung zu vermeiden: mittels schäbiger Hangars, in Hinterhöfen gelagert, ohne Firmenschilder und daher schwer zu finden, keine eigenen Transportmittel außer Mopeds selbst im Servicehandwerk (etwa Elektriker, Klempner, Schweißer) und eben mit weniger Angestellten als eigentlich möglich. Dieser Verzicht auf Ausweitung der wirtschaftlichen Aktivität ist die übliche Konsequenz der Ausplünderung des formellen Sektors. Die weitaus negativeren Fol-

gen sind Schließungen der „besseren“ informellen Betriebe nach „Entdeckung“ durch die Behörden.

Mögliche Lösungswege

Welche Lösungen sind vor diesem Hintergrund überhaupt denkbar? Im urbanen Bereich könnte der Weg aus der Armut über eine Erhöhung der Einkommen für Arbeit im informellen Sektor führen. Daneben ist eine deutliche Reduzierung der Unterbeschäftigung notwendig – zwar ist kaum jemand „arbeitslos“, aber die jeweilige Tätigkeit beziehungsweise das daraus erzielte Einkommen reicht oft nicht aus, um eine Familie zu ernähren. Aus meiner Sicht sind vor allem die folgenden Maßnahmen dazu geeignet, dies zu erreichen und die Armutssituation im urbanen Raum zu verbessern.

Selbstorganisation: Ein erster Schritt zum Aufbau von „Gegenmacht“ und mittelfristig damit auch zu einer Verbesserung der Arbeitsbedingungen und zur Erhöhung der Einkommen ist die Selbstorganisation der betroffenen Erwerbstätigen. Die Gründung von zunächst informellen, je nach Land und rechtlichen Vorgaben auch formellen berufsständischen Organisationen, vielfach unterstützt durch internationale NGOs – aus Deutschland zum Beispiel durch den Deutschen Genossenschafts- und Raiffeisenverband sowie durch zahlreiche Handwerks- und Handelskammern und politische Stiftungen – und wo es geht auch durch die offizielle EZ, ist daher bereits eine weitverbreitete Praxis. Je professioneller die Organisationen arbeiten und je mehr Mitglieder sie haben, desto besser können sie diese vor staatlicher Willkür schützen und zugleich bei ihrer wirtschaftlichen Tätigkeit unterstützen. Dabei müssen nicht immer nur „nationale“ Organisationen entstehen. Auch städtische oder nur quartierbezogene Strukturen wirken. So lassen sich beispielsweise Marktfrauen in Ghana oder der Côte d’Ivoire heute, seitdem sie sich zusammengeschlossen haben, nicht mehr so einfach von informellen Märkten vertreiben oder von der Polizei erpressen, wenn sie keine Gewerbekarten besitzen. Wichtig ist auch, die Organisationen zu befähigen, sich in der Öffentlichkeit darzustellen, unter anderem also die Presse für ihre Sache zu gewinnen. Staatliche EZ, aber auch politische Stiftungen und andere NGOs können hierbei durchaus helfen, Wirkungen zu erzielen.

Zugang zu Krediten verbessern: Ein von der Weltbank thematisiertes und durch zahlrei-

che Studien belegtes Problem überall in Subsahara-Afrika ist der schwierige Zugang zu Krediten für betriebliche Investitionen und vor allem Neugründungen, selbst wenn Banken über ausreichende Finanzierungsgelder verfügen.¹⁴ Wenn sich Kleinhändlerinnen und Kleinsthändler zu Kooperativen zusammenschließen, kommen sie dagegen immer häufiger an Kredite heran, die Banken einzelnen Marktfrauen niemals gewähren würden. Die auf diese Weise zugänglichen Kleinkredite von rund 300 bis 500 Euro sind es dann, die aus einer (informellen) Straßenhändlerin, die jeden Tag mit einem Korb Tomaten 1,50 Euro verdient, eine (informelle) Geschäftsfrau mit einem festen Marktstand machen, durch den sie das fünf- bis zehnfache Tageseinkommen erzielt.

Umfang der Kredite vergrößern: Mit dem nächsten Kreditsegment, zwischen 1000 und 5000 Euro, ließen sich in Afrika durchaus nachhaltig Neugründungen von professionellen Handwerksbetrieben finanzieren. Informalität und Professionalität sind dabei kein Widerspruch. Hier kann die internationale EZ einen sehr wichtigen Beitrag leisten, indem sie bereits bei der vielerorts unterstützten Ausbildung Berufsalternativen thematisiert und die Rahmenbedingungen für berufliche Einstiege positiv zu beeinflussen sucht. Hierzu gehört ganz besonders der benötigte, bisher aber kaum gewährleistete Zugang zu Krediten für Betriebsgründerinnen und -gründer. Indem die EZ nationalen Kreditinstitutionen alternative finanzielle Kreditlinien für Handwerkerinnen und Handwerker, junge Unternehmerinnen und Unternehmer oder genossenschaftlich organisierte Personengruppen zur Verfügung stellt oder den Institutionen auch nur Garantien für solche mit erhöhtem Risiko verbundenen Kredite bietet, könnten überall Zehntausende gut qualifizierte junge Leute in Arbeit gebracht werden.

Bisher setzt die EZ dagegen häufiger auf hierfür absolut ungeeignete Mikrokredite. In extrem armen Ländern wie Benin, Malawi oder Sambia gibt es in der Konsequenz unzählige geförderte Mikrofinanzorganisationen. Evaluationen zei-

gen jedoch, dass die von diesen Einrichtungen oft zwischen 50 und 100 Euro liegenden Minimalkredite zwar zum Beispiel Marktfrauen helfen können, ihr Einkommen geringfügig zu steigern, aber sie verhelfen ihnen zumeist nicht nachhaltig aus der Armut.¹⁵ Kredite in Höhe von 1000 bis 5000 Euro an junge Unternehmerinnen oder Handwerker ermöglichen dagegen in der Regel die Schaffung weiterer Arbeitsplätze, die über die Kreditnehmerin oder den Kreditnehmer hinausgehen. Damit leisten sie einen wichtigen Beitrag zur Beschäftigungsförderung und gegen extreme Armut, denn diese zusätzlich geschaffenen Arbeitsplätze stehen meist weniger qualifizierten Personen zur Verfügung.

