

● **Schwerpunkt »Globalisierung gestalten«**

Lösungen erkannt – aber kaum umgesetzt

Über die Afrikapolitik Deutschlands und der EU aus entwicklungs- und handelspolitischer Sicht

von Tobias Reichert

2017 gab es auch anlässlich der deutschen G20-Präsidentschaft eine Vielzahl von Vorschlägen zur Neugestaltung der Zusammenarbeit mit Afrika. Ein Schwerpunkt liegt darauf, neue Beschäftigungschancen für die schnell wachsende (jugendliche) Bevölkerung dort zu schaffen. Die Rolle von Landwirtschaft und ländlicher Entwicklung wird dabei zunehmend anerkannt. Widersprüche in der Handels- und Agrarpolitik bestehen aber weiter. Vor allem deren Exportorientierung mit dem Ziel, neue Märkte für Fleisch- und Milchprodukte sowie verarbeitete Lebensmittel aus Deutschland und der EU zu erschließen, steht im Konflikt mit dem Aufbau regionaler Wertschöpfungsketten in Afrika und der Selbstversorgung Afrikas als agrarpolitischem Ziel. Der folgende Beitrag analysiert und bewertet die unterschiedlichen politischen Ansätze für die Zusammenarbeit der EU und der G20-Staaten mit Afrika und bewertet sie mit Blick auf die globalen Nachhaltigkeitsziele der Vereinten Nationen, bis 2030 Armut und Hunger weltweit zu beenden.

Die Probleme und Herausforderungen, vor denen der afrikanische Kontinent steht, bleiben gewaltig. Auf der einen Seite ist die Wirtschaft in vielen Ländern in den letzten Jahren relativ schnell gewachsen und die Armut ging etwas zurück. Auf der anderen Seite sind viele Länder nach wie vor überwiegend vom Export von Rohstoffen abhängig und damit vom Rückgang der Weltmarktpreise negativ betroffen. Bewaffnete Konflikte und religiös verbrämter Terrorismus in Südsudan, Somalia, Libyen, Ostnigeria und Mali nehmen zu und verschärfen Armut und Hunger. Auch der Klimawandel zeigt sich mit Dürren im östlichen und südlichen Afrika und Überschwemmungen in Teilen Westafrikas. Gleichzeitig sind viele Länder immer stärker von Nahrungsmittelimporten abhängig, obwohl der Großteil der Bevölkerung nach wie vor auf dem Land lebt.

In der EU und Deutschland treten diese Probleme stärker ins öffentliche Bewusstsein – auch wegen steigender Flüchtlingszahlen aus der Region. Dies war einer der Gründe für die deutsche Bundesregierung, Afrika zu einem der Kernthemen ihrer G20-Präsidentschaft 2017 zu machen. Verschiedene Ministerien haben daraufhin eine Reihe von Aktionsplänen für Afrika vorgelegt, die zum Teil sehr unterschiedliche Schwerpunkte setzen.

Neoliberale Ansätze ...

Das Bundesfinanzministerium hat in einem »Compact mit Afrika«¹ vor allem Anforderungen an afrikanische Staaten entwickelt, die mit Hilfe internationaler und nationaler Entwicklungsorganisationen umgesetzt werden sollen. Dazu wurden mit bislang sieben afrikanischen Ländern (Marokko und Tunesien in Nordafrika; Elfenbeinküste, Ghana und Senegal in Westafrika; Äthiopien und Ruanda in Ostafrika) individuelle Abkommen (*compacts*) geschlossen. Sie enthalten Zielvorgaben zum Schuldenstand, zur effizienteren Steuerverwaltung, zum Bürokratieabbau für Unternehmen, zum wirksamen Schutz (ausländischer) Investoren und zur effizienteren Verwaltung öffentlicher Investitionen. Entwicklungs- und Finanzorganisationen wie Internationaler Währungsfonds (IWF), Weltbank, Afrikanische Entwicklungsbank, die deutsche Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) oder das britische Entwicklungsministerium geben jeweils an, mit welchen Programmen sie einzelne Zielvorgaben unterstützen wollen. Konkrete finanzielle Zusagen werden allerdings nicht gemacht.

Einzelne Elemente der *compacts* wie eine effizientere Steuerverwaltung und höhere Steuereinnahmen sind sicher sinnvoll. Insgesamt atmen sie aber den

neoliberalen Geist der späten 1990er-Jahre. So sollen mehr öffentlich-private Partnerschaften (Public Private Partnerships – PPP) für die Entwicklung der Infrastruktur genutzt werden, und Japan bietet als Unterstützung der *compacts* an, bilaterale Investorenschutzabkommen mit einzelnen Ländern zu schließen.

