



Jann Lay, Tevin Tafese und Christian von Soest

Entwicklungszusammenarbeit mit Afrika: mehr Kohärenz wagen

GIGA Focus | Afrika | Nummer 5 | Oktober 2021 | ISSN 1862-3603

Entwicklungspolitik war kein Thema im Bundestagswahlkampf, obwohl sie für Deutschland zentral für das Erreichen globaler und afrikapolitischer Ziele ist. Die neue Bundesregierung muss deshalb neue Akzente in der Entwicklungszusammenarbeit setzen und das gemeinsame Handeln der beteiligten Ministerien deutlich stärken.

- Unter Kanzlerin Angela Merkel und Entwicklungsminister Gerd Müller haben die deutsche Entwicklungspolitik und Afrika insgesamt eine höhere Aufmerksamkeit erfahren. Zudem setzte die Bundesregierung mit Initiativen wie dem „Compact with Africa“ auf die Förderung der Wirtschaft und eigene Reformanstrengungen der afrikanischen Partnerländer.
- Die Bundesregierung muss Politikkohärenz – Entwicklungspolitik als Querschnittsaufgabe – in konkreten Initiativen umsetzen. Außerdem sollte sich die entwicklungspolitische Praxis noch mehr von isolierten „Entwicklungsprojekten“ lösen und auf strukturelle und langfristige Wirkungen abzielen.
- Beispiele für eine solche Entwicklungspolitik umfassen: (1) Eine Entwicklungs- und Sicherheitsstrategie für fragile Staaten, die dem Aufbau von Institutionen besondere Bedeutung beimisst, und (2) eine entwicklungsfreundliche Handelspolitik mit Afrika, für die es einen Neustart geben muss, sowie die gezielte entwicklungspolitische Begleitung dieser Handelspolitik und auch des neuen Lieferkettengesetzes vor Ort.

Fazit

Einer mit der Außen-, Umwelt- und Wirtschaftspolitik verzahnten Entwicklungspolitik kommt bei der Bewältigung globaler und afrikanischer Herausforderungen eine entscheidende Bedeutung zu. Es braucht dazu echte inter-ministerielle Initiativen mit Gestaltungsraum. Um die Wirkungen ihrer Entwicklungspolitik besser zu erfassen, sollte die neue Bundesregierung einen unabhängigen wissenschaftlichen Beirat für das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) schaffen.



Apl. Prof. Dr. Jann Lay
Lead Research Fellow
jann.lay@giga-hamburg.de



Tevin Tafese
Doctoral Researcher
tevin.tafese@giga-hamburg.de



Dr. Christian von Soest
Lead Research Fellow
christian.vonsoest@
giga-hamburg.de

German Institute for Global and Area Studies (GIGA)

Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien
Neuer Jungfernstieg 21
20354 Hamburg

www.giga-hamburg.de/de/publikationen/giga-focus/

Wo steht die deutsche Entwicklungszusammenarbeit mit Afrika?

Die Entwicklungszusammenarbeit (EZ), insbesondere mit Afrika, hat in den vergangenen Jahren massiv an Bedeutung gewonnen. Dies zeigt das starke Wachstum des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ): Zwischen den Jahren 2013 und 2021 lag der Zuwachs des Personals bei 73 Prozent, während sich der Haushalt von 6,3 Mrd. EUR auf 12,43 Mrd. EUR fast verdoppelte (Haas, Hermann und Eckstein 2021). Mit einem (vorläufigen) Anteil der EZ am Bruttonationaleinkommen von 0,73 Prozent erreichte Deutschland im Jahr 2020 sogar das entsprechende Ziel der UN Sustainable Development Goals (BMZ 2021). Mit dem sogenannten „Marshall-Plan mit Afrika“ („Marshall-Plan“) und dem „Compact with Africa“ (CwA) ^[1] hat sich die deutsche Entwicklungspolitik für Afrika in den letzten Jahren zudem sichtbar positioniert. „Afrika“ ist in der deutschen Politik auch über das BMZ hinaus wichtiger geworden, beispielsweise durch die Rolle des Bundesministeriums für Finanzen im CwA.

Die deutsche EZ mit Afrika hat unter Minister Müller neue Schwerpunkte erhalten, die im Strategiepapier „BMZ 2030“ formuliert wurden (BMZ 2020). In der Zusammenarbeit mit Afrika nimmt die Förderung privater Investitionen in Afrika, die das Ziel produktive Beschäftigung zu schaffen hat, mittlerweile einen zentralen Platz ein. Weitere Schwerpunkte des BMZ („Kernthemen“) vor allem für ärmere afrikanische Länder – teilweise fragile Staaten – sind Frieden und gesellschaftlicher Zusammenhalt sowie Ernährung und ländliche Entwicklung. Doch auch die Themen Klima, Energie und Umwelt, Gesundheit und Familie, Digitalisierung sowie nachhaltige Lieferketten sind für Afrika relevant. Übergeordnetes Ziel bleibt dabei die Überwindung von Hunger und Armut.

