

Afrika zwischen G20 und Marshallplänen

Erfordern veränderte außenwirtschaftliche Rahmenbedingungen neue Instrumente?

Evita Schmiege

Im Jahr 2017 steht Afrika weit oben auf Europas und vor allem Deutschlands politischer Agenda. Gegenwärtig ändern sich die Rahmenbedingungen der Beziehungen zu Afrika. Gründe dafür sind, dass die USA sich stärker auf sich selbst konzentrieren, Chinas Wirtschaftswachstum sinkt und einige Wirtschaftspartnerschaftsabkommen der EU mit regionalen Gemeinschaften in Kraft treten. Nicht nur ist Afrika Schwerpunkt der deutschen G20-Präsidentschaft. Diskutiert wird auch über »Marshallpläne«, die der Bundesminister für wirtschaftliche Zusammenarbeit und der Präsident des Europäischen Parlaments vorgeschlagen haben. Diese Initiativen eröffnen Europa und Deutschland die Chance, Grundlagen der Zusammenarbeit mit Afrika auszudifferenzieren.

Für Afrika hat die Diskussion über die Flüchtlingskrise einen hilfreichen Nebeneffekt. Mit dem Ziel »Bekämpfung von Fluchtursachen« wird nämlich erstmals auf allen politischen Ebenen das drängende Problem angegangen, wie sich nachhaltige Entwicklung in der Region schaffen ließe. Auch das Interesse der Wirtschaft an Afrika wächst, da dort in einigen Ländern Fortschritte zu beobachten sind. Deshalb wird zurzeit darüber nachgedacht, wie Handels- und Investitionsflüsse zwischen Europa und afrikanischen Ländern gestärkt werden können. Allerdings hat sich Europas Bedeutung für Afrikas Volkswirtschaften in den letzten 20 Jahren sogar verringert: Lag der Marktanteil Europas an den Importen Subsahara-Afrikas 1995 noch bei 40%, sank er bis 2015 auf 24%. China dagegen, Mitte der 1990er Jahre als Handelspartner Afrikas

praktisch noch nicht vorhanden, lieferte im Jahr 2015 21% der importierten Waren.

Afrika wird ökonomisch attraktiver

Einige afrikanische Länder wie Äthiopien, Kenia oder Ruanda können in den letzten Jahren auf hohe Wachstumsraten von mehr als 5% verweisen. Sie verfügen kaum über natürliche Ressourcen und haben ihre internen Rahmenbedingungen verbessert, wie sie die Weltbank mit ihrem Doing-Business-Index erfasst. In den Jahren 2013/14 fanden sich fünf afrikanische Länder unter denjenigen zehn, die in der Rangfolge am weitesten nach oben gerückt waren.

Weil Afrikas Bevölkerung rapide wächst und sich bis 2050 auf 2,5 Milliarden Menschen verdoppeln dürfte, müssen jährlich rund 30 Millionen Arbeitsplätze neu geschaf-

fen werden. Das birgt aber auch Chancen, gerade angesichts alternder Gesellschaften in den Industrieländern. Das Wachstum eines konsumfreudigen Mittelstands macht Afrika als Absatzmarkt immer interessanter.

Ausländische Direktinvestitionen in Afrika nehmen in den letzten Jahren schnell zu, auch wenn die Investitionsbestände mit 3% weltweit noch sehr gering sind. Viele Investitionen fließen inzwischen auch in andere als die etablierten Märkte Südafrikas, Nigerias und Kenias. Als Quelle ausländischer Direktinvestitionen haben China, Indien sowie Länder Afrikas erheblich an Bedeutung gewonnen. Chinas Investitionen sind in Afrika zwar einerseits hochwillkommen, um die Infrastruktur dort ausbauen zu können. Andererseits werden sie auch kritisch gesehen, nicht nur, weil der Schenkungsanteil der Kredite sinkt, sondern auch, weil die chinesischen Investitionsverträge teilweise interne Arbeitsstandards afrikanischer Länder aussetzen. Von den Arbeitsplätzen, die in Afrika mit Hilfe dieser Investitionen entstehen, werden zudem etwa 60% mit chinesischen Arbeitskräften besetzt. Die Beschäftigungswirkung dieser Projekte ist also weit geringer als erhofft.