Direkt um Landwirtschaft geht es nur in Ruanda und Ghana. Dort sollen neue Instrumente entwickelt werden, um landwirtschaftliche Risiken besser zu teilen, damit private Investitionen in die Landwirtschaft attraktiver gemacht werden. Das »Pro!-Afrika-Programm« des Wirtschaftsministeriums² beschränkt sich im Agrarbereich darauf, die Entwicklung von Qualitätssicherung und Standards für Lebensmittel und Biotechnologie zu verbessern. Viele der anderen Maßnahmen sind klassische Exportförderungen für deutsche Unternehmen, deren entwicklungspolitischer Nutzen nicht unmittelbar ersichtlich wird.

... oder Zusammenarbeit »auf Augenhöhe«

Einen umfassenderen Ansatz vertritt das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) mit seinen »Eckpunkten für einen Marshallplan mit Afrika«.³ Darin wird für die Neuordnung der Beziehungen zwischen der EU und Afrika plädiert. In der Analyse der krisenhaften Situation vieler afrikanischer Staaten wird die historische Verantwortung Europas durch den Kolonialismus ausdrücklich anerkannt. Auf das Verhalten internationaler Konzerne und der europäischen Politik, die kurzfristigen Wirtschafts- und Handelsinteressen oft mehr Gewicht einräumen als Umwelt und Menschenrechten, wird hingewiesen. Ebenso auf Steuervermeidung und intransparente Finanzflüsse, die es Eliten Afrikas erleichtern, Kapital ins Ausland zu bringen, Raubbau an natürlichen Ressourcen zu treiben und die Zivilgesellschaft zu unterdrücken.

Das BMZ will die Trennung von Geber- und Nehmerländern überwinden und den afrikanischen Ländern auf Augenhöhe begegnen. Daher beziehen sich die Eckpunkte des Marshallplans auf die Agenda 2063 der Afrikanischen Union. Die darin von den afrikanischen Staaten selbst definierten Ziele und Strategien sollen zum Ausgangspunkt der Zusammenarbeit gemacht werden. Zugleich wäre ein stärkerer Bezug auf die Agenda 2030 der Vereinten Nationen und ihre globalen Ziele für nachhaltige Entwicklung wünschenswert gewesen, die stärker den Reformbedarf aller Staaten – und damit auch der EU – betonen.

Parallelen zum *Compact mit Afrika* bestehen insofern, als auch in den Eckpunkten des Marshallplans die Bedeutung privater Investitionen betont wird. Öffentliche Gelder sollen auch dazu eingesetzt werden, Risiken für Investoren zu verringern, etwa durch

Investitionsgarantien, Wechselkursabsicherung, aber auch öffentlich-private Partnerschaften. Angesichts der in Industriestaaten nicht immer überzeugenden Ergebnisse dieser Partnerschaften ist allerdings fraglich, ob solche Ansätze in Afrika in großem Umfang sinnvoll sind, wo die Kapazitäten zur öffentlichen Steuerung und Kontrolle noch deutlich schwächer sind als in Europa.

Flexible Handelspolitik vs. EU-Handelsabkommen

In der Agrar- und Ernährungssicherheitspolitik sowie beim internationalen Handel gehen die Vorschläge insgesamt in die richtige Richtung. In den Handelsbeziehungen sollen »schädliche Exporte nach Afrika« gestoppt werden, um durch »fairen Handel statt Freihandel« Wertschöpfung vor Ort aufzubauen. Dazu sollen die handelsrechtlichen Beziehungen so weiterentwickelt werden, dass der innerafrikanische Handel gefördert und Binnenmärkte durch Schutzzölle partiell und befristet vor globaler Konkurrenz geschützt werden können.

Speziell mit Bezug auf die Landwirtschaft wird betont, dass der ländliche Raum nicht durch entfesselte und unregulierte Marktkräfte oder verzerrende Agrarsubventionen zum Verlierer der Globalisierung werden dürfe. Auf die Wirtschaftspartnerschaftsabkommen (EPA) zwischen der EU und verschiedenen afrikanischen Regionen wird in diesem Zusammenhang aber nicht direkt eingegangen, obwohl sie beim derzeitigen Verhandlungsstand den handelspolitischen Spielraum der afrikanischen Länder stark einschränken würden. Sie hätten deutlich weniger Möglichkeiten ihre Märkte gegen europäische Importe zu schützen und damit Anreize für die Erzeugung und Verarbeitung vor Ort zu schaffen. Anders als beabsichtigt, stehen die EPA auch mit der regionalen Integration im Konflikt. Zum einen, weil in einigen Regionen wie in Westafrika derzeit Interimsabkommen mit einzelnen Ländern gelten, die sich widersprechende Verpflichtungen zur Marktöffnung enthalten. Zum anderen, weil in der afrikanischen Agenda 2063 eine kontinentale Freihandelszone angestrebt wird. Die regionalen EPA mit ihren jeweils unterschiedlichen Handelsregimen gegenüber der EU machen diesen Prozess komplizierter.