Berufliche Qualifikation fördern: Die Beschäftigung junger Menschen, vor allem auch derjenigen unter ihnen, die sich durch Schule oder Studium qualifiziert haben, ist ein wichtiger Baustein, um die Armut zu bekämpfen. Es hilft wenig, über die Probleme der Informalität zu lamentieren. So gibt es bereits zahlreiche Ansätze zur Unterstützung der in Informalität arbeitenden Menschen. Die deutsche NGO Don Bosco Mondo zum Beispiel betreibt in Cotonou in Benin (sowie in zahlreichen anderen Städten in Afrika und weltweit) berufliche Ausbildungszentren für Jugendliche, davon vielerorts gezielt für Straßenkinder und Kinder aus armen Familien. Zusammen mit Partnerorganisationen werden auf diese Weise ständig einige Zehntausend junge Menschen, die ohne diese Unterstützung ihr Leben lang allenfalls unterbezahlte Handlangerdienste leisten müssten, beruflich qualifiziert. Dieses und zahlreiche weitere Beispiele zeigen, dass auch im bisher vernachlässigten informellen Sektor ohne Zielsetzung seiner Formalisierung und allenfalls mit niederschwelliger Unterstützung durch den Staat zweierlei möglich ist: Erstens können durch Verbesserung der Rahmenbedingungen massenhaft neue Arbeitsplätze geschaffen werden, und zweitens gibt es viele Möglichkeiten, bestehende Arbeit durch Qualifikation aufzuwerten und den Be-

¹⁴ Dieser Missstand ist in fast jedem Länderbericht „Doing Business“ der Weltbank unter den wichtigsten Defiziten gelistet, da Banken häufig nur denjenigen Kredite zu geben pflegen, die ein Mehrfaches der Kreditsumme an Sicherheiten bieten können, das „richtige“ Parteibuch haben oder anderweitig von der Regierung protegirt werden.

¹⁵ Wer über nur 20 Prozent des Einkommens verfügt, das als Armutsgrenze bezeichnet wird (also statt 1,90 US-Dollar nur 0,38 US-Dollar), dem nützt es mit Blick auf das Ziel „Weg aus der Armut“ wenig, wenn er oder sie das Einkommen um zehn oder 20 Prozent steigert. Zur Bewertung von Mikrokrediten vgl. Thorsten Beck, Microfinance: A Critical Literature Survey, Independent Evaluation Group of the World Bank Group, IEG Working Paper 4/2015.

rufstätigen dadurch zu einem höheren Einkommen und damit zu einem Weg aus der Armut zu verhelfen.

SOZIALE SICHERUNG?

Ein weiterer Schritt, der dazu beitragen könnte, sowohl die Armen im ländlichen Raum als auch in den Städten mittelfristig aus der Armut zu führen, ist der Aufbau sozialer Sicherungssysteme in den Ländern des subsaharischen Afrika. Bereits heute gibt es diesbezüglich viele Einzelmaßnahmen: Unterstützung besonders ernährungsgefährdeter Haushalte in Dürregebieten von Kenia oder Äthiopien, Gesundheitsgutscheine für Arme in mehreren Ländern, rudimentäre Krankenversicherungen für gewerbliche Arbeitskräfte und hin und wieder auch das Bestreben, eine Rentenversicherung einzuführen. Nur wenige Länder haben jedoch flächendeckende Fürsorgesysteme eingeführt, wobei das Finanzierungsproblem nur ein Argument war.

Berechnungen der Internationalen Arbeitsorganisation, die sich in den vergangenen Jahren besonders intensiv für das Thema der sozialen Sicherung engagiert hat, zeigen, dass breitere soziale Sicherung auch in den meisten Ländern Afrikas möglich ist. Vielfach würde zwar technische Unterstützung benötigt, aber nur eine Gruppe besonders armer Staaten wäre auf umfangreichere externe Finanzierungshilfen angewiesen.¹⁶ Auch konnten Kolleginnen im Rahmen einer Studie anhand eines kenianischen Beispiels zeigen, dass soziale Geldtransfers durchaus einen doppelten Nutzen haben können: Bei den Empfängerinnen und Empfängern von Zahlungen tragen sie zum einen dazu bei, die Lebensbedingungen (Ernährung, Kleidung, aber auch Schulbesuch der Kinder) signifikant zu verbessern. Durch die vor allem in arme Milieus (Kleinhandel) fließenden zusätzlichen Geldmittel profitiert zum anderen aber auch die lokale Wirtschaft einschließlich der Landwirtschaft von der zunehmenden Nachfrage.¹⁷

16 Vgl. International Labor Organization, Social Protection Global Policy Trends 2010–2015. From Fiscal Consolidation to Expanding Social Protection: Key to Crisis Recovery, Inclusive Development and Social Justice, Social Protection Policy Paper 12/2014. Generell zu sozialer Sicherung vgl. auch Markus Loewe, Soziale Sicherung, informeller Sektor und das Potential von Kleinstversicherungen, Baden-Baden 2009; Barbara Rohregger, Die Rolle von sozialer Sicherung für die Ernährungssicherung, Bonn–Eschborn 2017.

17 Vgl. Mahla/Bliss/Gaesing (Anm. 1.).

Soziale Sicherung ist dabei kein Perpetuum mobile, da die Systeme natürlich mit Geld versorgt werden müssen. Mit Blick auf die Ziele für nachhaltige Entwicklung der Vereinten Nationen (Sustainable Development Goals, SDGs, Agenda 2030) wird es allerdings kaum möglich sein, ohne eine flächendeckende Einführung sozialer Sicherungssysteme das wichtige erste Ziel der Agenda, die weltweite Beseitigung extremer Armut, zu erreichen.