Entwicklungen im Jahr 2017

Kontinentale Freihandelszone in Afrika

Die Afrikanische Union will 2017 eine kontinentale Freihandelszone (CFTA) auf den Weg bringen. Das bedeutet aber nicht, dass die Zollschränken für alle innerafrikanischen Handelsströme fallen werden, denn die CFTA ist eher als langfristiges politisches Projekt zu verstehen. Möglich erscheint zunächst eine Vereinbarung über die Struktur der weiteren Verhandlungen zur CFTA. Diese Abmachung wird sich zwar nicht auf Handelsströme auswirken, aber mit ihr lassen sich Themenbereiche und Verhandlungsmechanismen für den Weg zur CFTA definieren. Vertreterinnen und Vertreter von Wissenschaft, Regierungen und Nichtregierungsorganisationen in Afrika rechnen damit, dass in sehr begrenzten Bereichen

erste Verhandlungsergebnisse festgeschrieben werden, um die politische Bedeutung der kontinentalen Freihandelszone zu unterstreichen.

Weltwirtschaft: Weiterentwicklung auf Eis

Bei den nun auf Eis gelegten großen Regionalabkommen, der Pazifischen Freihandelszone (TPP) und der transatlantischen Freihandelszone zwischen EU und USA (TTIP), war Afrika außen vor. Diese auch geopolitisch motivierten Projekte hätten möglicherweise eine Handelsumlenkung bewirkt und die Position der USA als Hauptumschlagplatz (*hub*) weiter gestärkt. Solche potentiell schädlichen Wirkungen bleiben den nicht beteiligten Drittländern also vorerst erspart. Allerdings sind mit Blick auf die nächste reguläre Ministerkonferenz der Welthandelsorganisation (WTO) im Dezember 2017 auch keine wichtigen inhaltlichen Fortschritte zu erwarten. Gerade kleine Länder sind aber auf den Schutz durch faire Regeln in einem funktionierenden multilateralen System angewiesen.

Veränderte Rahmenbedingungen für den Handel mit der EU

Mittlerweile ist eine Reihe von Wirtschaftspartnerschaftsabkommen (EPA) zwischen der EU und afrikanischen Regionen vorläufig in Kraft. Partnerschaften bestehen mit der Entwicklungsgemeinschaft des südlichen Afrika (SADC) und schon seit 2012 mit dem Östlichen und südlichen Afrika (ESA). Andere Regionen dagegen gleichen einem Flickenteppich: Tansania weigert sich, das Abkommen der EU mit der Ostafrikanischen Gemeinschaft (EAC) zu unterzeichnen. Über das weitere Vorgehen muss nun der nächste EAC-Gipfel entscheiden. In der Westafrikanischen Wirtschaftsgemeinschaft (ECOWAS) wiederum gelten bilaterale Interimsabkommen für Ghana und die Elfenbeinküste. Für die afrikanischen Regionen ist es grundsätzlich schwierig, dass ihnen stets ärmste Länder (LDC) angehören, denen auch ohne EPA freier Zugang zum EU-Markt

gewährt wird. Doch hätten auch die ärmsten Länder gute Gründe, sich an EPAs zu beteiligen, nicht zuletzt den, freien Zugang zum EU-Markt dauerhaft zu gewährleisten. Tansania etwa könnte bei anhaltendem Wachstum im Jahr 2020 in die Gruppe der Länder mittleren Einkommens aufsteigen und mit dem LDC-Status auch den freien Markt-zugang verlieren.