Die BMZ-Strategie 2030 und die Afrika-Initiativen setzen verstärkt auf die Eigeninitiative der afrikanischen Partnerländer. Sechs „reformorientierten“ afrikanischen Ländern, den sogenannten Reformpartnern, werden höhere Zusagen in Aussicht gestellt, wenn sie messbare Fortschritte bei Regierungsführung, Einhaltung der Menschenrechte und Korruptionsbekämpfung vorweisen können. Außerdem führte das BMZ die Kategorie der „Nexus- und Friedenspartner“ ein, mit denen an strukturellen Ursachen von Gewaltkonflikten und Flucht gearbeitet werden soll. Hierzu zählen in Afrika die DR Kongo, Somalia, Südsudan, Tschad und die Zentralafrikanische Republik. Mit der Ausnahme von Burundi, Guinea, Liberia und Sierra Leone setzt das BMZ die klassische bilaterale Zusammenarbeit mit den bisherigen afrikanischen Partnerländern fort. Mit den genannten Ländern stoppt das BMZ die Zusammenarbeit, weil diese entweder, wie Burundi, vereinbarte Reformen nicht umgesetzt haben oder weil die deutsche EZ dort, wie in Sierra Leone, ohnehin nur in geringem Maß tätig war. Schließlich erklärt das BMZ Südafrika zum „Globalen Partner“, mit dem es an der Lösung globaler Zukunftsfragen und dem Schutz globaler Güter arbeiten will.

Der Wirtschaftsfokus der deutschen EZ und die Konditionalisierung der Hilfe wird insbesondere von Nichtregierungsorganisationen kritisch gesehen. Der Dachverband Entwicklungspolitik und Humanitäre Hilfe deutscher Nichtregierungsorganisationen e. V. (VENRO) erkennt die „Gefahr, dass sich die bilaterale Entwicklungszusammenarbeit zu stark auf die Förderung von Investitionen konzentriert und die Armutsbekämpfung sowie die soziale Entwicklung vernachlässigt“ (VENRO 2021). Ebenfalls mahnt der jüngst erschienene Prüfbericht des OECD-Entwick-

¹ CwA-Partnerländer sind bisher Ägypten, Äthiopien, Benin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Ghana, Guinea, Marokko, Ruanda, Senegal, Tunesien und Togo.

lungsausschusses (DAC) (OECD 2021) die deutsche EZ, sich stärker auf das Prinzip „Leave-no-one-behind“ auszurichten. Aus unserer Sicht ist dies ein berechtigter Hinweis. Allerdings besteht nicht grundsätzlich ein Zielkonflikt zwischen der Förderung wirtschaftlicher Entwicklung in den Partnerländern und gleichzeitiger Armutsreduzierung: Höhere Investitionen und höheres Wirtschaftswachstum werden auch in Ländern wie Côte d’Ivoire, mit einer Armutsrate von ca. 30 Prozent, oder Senegal, mit einer Armutsrate von ca. 40 Prozent, zur Armutsreduzierung beitragen. Des Weiteren ist ein starkes Wirtschaftswachstum, beispielsweise in Ghana, ein wichtiger Faktor für regionale wirtschaftliche Entwicklung und Armutsreduzierung, auch in ärmeren Nachbarländern, beispielsweise Burkina Faso. Letzteres gilt vor allem vor dem Hintergrund der angestrebten verstärkten regionalen Integration afrikanischer Volkswirtschaften.

Die deutsche Entwicklungspolitik hat somit in den letzten Jahren eindeutig vermehrt außen-, innen- und wirtschaftspolitische Interessen in den Blick genommen. Dies gilt insbesondere für afrikanische Länder,

- die für deutsche Investitionen interessant sind,
- die als Herkunfts- und Transitländer von Migration angesehen werden oder
- von denen nach Einschätzung der deutschen Politik Terrorismusgefahren ausgehen könnten.