FAZIT

Für die in den ländlichen Räumen und zumeist von der Landwirtschaft lebenden Menschen ist die Landsicherheit Grundlage aller Überlebensstrategien. Darauf aufbauend müsste es gelingen, sich zusammenzutun und kooperativ die notwendigen Inputs wie vor allem Saatgut und Düngemittel zu besorgen und die eigenen Produkte gemeinsam selbst zu vermarkten. Zudem müssten die Wertschöpfungsketten, wo immer es geht, verlängert werden, um lokal zusätzliche Beschäftigung auch außerhalb der eigentlichen Landwirtschaft zu generieren und höhere Preise zu erzielen. Hier kann durch EZ, unter anderem mit Hilfe internationaler NGOs, auch ohne den Partnerstaat viel erreicht werden.

Das Gleiche gilt für den urbanen Raum. Hier können ebenfalls unter Umgehung des blockierenden Staates vor allem durch Professionalisierung im informellen Sektor, durch die Bereitstellung von Kreditmitteln zur Gründung und -Erweiterung kleiner Unternehmen und durch die Selbstorganisation der Beteiligten für ihre Interessenwahrnehmung Arbeit und Einkommen geschaffen werden. Wer allerdings nicht arbeitsfähig ist und deshalb durch alle Maschen einer Förderung wirtschaftlicher Aktivitäten fällt, müsste nach geltendem Menschenrechtsverständnis Sozialhilfetransfers erhalten, die ihm oder ihr ein menschenwürdiges Überleben sichern.

FRANK BLISS

ist Professor für Entwicklungsethnologie an der Universität Hamburg, Senior Research Fellow am Institut für Entwicklung und Frieden (INEF) der Universität Duisburg/Essen und Mitinhaber des entwicklungspolitischen Beratungsbüros Bliss & Gaesing – Associated Consultants. bliss.gaesing@t-online.de

ESSAY

DEN KOLONIALEN BLICK ÜBERWINDEN: „AFRIKABILDER“ UND „AFRIKAPOLITIK“

Rainer Gries

Afrika, unser Nachbarkontinent, von dem in jüngster Zeit zahlreiche Menschen als Migrantinnen und Migranten oder Geflüchtete nach Europa drängen: So entsteht vor allem ein medial vermitteltes Bild von Afrika als „Krisenkontinent“. Können wir uns vorstellen, dass auch in Afrika Menschen nicht nur überleben, sondern leben und ihren Alltag bewältigen? Oder wie es der schwedische Schriftsteller Henning Mankell formulierte: „Wir wissen alles darüber, wie Afrikaner sterben, und wir wissen nichts darüber, wie sie leben.“⁰¹

Gewinnen wir über die Medienberichterstattung ein realistisches Bild von Afrika und seinen Bewohnerinnen und Bewohnern? Häufig liefert schon die kartografische Darstellung Afrikas im Schulatlas ein verzerrtes Bild des Größenverhältnisses zwischen Europa und Afrika, dem mit über 30 Millionen Quadratkilometern zweitgrößten Kontinent der Erde, mit über einer Milliarde Menschen und Hunderten von Sprachen.

Wir haben zwar seit Langem einen begrifflichen Wandel vollzogen, sprechen etwa kaum mehr von „Entwicklungshilfe“, sondern von „Entwicklungszusammenarbeit“. Aber haben wir damit den kolonialen Blick auf unseren Nachbarkontinent und auf unsere Beziehungen zu ihm überwunden? Mit Blick auf Migration und Migrationspolitik ist aktuell festzuhalten: Weder das Afrikabild in Europa noch das Europabild in Afrika scheinen realistisch und geeignet, die Lebensverhältnisse in beiden Kontinenten abzubilden.

ZUM AFRIKABILD IN DEUTSCHLAND

Afrika stand in Deutschland als Thema lange Zeit im Hintergrund des öffentlichen Interesses – die Wahrnehmung war weitgehend von Klischees bestimmt: „Unterentwickelt“ meinte stets „nicht so entwickelt wie wir“. Man blickte auf Menschen in Afrika herab, bestenfalls auf arme Menschen, denen

wir irgendwie helfen müssen. Bis heute ist das allgemeine „Afrikabild“ weitgehend von kolonialistischen, paternalistischen Stereotypen beeinflusst. Direkte Kontakte mit Menschen in und aus Afrika sind noch immer eher selten. Die Geschichte Afrikas beginnt für die meisten von uns mit der Kolonialzeit ab dem 16. Jahrhundert.

Die reproduzierten Stereotype von Afrika zeigen die enge Vernetzung von Kolonialismus, Rassismus und Afrikabilern: Die Anglistin und Afrikawissenschaftlerin Susan Arndt hat darauf hingewiesen, dass in der Formierung des Rassismus eine Rechtfertigungsideologie für die europäischen und nordamerikanischen Eroberungen zu sehen sei. Die Afrikastereotypen hätten eine Legitimations-, Entlastungs- und Verschleierungsfunktion.⁰² Bei der Beschreibung der früheren und teilweise heute noch verbreiteten Afrikabilern als kolonialistisch und rassistisch sollte zudem beachtet werden, dass die menschenverachtende Herabwürdigung der Menschen in Afrika in der Durchsetzung vor allem ökonomischer Interessen europäischer „Eroberer“ und Politiker begründet war, Afrikaner als geschichtslos darzustellen und ihnen jegliche größere eigene Kulturleistung abzusprechen.⁰³