Deutsche G20-Präsidentschaft

Fast alle Schwerpunkte, die Deutschland für seine G20-Präsidentschaft gesetzt hat, betreffen Afrika indirekt. Konkret wird zudem über eine »Partnerschaft mit Afrika« gesprochen. Es zeichnet sich ab, dass die G20 in diesem Rahmen Reformpakete afrikanischer Länder unterstützen wird. In der Entwicklungspolitik sind solche Ansätze nicht neu. Zum Beispiel diskutieren internationale Geber unter der Bezeichnung »Budgethilfe« mit afrikanischen Partnerländern über deren sektorale Haushaltspläne und unterstützen diese, wenn sie genug interne Reformbestimmungen enthalten. Vor allem Politiker konservativer Parteien haben dieses Instrument bisher abgelehnt. Gleichwohl sollte auf die Erfahrungen mit der Budgethilfe und den Reformpartnerschaften zurückgegriffen werden. Auch das Abkommen zu Handelserleichterungen in der WTO sieht vor, Reformschritte durch Entwicklungsgelder zu unterstützen. Besonders interessant wäre es, im Rahmen der G20 Themenbereiche zu identifizieren und dazu Abkommen zu schließen, die Reformen auf *beiden* Seiten vorsehen und Instrumente auch außerhalb der klassischen Entwicklungspolitik umfassen. Dies würde den Anspruch der G20 unterstreichen, einen Dialog *mit* afrikanischen Partnern auf Augenhöhe zu führen und in diesem Kreis nicht nur *über* Afrika zu sprechen. Zum Beispiel könnte die G20 interessierten afrikanischen Ländern anbieten, auf den Export von Hühnerteilen zu verzichten, wenn die betreffenden Länder im Gegenzug Reformpakete zur Unterstützung und Entwicklung der einheimischen Geflügel-

fleischproduktion schnüren (siehe SWP-Aktuell 81/2016). Dieser Sektor mag aus deutscher Sicht unbedeutend sein, spielt aber in vielen afrikanischen Ländern eine große Rolle, sowohl wirtschaftlich als auch politisch. Die G20 wäre für diese Art von Abkommen ein geeigneter Rahmen, da ihr die wichtigsten Exportländer für Hühnerfleisch angehören.

Marshallpläne

Der Bundesminister für wirtschaftliche Zusammenarbeit, Gerd Müller, hat einen Marshallplan *mit* Afrika vorgeschlagen. Nicht Geldtransfers sind das Ziel, sondern Reformen, welche die Entwicklung Afrikas fördern und die Privatwirtschaft ins Zentrum stellen sollen. Bisher handelt es sich dabei nicht um einen Aktionsplan der Bundesregierung. Der Plan soll als breite Vision für die künftige Zusammenarbeit dienen, ist aber sehr heterogen und enthält keine Prioritäten. Auf bestehende Instrumente und Diskussionen wird kaum eingegangen. Im Bereich Handelspolitik etwa wird nicht benannt, auf welche Weise Handelsabkommen weiterentwickelt werden könnten. Beim Thema Investitionen werden die Instrumente der Europäischen Investitionsbank oder der Weltbank nur am Rande erwähnt. Manche der Vorschläge scheinen unrealistisch, schon weil sie innerhalb des Ressortkreises nicht konsensfähig wären. Das gilt zum Beispiel für die Idee von Steuererleichterungen im Rahmen eines Entwicklungshilfegesetzes, die zudem von Wirtschaftsverbänden abgelehnt wird, weil sie den Prinzipien transparenter Steuerpolitik widerspricht. Mehr Garantieinstrumente zur Förderung von Handel und Investitionen deutscher Unternehmen dagegen sind für die Wirtschaft interessant, doch betrifft dies nicht unbedingt Instrumente der Entwicklungspolitik. Die operative Ausgestaltung des Marshallplans bedarf daher intensiver Diskussion und Abstimmung. Vor der Bundestagswahl 2017 wird dies aber wohl nur in begrenztem Maße möglich sein. Am ehesten dürften sich noch die Reformpart-

nerschaften realisieren lassen, da eine ähnliche Idee auch im Programm der Bundesregierung für den G20-Vorsitz enthalten ist.

Die Idee eines Marshallplans für Afrika, die der Präsident des Europäischen Parlaments, Antonio Tajani, aufs Tapet gebracht hat, ist bisher nicht genauer spezifiziert. Tajani scheint auf ein milliardenschweres Investitionsprogramm zu setzen. Neben privaten Investitionen soll staatlichen Investitionen in Ausbildung und Landwirtschaft große Bedeutung zukommen.