Diese Verquickung von entwicklungspolitischen und anderen Zielen kann die Entwicklungszusammenarbeit beim Erreichen humanitärer Ziele jedoch behindern. Noch problematischer ist allerdings, wenn die Handelspolitik, die wirtschaftliche Interessen verfolgt, Entwicklungspolitik konterkariert. Oder wenn sicherheitspolitische (militärische) Interventionen, die auf die Eindämmung des Terrorismus zielen, wirtschaftlichen und sozialen Entwicklungsbemühungen zuwiderlaufen. Auch der jüngste OECD DAC-Prüfbericht über die deutsche EZ mahnt mehr Kohärenz an (OECD 2021). Nach Einschätzung des BMZ muss „Entwicklungspolitik als Querschnittsaufgabe unserer gesamten Politik entsprechend der Agenda 2030 und dem Pariser Klimaabkommen eine entscheidende Bedeutung“ zukommen (aus „BMZ 2030“). Leider leitet diese Erkenntnis in der Regel nicht das Handeln der Bundesregierung. Auch wenn es wichtige Ausnahmen gibt, z.B. das Ringen des BMZ mit anderen Ministerien um das kürzlich in Kraft gesetzte Lieferkettengesetz der Bundesregierung. Den Überschneidungen der Themen Handel und Investitionen, Landwirtschaft, Sicherheit, sowie Migration – und damit auch deutscher Innenpolitik – trägt die Entwicklungspolitik nur unzureichend Rechnung.

Auch von der Verringerung von Einzelprojekten ist im Konzept „BMZ 2030“ die Rede. Eine thematische Fokussierung und eine damit verbundene Bündelung von Projekten und Programmen ist in der Tat in den letzten Jahren im Zuge der sogenannten „Sonderinitiativen“ wie „Welt ohne Hunger“ oder „Jobs“ zu beobachten. Diese Entwicklung ist grundsätzlich begrüßenswert und sollte weiter forciert werden. Allerdings sehen wir in der Praxis noch immer zahlreiche kleine Initiativen und isolierte Einzelprojekte, die nun jedoch unter einem Schwerpunkt zusammengefasst wurden, beispielsweise in der Privatsektorförderung (siehe unten). Eine Vielzahl von „EZ-Projektinseln“ kann allerdings nicht zu nachhaltiger Wirtschaftsentwicklung führen, da sich Wirkungen häufig nicht über die Projektebene hinaus entfalten (DEval 2017). Schließlich kann ein (noch) stärkeres multilaterales Engagement – durch die Weltbank, regionale Entwicklungsbanken und UN-Unter-

organisationen – insbesondere dort sinnvoll sein, wo das deutsche bilaterale Engagement überschaubar ist.

Im Folgenden untersuchen wir beispielhaft, wie die neue Bundesregierung ihre Entwicklungspolitik zur verbesserten Sicherheit der Menschen in fragilen Staaten nutzen und die Verbindung zur Handelspolitik ausbauen kann.

Frieden und Entwicklung: eine Langfriststrategie für fragile Staaten

Wie in Afghanistan ist auch in zahlreichen afrikanischen Staaten, die wiederholt von bewaffneten Konflikten betroffen sind, der Aufbau einer nachhaltigen Friedensordnung gescheitert. Es gibt positive Beispiele wie Liberia und Sierra Leone, in denen wir eine Stabilisierung beobachten, jedoch muss ungefähr ein Drittel aller afrikanischer Staaten mit etwa 200 Millionen Einwohnern als fragil angesehen werden (eigene Berechnungen auf Basis der World Development Indicators (World Bank 2021)). Dazu gehören Länder im Sahel, wie Mali, aber auch in Zentralafrika sowie Somalia.

Mit ihren Friedensmissionen unterstützen die Afrikanische Union, Afrikas regionale Wirtschaftsgemeinschaften und die Vereinten Nationen den Übergang zu Nachkriegsordnungen. Das subsaharische Afrika ist dabei mit weitem Abstand die Weltregion mit den meisten UN-Friedensmissionen. Seit dem Jahr 1989 hat es in Afrika 30 Blauhelmeinsätze gegeben, in allen anderen Weltregionen zusammen im gleichen Zeitraum 33 (Eikenberry und Krasner 2021). Der „Standard-Ansatz“ verbindet dabei Konfliktmediation, militärisches Peacekeeping und Entwicklungshilfe. Diese Kombination ist überraschend erfolgreich und hat häufig zum Ende von militärischen Kampfhandlungen und einem stärkeren Schutz der Menschenrechte geführt.