Schon Mitte der 1960er Jahre nannte es der Politologe und Afrikaforscher Franz Ansprenger daher als erste Aufgabe, das klischeehafte Afrikabild, das allzu häufig in der westdeutschen Öffentlichkeit anzutreffen sei, durch wissenschaftliche Forschung, Lehre und Publikation allmählich zu reformieren.⁰⁴ Und auch Julius K. Nyerere, ehemaliger Präsident von Tansania, wandte sich 1961 gegen den Versuch, auch Afrikanern ein Afrikabild nahezubringen, das ihre Geschichte ausblendet: „Sometimes Europeans talk as if we should be ashamed of our own heritage. We are not. On the other hand sometimes they talk as if we should put aside everything which is not ‚traditionally African‘ and live forever as though the Europeans had never come into contact with us. But this too would demand that we deny our own

history; we cannot do it. We are what all our past, known and unknown, has made us.“⁰⁵

Auch Kwame Opoku, der ghanaische stellvertretende Direktor des Rechtsbüros der Organisation der Vereinten Nationen für industrielle Entwicklung, hob in den 1980er Jahren die unterschiedlichen Sichtweisen in Afrika und Europa mit Blick auf die Kolonialzeit und das dadurch geprägte Afrikabild in Europa hervor: Während die Europäer sich vielfach noch als wohlthätige, hilfsbereite Menschen sähen, sei die Kolonialzeit in Afrika die Zeit der Zerstörung gewesen. Das so begründete Afrikabild, das von der europäischen Presse verbreitet würde, behindere auch eine gemeinsame Sicht auf Probleme. Menschen in Europa hätten aufgrund ihres Afrikabildes kein Verständnis für den Kontinent: „Dabei könnten sie zumindest in ihrem eigenen Land erst einmal beginnen, dieses Afrikabild zu korrigieren, das sie daran hindert, die echten Probleme Afrikas aus realistischer Perspektive zu sehen.“⁰⁶

ZWISCHEN „KRISENKONTINENT“ UND „CHANCENKONTINENT“

Hat sich seitdem etwas getan? Laut einer Untersuchung zum Afrikabild in deutschen Schulbüchern waren die Mängel Anfang dieses Jahrtausends noch nicht beseitigt: Die Autorin der Untersuchung, die Erziehungswissenschaftlerin Anke Poenicke, schlussfolgerte darin, dass sich die Voraussetzungen für eine Verständigung – unter anderem Respekt und Anerkennung der anderen – in vielen untersuchten Geschichtsbüchern nur in Ansätzen

oder gar nicht finden ließen. Zwar gebe es auch einige positive Beispiele, doch „die Selbstreflexion als Voraussetzung für Verständigung wird da nicht erfüllt, wo unreflektiert europäische Maßstäbe angelegt werden“. Zur Selbstreflexion gehöre dabei auch, koloniale Bilder zu hinterfragen und Alltagsrassismus zu erkennen.⁰⁷

Auch jüngere Untersuchungen zeigen, dass das Thema Subsahara-Afrika in Schulbüchern noch immer eine eher untergeordnete Rolle spielt.⁰⁸ Nach wie vor besteht ein Problem darin, dass Afrika häufig nur sehr knapp abgehandelt wird und die Darstellung der Geschichte des Kontinents meist erst mit der Kolonialzeit beginnt. Ebenso bleibt es eine Herausforderung, Kindern und Jugendlichen ein annähernd realistisches Bild vom Alltagsleben und von Alltagsproblemen ihrer Altersgenossen in Afrika zu vermitteln. Dabei gilt es, die Neugier und das Interesse der Kinder zu wecken – vielleicht auch gemeinsam mit Mitschülerinnen und Mitschülern, deren Eltern aus Afrika nach Deutschland gekommen sind.

Wenn das über Medien, Schul- und Jugendbücher vermittelte Afrikabild auch heute noch in vielen Fällen weder die Entwicklungen in unserem Nachbarkontinent noch unsere Beziehungen zu ihm realistisch und angemessen widerspiegelt, so gibt es doch auch positive Ausnahmen und Materialien, die für die schulische und außerschulische politische Bildung geeignet sind.⁰⁹ Und es gibt auch zivilgesellschaftliches Engagement für eine Revision des Afrikabildes: So forderten zum Beispiel 2013 mehrere Vertreterinnen und Vertreter zivilgesellschaftlicher Organisationen sowie aus Forschung und Lehre in einem offenen Brief verschiedene Schulbuchverlage auf, rassistische Begriffe, Inhalte und Konzepte aus ihren Schulbüchern zu entfernen, weil deren Verbreitung eine negativ prägende Auswirkung auf die gesellschaftliche Wahrnehmung hat.¹⁰

01 „Wartesaal des Todes“, Interview mit Henning Mankell, in: *Der Spiegel*, 14. 7. 2003, S. 102.

02 Vgl. Susan Arndt, *Impressionen. Rassismus und der deutsche Afrikadiskurs*, in: dies. (Hrsg.), *AfrikaBilder. Studien zu Rassismus in Deutschland*, Münster 2001, S. 12 ff.

03 Vgl. Reinhold Meyer, *Die Entdeckung Afrikas: Von den Pharaonen zu Livingston*, in: Axel Buchholz/Martin Geiling (Hrsg.), *Afrika den Afrikanern. Vorkoloniales Erbe und nachkoloniale Entwicklung*, Frankfurt/M. u. a. 1980, S. 9 ff.

04 Vgl. Franz Ansprenger, *Aufgaben der deutschen politischen und historischen Wissenschaft in Bezug auf Afrika*, in: Horst Heidermann/Heinz Kühn (Hrsg.), *Afrikas Gegenwart und Zukunft. Beiträge zum ersten Afrika-Colloquium der Friedrich-Ebert-Stiftung*, Hannover 1964, S. 108 f.

05 Julius K. Nyerere, *The Future of Africa, 1961*, in: ders., *Freedom and Unity – Uhuru na Umoja, A Selection from Writings and Speeches 1952–65*, London–Nairobi–Dar es Salaam 1967, S. 116.