Schlussfolgerungen

Über kleinere entwicklungspolitische Initiativen hinaus könnte das Verdienst der G20-Diskussion über Afrika und der Überlegungen zu Marshallplänen darin liegen, neue Möglichkeiten einer künftigen Zusammenarbeit mit Afrika auszuloten und die bestehenden Instrumente auf ihre Eignung dafür zu überprüfen. Deutschland sollte erkunden, welche Chancen angesichts der im Wandel begriffenen Rahmenbedingungen sich für neue Koalitionen zu verschiedenen Themen auftun und inwiefern neue Instrumente nötig sind. Denkbar sind etwa engere Kooperationen mit China in Afrika, beispielsweise zu Themen wie Klimaschutz oder Infrastruktur. Die G20 bildet einen guten Rahmen für diese Diskussionen.

Dabei ist es richtig, sich über die Rolle der Privatwirtschaft für Afrikas Entwicklung auszutauschen und dabei auch das deutsche Engagement unter die Lupe zu nehmen. Wegen ihrer mittelständischen Verfasstheit ist gerade die deutsche Privatwirtschaft für ihre Investitionen auf sichere Rahmenbedingungen angewiesen. Die »klassische« Entwicklungspolitik trägt ohnehin dazu bei, diese zu verbessern. Sollen direkte Anreize für mehr Engagement der deutschen Wirtschaft in Afrika gesetzt werden, sind schädliche Nebenwirkungen zu vermeiden, etwa Mitnahmeeffekte oder die Verdrängung privater Investitionen durch staatliche Förderung. Allerdings darf sich die Diskussion nicht allein auf die Bedürfnisse der Privatwirtschaft konzentrieren.

Zwar muss diese den Großteil der Investitionen tätigen und die künftig in Afrika benötigten Arbeitsplätze schaffen. Das kann aber nur gelingen, wenn die betreffenden Staaten mit ihrer Politik und ihren Investitionen die nötigen Rahmenbedingungen schaffen, etwa in Bereichen wie Bildung, Gesundheit und Infrastruktur.

Die Wirtschaftspartnerschaftsabkommen mit Afrika beenden die einseitigen Handelspräferenzen, mit denen Europa die ehemaligen Kolonien begünstigte und andere Entwicklungsländer benachteiligte. Vorgesehen ist, die Umsetzung der Abkommen zu überprüfen. Dies soll gewährleisten, dass Chancen aus den Abkommen genutzt und Risiken zum Beispiel für die lokale Produktion vermieden werden. Die afrikanischen Regionen selbst müssen aber darauf achten, dass die wenn auch geringen Handelspräferenzen, die sie Europa einräumen, nicht zu Lasten afrikanischer Handelspartner gehen. Insofern bilden die EPAs einen Ansporn, Handelsschranken zwischen den afrikanischen Ländern zügiger abzubauen. Die afrikanischen Regierungen sind daher gut beraten, ihre selbstgesetzten Ziele stärkerer wirtschaftlicher Integration innerhalb regionaler Gemeinschaften wie ECOWAS oder EAC ernst zu nehmen und gefasste Beschlüsse auch umzusetzen. Die EPAs können damit ein Schritt auf dem Weg und ein Anreiz zum schnelleren Abschluss der CFTA sein.

Noch beschränken sich die afrikanischen Partnerschaftsabkommen auf eine Liberalisierung des Warenverkehrs. Sie enthalten keine Bestimmungen über Dialogformate zwischen der EU und den afrikanischen Regionen zu sektoralen Fragen wie Investitionen oder Wettbewerbspolitik. In den für später vorgesehenen weiteren Verhandlungen über andere Themen sollten die afrikanischen Länder die Gelegenheit ergreifen, Themen in ihrem Interesse zu definieren. Wie dies auch jenseits von Fragen der Marktöffnung zu bewerkstelligen ist, zeigt das Beispiel der karibischen EPA.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2017
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt die Auffassung der Autorin wieder

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3–4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364