Demgegenüber tun sich internationale Interventionen bedeutend schwerer mit dem „state building“ und der Unterstützung eines nachhaltigen Friedens. Sowohl die Wissenschaft als auch die Praxis haben zumindest die notwendigen Bedingungen der erfolgreichen Unterstützung eines Staatsaufbaus benannt, auch wenn diese insgesamt nur ein begrenztes Potenzial hat: Erstens muss sie zwingend den lokalen Gegebenheiten Rechnung tragen. Die Stärkung staatlicher Prozesse und rechtsstaatlicher Verfahren ist immer ein politisches und kein „technisches“ Projekt. In Nachkriegsgesellschaften nutzen Eliten häufig den Staat zur persönlichen Bereicherung und Verteilung von Pfründen in klientelistischen Netzwerken. EZ-Gelder können diese Strategien lokaler Eliten direkt und indirekt füttern. Jede Intervention, die diese Machtbeziehungen nicht mitdenkt, ist deswegen zum Scheitern verurteilt. Verbunden damit muss, zweitens, der Hauptantrieb von innen kommen: Zumindest Teile der politischen Elite und der Bevölkerung müssen den Aufbau des Bildungs- und Gesundheitssystems, aber auch eines rechtsstaatlich orientierten Sicherheitsapparats vorantreiben. Drittens gilt es die Zeitlinien zu bedenken: Aufbauhilfe braucht einen langen Atem, der in Generationen gemessen wird. Die strategische Ungeduld gerade von intervenierenden Demokratien steht dem entgegen. Viertens mahnt die Forschung, bescheiden zu bleiben; der Aufbau einer liberalen Demokratie ist in Nachkriegsgesellschaften in der Regel unrealistisch. Geber sollten sich mit staatlichen Grundstrukturen und ausreichender Regierungsführung,

also „Good Enough“ Governance (Eikenberry und Krasner 2021), zufriedengeben. Fünftens ist die enge Verzahnung von Außen-, Verteidigungs- und Entwicklungspolitik von entscheidender Bedeutung, um den schwierigen Bedingungen in Nachkriegsgesellschaften gerecht zu werden.

Einige dieser Prinzipien sind in Konzepten der Bundesregierung verankert. Im Jahr 2017 veröffentlichte die Bundesregierung ihre Leitlinien zur Friedensförderung „Krisen verhindern, Konflikte bewältigen, Frieden fördern“ und verfügt mit Strategien zur Sicherheitssektorreform, Rechtsstaatsförderung und Vergangenheitsarbeit über weitere Dokumente, die wichtige Aspekte der Konfliktbearbeitung ausführlich behandeln. Im Auswärtigen Amt erlebte die Abteilung für Stabilisierung zudem einen massiven Mittelaufwuchs. Die Krisenfrühwarnung könnte, wenn diese weiterentwickelt wird und alle Bundesressorts ins Boot nimmt, in wenigen Jahren wichtige Hinweise über drohende Krisenherde geben. Schließlich ist Deutschland schon heute weltweit einer der größten bilateralen Geber für zivile Konfliktbearbeitung und für humanitäre Hilfe.

Trotz des sogenannten vernetzten Ansatzes als Leitbild für das deutsche Engagement in fragilen Staaten besteht der deutlichste Mangel jedoch in der systematischen Koordinierung innerhalb der Bundesregierung und der Schaffung übergreifender Initiativen, auch im Rahmen der EU. Zwar trifft sich die ressortübergreifende Arbeitsgruppe zur Krisenfrüherkennung viermal im Jahr und die Staatssekretärinnen und Staatssekretäre der an der Afrikapolitik beteiligten Ministerien tauschen sich regelmäßig über ihre Programme aus. Zu einer umfassenden Abstimmung der für Außenpolitik, Verteidigung, Entwicklung und Wirtschaft zuständigen Häuser (weiter genannt werden könnten Inneres, Forschung und Umwelt, vor allem für zentrale Klimafragen) hat dies aber bislang nicht geführt.

Eine solche Abstimmung ist zwingende Voraussetzung für die dringend notwendige Formulierung übergeordneter außen- und entwicklungspolitischer Ziele von Interventionen und weiterer Unterstützung. Nach dem dramatischen Scheitern in Afghanistan besteht Deutschlands größter Auslandseinsatz der Bundeswehr mittlerweile in Mali mit einem Höchstkontingent von 1.100 Soldatinnen und Soldaten. Um eine Entwicklung wie in Afghanistan zu verhindern, sollten der Bundestag und die neue Bundesregierung – vor allem Auswärtiges Amt, BMZ und Verteidigungsministerium – dringend Bilanz ziehen und die deutschen Interessen im MINUSMA-Einsatz der Vereinten Nationen und der EU-Mission EUTM sowie die Rolle von Entwicklungspolitik in Mali genauer fassen. Vor allem erscheint höchst zweifelhaft, dass die EU-Ausbildungsmission EUTM, die im Augenblick von Deutschland geführt wird, die malischen Sicherheitskräfte (und die der Nachbarstaaten) wirklich ertüchtigen und in die Lage versetzen kann, selbst für die Sicherheit der Bürgerinnen und Bürger zu sorgen. Ein erster Schritt für die neue Bundesregierung sollte daher die Überprüfung des Einsatzes anhand der formulierten Ziele sein. Falls diese in weite Ferne rücken, sollte EUTM mit den europäischen Partnern beendet werden.