06 Kwame Opoku, *Europas Bild vom wilden Afrikaner*, in: Dieter Cwienk/Jochen K. Klicker (Hrsg.), *Lernen von Afrika – Ein Werkbuch zu Politik und Zeitgeschichte Schwarz-Afrikas*, Wuppertal 1982, S. 168 f.

07 Anke Poenicke, *Afrika in deutschen Medien und Schulbüchern*, Konrad-Adenauer-Stiftung, Sankt Augustin 2001, S. 42.

08 Vgl. Kessete Awet, *Die Darstellung Subsahara-Afrikas im deutschen Schulbuch*, Leverkusen 2018; ZEP/Zeitschrift für internationale Bildungsforschung und Entwicklungspädagogik, 4/2014 mit dem Themenschwerpunkt *Afrikabilder*.

09 Vgl. etwa Bundeszentrale für politische Bildung (Hrsg.), *Afrika verstehen lernen, 12 Bausteine für Unterricht und Projekttag*, Bonn 2010².

10 Siehe www.africavenir.org/news-details/archive/2013/october/article/afrikabild-in-schulbuechern-offener-brief-an-die-schulbuchverlage-westermann-schroedel-diesterweg.html?tx_ttnews%5Bday%5D=09&cHash=6690d765f75c0455f36047b0007b0c62.

Auch die gängigen Nachrichtenmedien – Zeitungen, Radio- und Fernsehsender und Online-Nachrichtenseiten – konzentrieren sich in ihrer Berichterstattung stark auf dramatische, spektakuläre, häufig negative Ereignisse. Über das Alltagsleben wird weniger berichtet. Viele Redaktionen haben gar keine eigenen Korrespondenten mehr vor Ort. Außerdem ist eine Konzentration auf Politikerinnen und Politiker sowie politische Ereignisse festzustellen – oder auf exotisch-fremdartige oder exotisch-romantische Elemente, was eine kulturelle Distanz betont. Das führt bei einem breiten Publikum zu einer Verstärkung von Beurteilungsmustern, in denen kolonial geprägte Afrikastereotype noch von Bedeutung sind.

Neben das etablierte Bild vom „Krisenkontinent“ ist in den vergangenen Jahren ein weiteres getreten, das möglicherweise nicht weniger übertrieben ist – und mitunter genauso mit einem kolonialen Blick verbunden ist. Wenn angesichts des afrikanischen Rohstoffreichtums, wirtschaftlicher Wachstumszahlen und chinesischer Großinvestitionen von Afrika als „Kontinent der Chancen“ die Rede ist, entlarvt dies nicht selten die Ambition, die afrikanischen Gesellschaften in erster Linie als Absatzmärkte für eigene Produkte zu erschließen und sich einen Anteil an den natürlichen Ressourcen zu sichern. Dass afrikanische Akteure hier auf Augenhöhe wahrgenommen werden, darf bezweifelt werden.

Wollen wir uns öffnen für einen respektvollen, fairen Umgang mit den Menschen in Afrika, so müssen wir die Hintergründe für das bisherige Afrikabild, auch unsere deutsche und europäische Kolonialgeschichte, begreifen und verstehen lernen, um es zu überwinden – als Chance für die Menschen hier wie dort. 134 Jahre nach der Berliner Kongokonferenz, in der europäische Staaten Afrika unter sich „aufteilten“, sollte das unser Anliegen sein.

AFRIKAPOLITIK

Die aktuelle Debatte in Deutschland und Europa über Migranten und Flüchtlinge aus Afrika und ihrer Abwehr, über Fluchtursachen, über die Suche nach Partnern in Afrika verdeutlicht, dass das Afrikabild zunehmend auch innenpolitisch relevant wird und eine Aktualisierung des Afrikabildes dringend notwendig ist. Unsere Beziehungen zu und mit Afrika müssen aus der Nische der Expertinnen und Experten sowie Vertreterinnen

und Vertreter eigener wirtschaftlicher Interessen geholt werden. Denn Afrika ist nicht irgendein ferner Kontinent, sondern kommt Europa näher – über die Medien, aber auch durch Zugewanderte in unserer Nachbarschaft und im öffentlichen Leben. Und: Unser Bild prägt auch die politischen Beziehungen – etwa in der Entwicklungszusammenarbeit.

Auch die politische Debatte wird weiterhin dominiert einerseits vom alten Afrikabild des armen Krisenkontinentes und andererseits vom Chancen- und Zukunftskontinent, wie ihn der ehemalige Bundespräsident Horst Köhler 2007 beschrieb: „Wir haben uns hierzulande angewöhnt, bei Afrika fast automatisch an Armut, Korruption, Krankheit und auch Krieg zu denken. Das alles gibt es leider. Doch es ist Zeit, genauer hinzuschauen und Klischees über Bord zu werfen. Ich habe bei meinen Besuchen ein anderes Afrika kennengelernt ein Afrika voller Potenzial und Kreativität.“¹¹ Gefordert werden Anreize für ausländische Investoren, von den Regierungen in Afrika und in den Industrieländern – seit Jahrzehnten.

Der ehemalige Bundeskanzler und Vorsitzende der Nord-Süd-Kommission, Willy Brandt, stellte schon 1983 fest: „Die Verschlechterung der Wirtschaftslage bedroht zunehmend die politische Stabilität vieler Entwicklungsländer. (...) Was hindert uns, die Herausforderung der gegenwärtigen Krise anzunehmen? (...) Es ist nicht in erster Linie ein Mangel an technischen Lösungen, die größtenteils längst bekannt sind, vielmehr fehlt ein klares und weithin akzeptiertes Verständnis der gegenwärtigen Lage und ihrer Gefahren, und es fehlt der politische Wille, der erforderlich ist, um die wirklich schwierigen Aufgaben zu meistern.“¹²

Der Bundesminister für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ), Gerd Müller, und andere Afrikapolitikerinnen und -politiker sollten (selbst)kritische Bilanz ziehen und damit eine Revision des Afrikabildes fördern: Warum haben die bisherigen Konzepte, Programme und Projekte über Jahrzehnte nicht zu einer stärkeren Reduzierung von Armut und prekären Lebens- und Arbeitsbedingungen in Afrika geführt?