Immerhin wird in den Eckpunkten für den Marshallplan angedeutet, dass es ein Potenzial gibt, die »handelsrechtlichen Beziehungen zu Afrika ambitioniert weiterzuentwickeln«. In öffentlichen Stellungnahmen hat Bundeskanzlerin Merkel ebenfalls Nachbesserungsbedarf bei den EPA festgestellt. Ob und wann daraus konkrete Schritte folgen, ist nicht absehbar. Die Federführung für Handelsabkommen liegt bei der EU-Kommission, die darauf besteht,

dass die bestehenden Abkommen ratifiziert und umgesetzt werden.

Selbstversorgung Afrikas als agrarpolitisches Ziel

Mit Blick auf Ernährungssicherheit, Landwirtschaft und ländliche Entwicklung wird in den Eckpunkten für den Marshallplan festgestellt: »Afrika könnte sich selbst ernähren, stattdessen gibt Afrika jährlich 35 Milliarden US-Dollar für den Import von Lebensmitteln aus. [...] die Produktivität der Landwirtschaft [kann] bereits mit besserer Bildung, Ausbildung und Beratung [...] enorm gesteigert werden.«⁴ Auf das zweite globale Ziel für nachhaltige Entwicklung, das ein Ende des Hungers, Ernährungssicherheit und eine nachhaltige Landwirtschaft vorsieht, wird nicht ausdrücklich Bezug genommen. Dessen Unterziel (»Produktion und Produktivität der kleinbäuerlichen Landwirtschaft zu verdoppeln und gleichzeitig die ökologische Nachhaltigkeit aller Produktionssysteme sicherzustellen«) wäre eine sinnvolle Konkretisierung. Auch das Menschenrecht auf Nahrung sollte als Maßstab der Agrar- und Ernährungspolitik genannt werden. Danach müssen Maßnahmen vor allem den Verletzlichsten (*most vulnerable groups*) zugutekommen und unerwünschte Nebenwirkungen für diese Gruppe vermeiden. Die steigende Nachfrage vor allem in den wachsenden Städten soll genutzt werden, um mehr Einkommen und Beschäftigung im ländlichen Raum zu schaffen, insbesondere für Kleinbauern.

Die UN-Organisation für Landwirtschaft und Ernährung (FAO) widmet einen Großteil ihres Berichts zur Lage von Ernährung und Landwirtschaft im Jahr 2017 dieser Frage.⁵ Darin wird betont, dass das weltweite Wachstum der Städte eine große Herausforderung für Ernährungssicherheit und Armutsbekämpfung darstellt. Mit den richtigen Rahmenbedingungen bietet die größere Nachfrage nach höherwertigen und verarbeiteten Lebensmitteln aber Chancen für die kleinbäuerliche Landwirtschaft, handwerkliche und kleinindustrielle Unternehmen in der Weiterverarbeitung und im regionalen Handel. Dabei betont die FAO die Bedeutung regionaler Wertschöpfungsketten, die ländliche Räume vor allem mit kleinen und mittleren Städten verbinden. Dort lebt ein großer Teil der städtischen Bevölkerung der Entwicklungsländer. Regionale Märkte für Erzeugnisse wie Getreide, Gemüse, Fleisch und Milch sind für die meisten Kleinbäuerinnen und Kleinbauern sehr viel wichtiger als internationale Märkte für klassische Exportprodukte wie Kaffee oder Kakao, die nach wie vor den größten Teil der Agrarexporte Afrikas ausmachen. Die regionalen Wertschöpfungsketten müssten daher durch gezielte Investitionen in Infrastruktur, Ausbildung und Qualitätssicherung gestärkt werden.

Ein Risiko besteht nach Ansicht der FAO darin, dass die wachsende städtische Nachfrage in Entwicklungsländern vor allem durch importierte Lebensmittel von Nudeln bis Milchpulver gedeckt wird. Gerade die nötigen besseren Transportwege könnten dazu führen, dass Importe nicht nur in den meist gut zugänglichen Metropolen und Küstenregionen, sondern auch in regionalen Zentren billiger verfügbar seien. Damit kann eine überlegene Konkurrenz zur regionalen Wertschöpfung entstehen, bevor diese sich wirklich entwickelt hat. In diesem Zusammenhang empfiehlt die FAO, die Strategie zur ländlichen Entwicklung durch eine »intelligente Handelspolitik« zu begleiten.