Die Unterstützung beim Aufbau formaler Institutionen in fragilen Staaten gehört zu den schwierigsten Aufgaben von Entwicklungspolitik. Nur durch ein Mindestmaß an Rechtsstaatlichkeit, gerechter Teilhabe und die Bereitstellung öffentlicher Güter wie Sicherheit, Bildung und Gesundheit kann der Staat in den Augen der Bürgerinnen und Bürger Legitimität erlangen. Jedoch lagern in Nachkriegsgesellschaften Geber staatliche Leistungen oftmals aus und untergraben durch private

„contractors“ oder NGOs ungewollt diesen zentralen Mechanismus für das Entstehen funktionierender Staatlichkeit. Dem liegt ein zentraler Zielkonflikt zugrunde – zwischen einer schnellen Versorgung mit öffentlichen Gütern einerseits und dem langwierigen Aufbau staatlicher Strukturen andererseits. Allzu oft schlägt dabei das Pendel zu Parallelstrukturen aus. Nach Angaben der Weltbank waren in Afghanistan im Jahr 2018 mehr als 28.000 externe Berater und Angestellte beschäftigt (Blum, Ferreiro-Rodríguez und Srivastava 2019). Auch wenn dies ein Extrembeispiel sein mag, verfolgen internationale Geber in fragilen Staaten in Afrika ähnliche Ansätze. Diese EZ-Projektinseln führen mitunter zu dringend benötigten schnellen Erfolgen bei der Gesundheitsversorgung und Schulbildung, können aber langfristig verheerend für die Leistungsfähigkeit und Legitimität des bereits geschwächten Zentralstaats wirken: Da die gut bezahlten Stellen der Geberorganisationen deutlich attraktiver als jene im Staatsdienst sind, entziehen sie dem fragilen Gebilde dringend benötigte Expertise. Dies ist besonders akut in Nachkriegsgesellschaften, in denen der Pool qualifizierter Beamtinnen und Beamten ohnehin klein ist. Bisher fehlt es an koordinierten Strategien, die solche Dienstleistungen in fragilen Staaten in den Zentralstaat oder lokale Strukturen überführen (Blum und Rogger 2021).

Die entwicklungspolitische Praxis muss diesen Bedingungen gerecht werden, sich realistische Ziele setzen und den politischen Willen der Partnerregierungen konstant prüfen. Wenn die „Partner“-regierungen den Staat vor allem zur Selbstbereicherung und dem Verteilen von Pfründen nutzen, sollten staatliche Programme beendet werden. Zudem müssen Geberorganisationen Projekte, insbesondere in der Versorgung mit öffentlichen Dienstleistungen, besser auf den Aufbau nachhaltiger, vor allem staatlicher oder lokaler Strukturen, ausrichten, auch wenn dies in der kurzen oder mittleren Frist schwierig sein mag. Ihre Wirkungsmessung sollte dabei auch auf die „staatliche Bereitstellung“ ausgerichtet sein.

Wirtschaft und Entwicklung: eine entwicklungsfreundliche Handels- und Investitionspolitik

Zurecht hat wirtschaftliche Entwicklung als Voraussetzung für Wohlstand und nachhaltige Armutsminderung entwicklungspolitisch an Bedeutung gewonnen und sollte beibehalten werden. Internationale Investitionen und Handel sowie Afrikas Integration in globale Wertschöpfungsketten können in vielen Ländern einen wichtigen Beitrag zu erhöhten Investitionen, Technologietransfer und der Schaffung produktiver Arbeitsplätze leisten. Grundsätzlich stehen entwicklungspolitische Ziele hier also nicht unbedingt im Konflikt mit außenwirtschaftlichen Zielen, z.B. der Erschließung neuer Absatzmärkte für deutsche Firmen. Allerdings ist gut dokumentiert, dass „tied aid“ – hier die Bindung der Unterstützung an die Herkunft des Investors – die Effektivität von Entwicklungshilfe einschränkt (Fritz und Raza 2017). Die außenwirtschaftliche Förderung deutscher Unternehmen oder auch europäischer Exporte bleibt letztlich ein legitimes wirtschaftspolitisches Ziel. Eine kohärente wirtschaftliche Entwicklungszusammenarbeit kann nicht alle Zielkonflikte auflösen, muss sich aber an entwicklungsfreundlichen Kompromissen versuchen und die negativen Wirkungen, die durch Entscheidungen in anderen Politikbereichen entstehen, minimieren. Hierzu gehören beispielsweise die möglichen negativen Auswirkungen des Abbaus von Importzöllen (auf afrikanischer Seite) im Rah-

men der Economic Partnership Agreements (EPAs) für afrikanischen Produzenten in vorher geschützten Sektoren oder die (hier nicht weiter diskutierten) entwicklungshemmenden Wirkungen der europäischen Landwirtschaftssubventionen.