¹¹ Horst Köhler, Zukunftskontinent Afrika, in: Frankfurter Rundschau, 1.6.2007, S. 15.

¹² Willy Brandt (Hrsg.), Hilfe in der Weltkrise – Ein Sofortprogramm. Der 2. Bericht der Nord-Süd-Kommission, Hamburg, März 1983, S. 9, S. 15.

Die Bundesregierung hat in den vergangenen Jahren zahlreiche Pläne und Initiativen auf den Weg gebracht: unter anderem die Afrikapolitischen Leitlinien 2014, die G20-Konferenz zur Afrika-Partnerschaft 2017, den damit verbundenen, vom Bundesfinanzministerium koordinierten „Compact with Africa“, den vom BMZ beförderten „Marshallplan mit Afrika“ 2017 und die vom Bundeswirtschaftsministerium ins Leben gerufene Initiative „Pro! Afrika“ 2017. Im Mai 2018 stellte Minister Müller einen Fünf-Punkte-Plan für die Vertiefung der Beziehungen zwischen der EU und Afrika vor, in dem er die Förderung von Privatinvestitionen, die Erhöhung der Eigeneinnahmen der afrikanischen Staaten durch konsequenten Steuervollzug, einen Haushaltschwerpunkt zur Stärkung der EU-Afrika-Partnerschaft, eine Neugestaltung der Handelsbeziehungen zwischen der EU und Afrika zugunsten der afrikanischen Wirtschaftsentwicklung sowie die Einrichtung eines ständigen EU-Afrika-Rates vorschlug.¹³ Der Eindruck bleibt, dass Politikerinnen und Politiker vor allem internationale Konzerne für Investitionen gewinnen wollen – zusammen mit „reformorientierten“, liberalen afrikanischen Partnern, die sich offen für diese Investoren und ihre Investitionspläne zeigen – wie seit Jahrzehnten. Zugleich schimmert ein nicht ganz uneigennütziges Motiv durch, wenn der Minister bedauert, wie wenig Afrika als Chancenkontinent wahrgenommen wird: „Im Gegensatz zu China und Russland. Sie investieren massiv und sichern sich knappe Rohstoffe wie Coltan und Lithium für die Digital- und Elektroindustrie. Europa ist gerade dabei, Afrika als Jahrhundertchance zu verpassen.“¹⁴

Von vielen Politikerinnen und Politikern und den meisten Nachrichtenmedien erfahren wir selten, welches eigentlich die Position der afrikanischen „Partner“ zu „unseren“ Plänen ist. Auch beim G20-Gipfel 2017, als Afrika ein Schwerpunktthema war und vieles entschieden wurde, was die Menschen dort betrifft, war Südafrika das einzige afrikanische Land am Verhandlungstisch. Der Eindruck entsteht, dass afrikanischen Politikerinnen und Politikern eher die Rolle als

Zuhörer zufällt. Auch diese Eindrücke verfestigen paternalistische und europazentrierte Afrikabilder. Deshalb sollten realistische Vorstellungen von den Lebensbedingungen in unserem Nachbarkontinent und eine kritische Bestandsaufnahme unserer Politik mit und in Afrika die Grundlage für die Entscheidungen über Strategien und Instrumente sein.

Eine Revision des allgemeinen Afrikabildes, gefördert durch Politik, Medien, Schulen und zivilgesellschaftliche Gruppen, könnte Grundlagen schaffen für breiten und aktiven Diskurs zur deutschen und europäischen Außen-, Sicherheits-, Außenwirtschafts- und Entwicklungspolitik mit Partnerinnen und Partnern in Afrika. Ein realistisches Afrikabild der Bevölkerung, die Befähigung zur Reflexion, zur kritischen Nutzung von Informationsangeboten, zur Beurteilung von politischen Entscheidungen ist umso mehr eine Herausforderung für die schulische wie außerschulische politische Bildung, als die Menschen beim Thema Afrika kaum eigene Erfahrungen in die Entwicklung ihrer Deutungs- und Beurteilungsmuster einfließen lassen können. Die zunehmende Ablehnung der Flüchtlingspolitik, ihre innenpolitischen Folgen machen Politikerinnen und Politikern klar, dass ihre Politik, auch ihre Afrikapolitik, eine ausreichende Basis in der Bevölkerung haben muss.

Der Politikwissenschaftler Lothar Brock erkannte bereits 1999 eine gemeinsame Problemlage: Eine Vertiefung der Disparitäten ließe sich nicht nur im Verhältnis von Nord und Süd sowie innerhalb des Südens, sondern auch innerhalb des Nordens beobachten. Die ungleiche Entwicklung breite sich immer weiter aus. Auch in den OECD-Ländern häuften sich Erscheinungen, die ursprünglich als typisch für Entwicklungsländer galten: hohe Einkommensdisparitäten, soziale Unsicherheit, bleibende Armut, Herausbildung eines gesamtwirtschaftlich bedeutsamen informellen Sektors und anderes mehr. Deregulierung und Liberalisierung würden eine historisch neue Runde im Wettlauf um die Externalisierung sozialer (und ökologischer) Kosten der Produktion kennzeichnen, an dem alle Länder beteiligt seien.¹⁵

13 Vgl. BMZ: Afrika darf nicht vergessen werden, 3.5.2018, www.gerd-mueller.de/2018/05/bmz-afrika-darf-nicht-vergessen-werden.

14 „Afrika ist die Jahrhundertaufgabe“, Interview mit Gerd Müller, in: *General-Anzeiger Bonn*, 16.7.2018, S. 2.

15 Vgl. Lothar Brock, *Dritte Welt weltweit. Die Verallgemeinerung der Entwicklungsproblematik als Fokus der Theoriebildung*, in: Reinold E. Thiel (Hrsg.), *Neue Ansätze zur Entwicklungstheorie*, Deutsche Stiftung für internationale Entwicklung, Bonn 1999, S. 127f.