Die Analysen und Empfehlungen der FAO, die Visionen der Agenda 2063 für Afrika, die globalen Ziele für nachhaltige Entwicklung und die Eckpunkte des BMZ-Marshallplans mit Afrika gehen in zentralen Punkten in dieselbe Richtung. Dies sollte ein gutes Argument sein, die Landwirtschafts-, Handels- und Entwicklungspolitik Deutschlands und der EU so auszugestalten, dass sie dazu einen Beitrag leisten. Die Sonderinitiative »EINEWELT ohne Hunger« des BMZ bietet bereits Ansatzpunkte zur Förderung der kleinbäuerlichen Landwirtschaft und regionaler Wertschöpfungsketten, auch wenn agrarökologische Ansätze in vielen Projekten noch stärker betont werden sollten.

In der deutschen und europäischen Landwirtschafts- und Handelspolitik ist dagegen ein Kurswechsel notwendig, damit sie einen positiven Beitrag zum Marshallplan mit Afrika und zum globalen Nachhaltigkeitsziel 2 (»Beendigung des Hungers bis 2030«) leisten können. Das agrarpolitische Ziel, neue Märkte für Fleisch- und Milchprodukte sowie verarbeitete Lebensmittel aus Deutschland und der EU zu erschließen

Folgerungen & Forderungen

- Regionale Wertschöpfungsketten für Lebensmittel können einen zentralen Beitrag zu Armutsbekämpfung und ländlicher Entwicklung leisten.
- Investitionen in Infrastruktur und Verarbeitung müssen finanziert und gefördert werden und sollten einen Schwerpunkt in der Entwicklungspolitik bilden.
- Um Kleinproduzenten in regionale Wertschöpfung zu integrieren, kann es nötig sein, Märkte vor Importen zu schützen, gerade bei verarbeiteten Produkten. Entwicklungsländer müssen dazu ausreichenden Spielraum erhalten.
- Die Handelsbeziehungen der EU mit Afrika müssen auf eine neue Grundlage gestellt werden, statt auf der Umsetzung der EPAs zu bestehen.

ßen, kann mit dem Aufbau regionaler Wertschöpfungsketten direkt in Konflikt stehen. Das gilt im Übrigen nicht nur für afrikanische Länder, sondern auch für Schwellenländer wie Indien oder Indonesien, in denen ländliche Armut noch immer weit verbreitet ist. Daher sollte auch die Agrar- und Handelspolitik anerkennen, dass die mengenmäßigen Nahrungsimporte Afrikas auch aus der EU zurückgehen werden, wenn der Marshallplan erfolgreich ist. Ähnliches gilt für andere Weltregionen, wenn dort das globale Nachhaltigkeitsziel 2 erreicht wird. Teil einer neuen Partnerschaft zwischen Afrika und Europa muss daher eine europäische Agrarpolitik sein, die kohärent mit einer zunehmenden Selbstversorgung Afrikas und anderer Entwicklungsländer ist und nicht auf wachsende Exportmengen setzt.

In der Handelspolitik sollte ein Moratorium für die EPAs verhängt werden, während die EU mit den afrikanischen Ländern und der Afrikanischen Union über einen neuen handelspolitischen Ansatz berät. Die EU muss ihre Märkte grundsätzlich offenhalten, den afrikanischen Ländern großen Politikspielraum ermöglichen und wirkungsvolle Anreize für Staaten und Unternehmen bieten, Sozial- und Umweltstandards umzusetzen. Das bestehende Präferenzsystem der EU »GSP plus«, das weitgehend freien Marktzugang für alle Entwicklungsländer vorsieht, die grundlegende Standards einhalten, kann dabei den Ausgangspunkt bilden.

Anmerkungen

- 1 G20 Compact with Africa: Report to G20 finance ministers and central bank governors on compacts. Washington, D. C. October 2017 (www.compactwithafrica.org/content/compactwithafrica/home.html).
- 2 Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi): Pro! Afrika: Perspektiven fördern, Chancen nutzen, Wirtschaft stärken. Berlin 2017 (www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/S-T/strategiepapier-pro-afrika.html).
- 3 Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ): Afrika und Europa – neue Partnerschaft für Entwicklung, Frieden und Zukunft. Eckpunkte für einen Marshallplan für Afrika. Berlin 2017 (www.bmz.de/de/mediathek/publikationen/reihen/infobroschueren_flyer/infobroschueren/Materialie310_Afrika_Marshallplan.pdf).
- 4 Ebd., S. 24.
- 5 FAO: The state of food and agriculture – Leveraging food systems for inclusive rural transformation. Rome 2017 (www.fao.org/state-of-food-agriculture/en/).



Tobias Reichert

Teamleiter Welternährung, Landnutzung und Handel bei Germanwatch e.V.

Stresemannstr. 72, 10963 Berlin
reichert@germanwatch.org