Für eine nachhaltige, entwicklungsorientierte Partnerschaft mit Afrika bedarf es der oft angemahnten aber nie ernsthaft angegangenen Verzahnung von Außenwirtschafts- und Entwicklungspolitik. Erste Schritte sind mit dem teilweise gemeinsamen Engagement von BMZ, BMWi und BMF in CwA und Marshall-Plan getan. Ein Beispiel ist der Entwicklungsinvestitionsfonds (EIF), der im Jahr 2019 vom BMZ und BMWi ins Leben gerufen wurde und rund eine Milliarde Euro zur Förderung privater Investitionen in Afrika, insbesondere in CwA-Ländern, bereitstellt. Mit dem „Wirtschaftsnetzwerk Afrika“ wurde zudem eine zentrale Geschäftsstelle geschaffen, wo deutsche Unternehmen mit Investitionsinteresse in Afrika einen ersten Überblick über die Beratungs- und Unterstützungsangebote der Entwicklungszusammenarbeit und Außenwirtschaftsförderung erhalten.

Gerade der CwA zielt jedoch zu sehr auf Investitionsförderinstrumente und das Investitionsklima vor Ort. Aus unserer Sicht sollten die internationalen investitions- und handelspolitischen Rahmenbedingungen stärker berücksichtigt werden. Das Momentum für ein intensiviertes deutsches Engagement für eine entwicklungsfördernde Handels- und Investitionspolitik der EU mit Afrika ist definitiv gekommen. Das Inkrafttreten der African Continental Free Trade Area (AfCFTA) Anfang dieses Jahres und das Auslaufen des Cotonou-Abkommens bieten für die neue Bundesregierung Anlass, die Handelsbeziehungen zwischen der EU und Afrika beim geplanten AU-EU-Gipfel neu zu denken. Es gilt Konflikte zu vermeiden und auf afrikanische Forderungen einzugehen. Vorstellbar wären beispielsweise längere Fristen und mehr Flexibilität für die Importliberalisierung auf afrikanischer Seite sowie einheitliche Zugangsbedingungen zum europäischen Binnenmarkt für alle afrikanischen Exporte. Dies sollte auf Ebene der EU im Rahmen der AfCFTA verhandelt werden und würde die diversen Handelsabkommen der EU mit den unterschiedlichen Ländern und Regionen Afrikas ersetzen, welche zu Verzerrungen führen und die regionale Integration Afrikas untergraben. Ein einheitlicher Zugang zum europäischen Binnenmarkt für ganz Afrika würde auch die komplexen Ursprungsregeln der EU vereinfachen, da afrikanische Exporteure fortan Inputs aus anderen afrikanischen Ländern „kumulieren“, d.h. als einheimische Inputs zählen könnten, und somit nicht ihren bevorzugten Zugang zum europäischen Markt verlieren würden (Timmis und Mitchell 2019).

Wahrscheinlich wichtiger als ein paar Prozentpunkte Importzoll mehr oder weniger wäre allerdings eine Entwicklungspolitik, die die strukturellen Handelshemmnisse deutlich klarer in den Blick nimmt und die eine entwicklungsfördernde Handelspolitik unterstützt. Dass Handelspolitik vor Ort begleitet werden muss, um entwicklungsfördernde Wirkungen zu entfalten, ist relativ unumstritten. Als drittgrößtes bilaterales Geberland nach den USA und Japan engagiert sich Deutschland bereits seit dem Jahr 2005 im Rahmen der „Aid for Trade“ (AfT) Initiative der WTO für eine gerechtere Gestaltung des globalen Handels, insbesondere durch den Ausbau von handelsrelevanter Infrastruktur und den Aufbau produktiver Kapazitäten in Afrika (siehe auch BMZ 2017). Diese Anstrengungen sollten, idealweise kombiniert mit einer entwicklungsfreundlichen Handelspolitik, ausgebaut werden. Was die Wahl der Instrumente angeht, müssen wir allerdings konstatieren, dass in

diesem wichtigen Politikbereich kaum belastbare wissenschaftliche Evidenz zu den Auswirkungen von AfT existiert (siehe Cadot et al. 2014).