Wenn afrikanische Kleinbäuerinnen und Kleinbauern von großen ausländischen Agrarunternehmen mit Unterstützung ihrer Regierungen von ihren Äckern vertrieben werden und ihre Existenzgrundlage verlieren, dann ist das kein „afrikanisches“ Problem, es widerfährt Kleinbauern in der Slowakei, Bulgarien oder Rumänien gleichermaßen. Wenn afrikanische Politikerinnen und Politiker in Angola oder im Südsudan große Geldsummen ins Ausland transferieren, dann darf vermutet werden, dass renditeträchtige Anlagemöglichkeiten zum Beispiel in Europa und Deutschland gesucht und gefunden werden – auf den Wohnungsmärkten, im Bildungs- oder Gesundheitswesen. Auch dieses Verhalten ist nicht typisch „afrikanisch“, sondern entspricht unserem globalen Wirtschafts- und Finanzsystem.

Es entspricht der Vielfalt unseres Nachbarcontinentes, sowohl die Chancen als auch die verbleibenden Problemfelder und Krisenregionen realistisch zu benennen. Nur eine begriffliche Umstellung von „Krisenkontinent“ auf „Chancenkontinent“ würde dem notwendigen realistischen und differenzierten Blick auf Afrika nicht gerecht: „Es geht auch um das Afrikabild, ja eine neue Erzählung von und über Afrika, die die Beziehungen und die Politik zu der Region mitprägt. Denn erfahrungsgemäß kann solch eine Wahrnehmung in Europa stärker politikbestimmend sein als eine rational begleitete Interessenpolitik. Die bisherigen Afrikabilder vom ‚Armuts- und ‚Krisenkontinent‘ verlieren durch das Bild vom erwachenden Afrika dabei allerdings nicht an Gültigkeit, sondern bleiben je nach Bedarf Referenz für den afrikapolitischen Diskurs in Deutschland und Europa. (...) Die Basis bisheriger Afrika-Perzeptionen bleibt also bestehen, das Bild des erwachenden Afrika gesellt sich hinzu. Dabei wäre es ein wichtiger und notwendiger Schritt, als Grundlage für politisches Handeln ein differenziertes und ausgewogenes Bild Afrikas zu zeichnen.“¹⁶

Ein differenzierteres Bild von Afrika sollte möglichst weitgehend und entsprechend der Vielfalt des Continentes die Lebenswirklichkeit, den Alltag der Menschen wie auch die Beziehungen von Deutschland und Europa mit den Ländern und Gesellschaften Afrikas widerspiegeln. Eine Herausforderung bleibt, dass nur eine sehr klei-

ne Minderheit der Menschen hier die Möglichkeit hat, das überlieferte Afrikabild durch eigene Erlebnisse und Erfahrungen zu ergänzen. Die mediale Vermittlung bleibt dominant – und die Förderung von Medienkompetenz daher wichtig. Die aktuelle Debatte über Flucht, Migration und Migrationspolitik macht die Arbeit an einem differenzierteren Bild Afrikas nicht leichter. Da den Medien bei der Prägung des Afrikabildes in Deutschland eine Schlüsselrolle zufällt, sind hier noch mehr Beiträge darüber zu fordern, wie Afrikanerinnen und Afrikaner jenseits von Katastrophenmeldungen leben und ihren Alltag bewältigen. Ein weiterer Ansatz wäre, mehr afrikanische Journalistinnen und Journalisten in die Berichterstattung einzubeziehen.

Auch in Schulen und Universitäten sowie in der schulischen und außerschulischen politischen Bildung bieten sich Chancen, Texte afrikanischer Autorinnen und Autoren sowie afrikanischer Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler einzubeziehen. Wenn über die Breite der Fachbereiche und Schulfächer Erfahrungen aus Wissenschaft, Politik und Gesellschaft afrikanischer Länder einbezogen würden, erhielten sie einen anderen Stellenwert als durch die Behandlung in einer „Afrika-Nische“. Es würde für Schülerinnen und Schüler sowie Studierende hier einen Erkenntnis- und Erfahrungsgewinn und gegenüber unserem Nachbarkontinent größeren Respekt bedeuten.

Ebenso sind lokale Initiativen denkbar: Wo ehrenamtliche Helferinnen und Helfer Geflüchtete sowie Migrantinnen und Migranten unterstützen, könnten sie einen Austausch mit der Nachbarschaft anstoßen. Auch in Schulen mit Kindern, deren Eltern aus Afrika zugewandert sind, wäre ein stärkerer Austausch möglich. Wenn auch Geflüchtete nicht repräsentativ für „die“ Afrikanerinnen und Afrikaner sein mögen, so wären dies doch Ansätze auch im Sinne Kwame Opokus, erst einmal im eigenen Land zu beginnen, vorhandene Afrikabilder zu korrigieren und einen möglicherweise noch immer kolonialen Blick zu überwinden.