Eine Verzahnung der Außenwirtschafts- und Entwicklungspolitik ist auch im Zusammenhang mit dem Mitte 2021 beschlossenen deutschen Lieferkettengesetz notwendig, welches deutsche Unternehmen ab dem Jahr 2023 bei der Einhaltung menschenrechtlicher Sorgfaltspflichten in ihren Lieferketten in die Verantwortung nimmt. Noch ist nicht genau absehbar, welche Auswirkungen das Gesetz in der Praxis für Lieferketten und Zulieferer – insbesondere in der tieferen Lieferkette – haben wird. Vorstellbar ist durchaus, dass afrikanische Lieferanten, beispielsweise aus Ländern, in denen Kinderarbeit an der Tagesordnung ist, gemieden werden. Solche Umlenkungseffekte könnten auch negative Entwicklungswirkungen, wie den Wegfall von Einkommensquellen in bestimmten Regionen und Sektoren, zur Folge haben. Hieraus ergeben sich zwei Konsequenzen für eine kohärente Politik für nachhaltige und entwicklungsfördernde Lieferketten. Zum einen bedarf es Unterstützung bei der Einhaltung menschenrechtlicher Sorgfaltspflichten, sowohl für Zulieferer im Globalen Süden als auch für kleinere und mittlere Unternehmen aus Deutschland. Zum anderen sollte die Wirkung des Gesetzes untersucht werden, um zu sehen, welche Umlenkungseffekte ein solches Gesetz mit sich bringt und ob nichtintendierte Schäden in Entwicklungsländern entstehen können. Auf dieser Grundlage sollte gegebenenfalls gesetzlich nachgesteuert werden.

Ein Großteil der Voraussetzungen für mehr Handel mit höherer Wertschöpfung in Afrika und für eine faire Integration in globale Wertschöpfungsketten werden vor Ort geschaffen. Die allermeisten Programme, Projekte oder Partnerschaften mit und für die Wirtschaft, vor allem der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit, sind jedoch in Isolation zu klein, um die notwendigen bedeutsamen strukturellen Veränderungen und Reformen anzustoßen. Was nach einer Binsenweisheit klingt, wird in der entwicklungspolitischen Praxis allerdings nicht selten erfolgreich verdrängt. Gerade bei der Förderung von Unternehmen und privaten Direktinvestitionen gehört die bilaterale „Projektitis“ – im Bereich der Wirtschaftsförderung auf verschiedene Ministerien verteilt – auf den Prüfstand. Unternehmen mit Investitionsinteresse in Afrika fällt es häufig schwer, bei dem Flickenteppich an Maßnahmen und Beratungsangeboten, den Überblick zu behalten und das für sie richtige Angebot auszuwählen – trotz zentraler Geschäftsstelle. Hinzu kommen oftmals beschwerliche bürokratische Antragsverfahren für die finanzielle Förderung von Investitionsvorhaben.

Die Förderung von Investitionen kann nicht effektiv sein und nicht nachhaltig wirken, wenn die Rahmenbedingungen in Afrika sich nicht ändern und das darf in der „Fördereuphorie“ nicht zu sehr in den Hintergrund treten. Den auf Eigeninitiative beruhenden Ansatz des CwA halten wir hierbei grundsätzlich für sinnvoll, da, so ist es zumindest konzipiert, afrikanische Regierungen selbst Prioritäten setzen, bei deren Umsetzung sie Unterstützung von der G20 und multilateralen Partnern erhalten. Die von den CwA-Ländern ergriffenen Maßnahmen kommen allerdings als recht konventionelles „policy package“ mit einem Fokus auf makroökonomische Stabilität und Reformen im Sinne eines besseren Investitionsklimas daher. Wie viele eigene „home-grown“ Ideen sich hier spiegeln und wie viel multilateraler Einfluss vorherrscht, ist von außen schwer zu sagen. Wir würden zumindest anregen, dass bestimmten strukturellen Herausforderungen mehr Platz einzuräumen wäre als Deregulierung: Domestic Revenue Mobilization, Investitionen in Infrastruktur,

insbesondere in nachhaltige/klimafreundliche Energieversorgung und Bildung. Das sind auch die Bereiche, in denen die deutsche EZ, ergänzend zur Investitionsförderung, intensiver tätig werden könnte.

Eine vernetzte, entbürokratisierte und evidenzbasierte Entwicklungspolitik

Brauchen wir ein Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung oder eine andere Struktur? Unter den Mitgliedsländern des OECD-Entwicklungsausschusses hat nur noch Deutschland ein eigenständiges Ministerium für Entwicklungszusammenarbeit. Das muss nicht heißen, dass das BMZ abgeschafft gehört. Wir denken, dass es wichtiger ist, die Schnittstellen von Entwicklung und anderen Politikfeldern, wie Handel und Investitionen sowie Sicherheit, anzugehen.