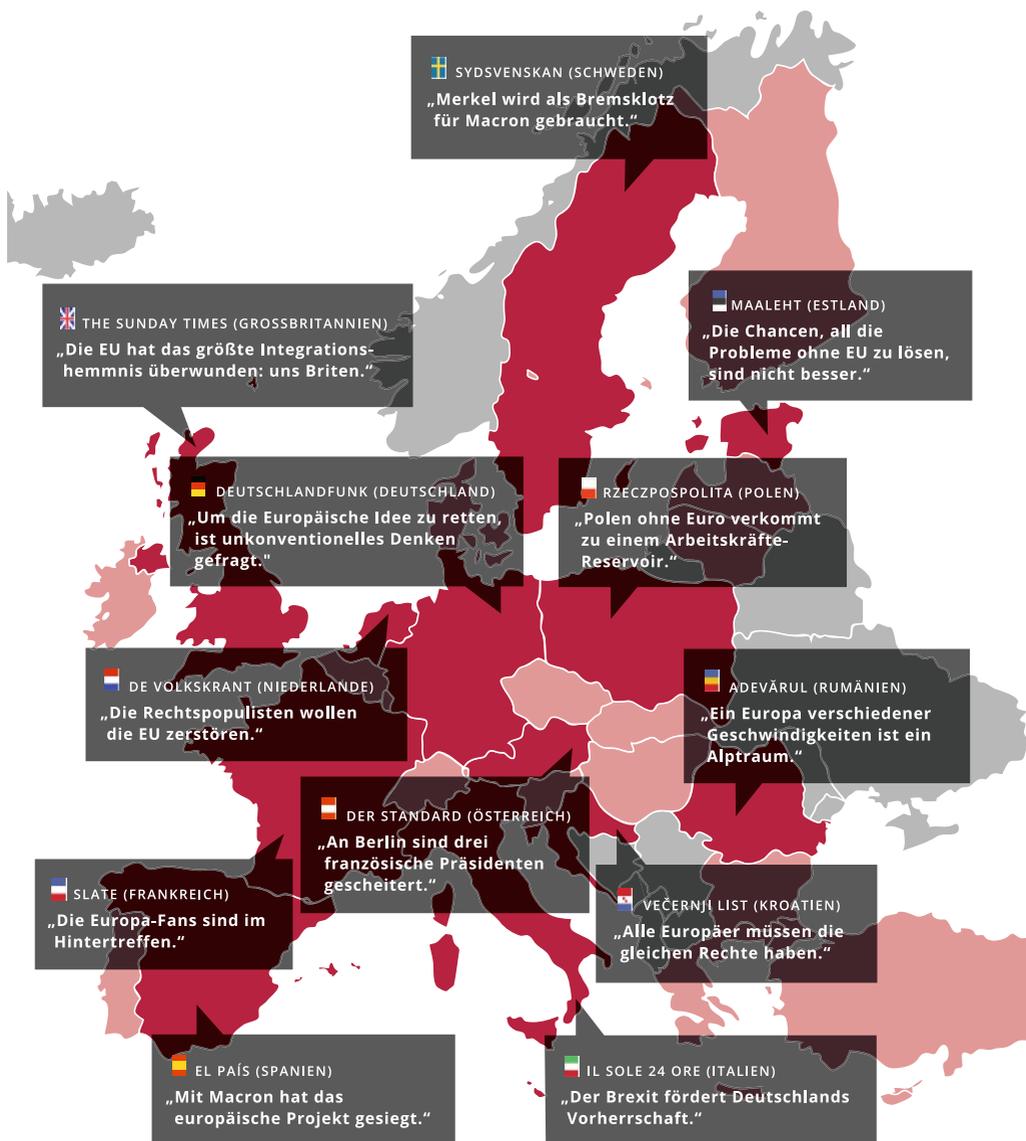
RAINER GRIES

ist Sozialwissenschaftler; er hat Beratungsprojekte in Afrika evaluiert und als ehemaliger Mitarbeiter der Friedrich-Ebert-Stiftung unter anderem Seminare zu Afrika gegeben und Stipendiatinnen und Stipendiaten aus Afrika betreut.
gries.bergmann-gries@t-online.de

¹⁶ Manfred Öhm/Sergio Grassi, *Africa Rising? Plädoyer für eine differenzierte Afrikapolitik*, in: *Neue Gesellschaft/Frankfurter Hefte* 12/2013, S. 6f.

euro|topics

Europas Presse kommentiert



Buchvorstellung
am 30. Oktober 2018
in der bpb Bonn:
Anmeldung unter
www.bpb.de/277199

Zeitbilder



DEUTSCHES
POLEN
INSTITUT

POLNISCHE SPUREN IN DEUTSCHLAND

EIN LESEBUCHLEXIKON

Dieter Bingen, Andrzej Kaluza, Basil Kerski, Peter Oliver Loew (Hrsg.)



Herausgegeben von der
Bundeszentrale für politische Bildung
Adenauerallee 86, 53113 Bonn
Telefon: (0228) 9 95 15-0



Redaktionsschluss dieser Ausgabe: 12. Oktober 2018

REDAKTION

Lorenz Abu Ayyash
Anne-Sophie Friedel
Christina Lotter (Volontärin)
Johannes Piepenbrink (verantwortlich für diese Ausgabe)
Anne Seibring
apuz@bpb.de
www.bpb.de/apuz
twitter.com/APuZ_bpb

APuZ
Nächste Ausgabe
46–47/2018,
12. November 2018

PARTEIEN

Newsletter abonnieren: www.bpb.de/apuz-aktuell
Einzelausgaben bestellen: www.bpb.de/shop/apuz

GRAFISCHES KONZEPT

Charlotte Cassel/Meiré und Meiré, Köln

SATZ

le-tex publishing services GmbH, Leipzig

DRUCK

Frankfurter Societäts-Druckerei GmbH, Mörfelden-Walldorf

ABONNEMENT

Aus Politik und Zeitgeschichte wird mit der Wochenzeitung
Das **Parlament** ausgeliefert.

Jahresabonnement 25,80 Euro; ermäßigt 13,80 Euro.

Im Ausland zzgl. Versandkosten.

FAZIT Communication GmbH

c/o InTime Media Services GmbH

fazit-com@intime-media-services.de

Die Veröffentlichungen in Aus Politik und Zeitgeschichte
stellen keine Meinungsäußerung der Herausgeberin dar;
sie dienen der Unterrichtung und Urteilsbildung.

ISSN 0479-611 X



Die Texte dieser Ausgabe stehen unter
einer Creative Commons Lizenz vom Typ
Namensnennung-Nicht Kommerziell-Keine
Bearbeitung 3.0 Deutschland.



APuZ

AUS POLITIK UND ZEITGESCHICHTE

www.bpb.de/apuz