Ein Neuzuschnitt von Ministerien, z.B. eine Integration der Entwicklungszusammenarbeit in das Außenministerium oder die Neugründung eines Klimaministeriums, das dann die Verantwortung für die „Klima-EZ“ übernimmt, löst das grundsätzliche Problem nicht: Erfolgreiche Entwicklungspolitik ist eine Querschnittsaufgabe. Die Zusammenarbeit scheitert in der Praxis jedoch zu oft daran, dass Querschnittsprojekte und -initiativen letzten Endes doch in Ministerium X landen und die vorher sinnvollerweise involvierten Ministerien Y und Z in diesem Augenblick das Interesse verlieren. Hier sollten echte gemeinsame Initiativen her, ausgestattet mit eigenem Budget, entsandten Beamtinnen und Beamten und „robustem“ Mandat von mindestens zwei Ministerien. Idealerweise würden die Beamtinnen und Beamten der beteiligten Ressorts auch räumlich zusammensitzen. Solche „inter-ministeriellen Sondereinheiten“ mit einem regionalen Fokus auf Afrika braucht es beispielsweise für die Bereiche „Frieden und Entwicklung“ sowie „Handel, Investitionen und wirtschaftliche Zusammenarbeit“. Dieses Prinzip ist über Afrika hinaus erweiterbar und eine Sondereinheit „Globale Klimapolitik und Entwicklung“ sinnvoller als ein Klimaministerium. Zu besserer Kohärenz im Bereich Frieden und Entwicklung kann auch die im Bundestagswahlkampf diskutierte Schaffung eines Nationalen Sicherheitsrats mit einem umfassenden Verständnis von Sicherheit und eigenen Ressourcen dienen (Brockmeier 2021).

Wir haben beispielhaft beschrieben, warum sich Entwicklungszusammenarbeit mit Afrika noch mehr von isolierten „Entwicklungsprojekten“ lösen sollte. Projekte sollten besser auf ihre strukturellen und langfristigen Wirkungen, sei es bezüglich des Aufbaus staatlicher Strukturen oder Rahmenbedingungen für nachhaltige Investitionen und Handel, geprüft und ausgerichtet werden. Der viel genannten „Wirkungsorientierung“ kommt hierbei übrigens eine ambivalente Rolle zu. Zum einen können Wirkungsorientierung und „results-based management“ sicherstellen, dass die Entwicklungspolitik ihre gesteckten Ziele (effizient) erreicht. Der OECD-DAC-Prüfbericht fordert daher auch einen Ausbau der „Kultur der Resultate“. Zum anderen setzt diese „Kultur“ Anreize, Projekte zu verfolgen, die schnell gut beobachtbare „Wirkungen“ (Anzahl der Arbeitsplätze, elektrifizierte Haushalte, gepflanzte Bäume etc.) liefern. Bei langfristig angelegten, auf strukturelle Veränderungen zielenden Projekten sind Wirkzusammenhänge mit solchen Indikatoren allerdings oft nur schwer darzustellen.

Ein Nebeneffekt zu vieler Projekte und der umfangreichen Dokumentationspflichten, die auch im results-based management begründet liegen, ist ein erhöhter Bürokratieaufwand, der eine generelle Tendenz verstärkt. Der Verband VENRO fordert „weniger Bürokratie in den Förderbedingungen“ (VENRO 2021). Bei der Förderung von privaten Investitionsprojekten sind die umfangreichen Dokumentationen problematisch, wie viele Unternehmen bestätigen. Gerade für kleinere Vorhaben sind die damit verbundenen Kosten zu hoch, und viele Investitionsprojekte in Afrika sind relativ klein. Auch fällt in der Zusammenarbeit mit dem BMZ eine starke Auslastung des Ministeriums durch administrative Aufgaben auf, während die inhaltliche Arbeit zunehmend durch Durchführungsorganisationen wie der GIZ geleistet werden. Hier empfehlen wir der zukünftigen Bundesregierung dringend gegenzusteuern und auch im Ministerium ausreichend fachliche Kapazitäten zu schaffen.

Resultate zu erfassen sollte nicht primär einer öffentlichkeitswirksamen Darstellung der Entwicklungspolitik dienen (OECD 2021). Es geht darum, mehr über die Wirkung der internationalen Zusammenarbeit zu lernen. Für eine evidenzbasierte Entwicklungspolitik müssen Entwicklungsprojekte und -programme evaluiert werden; am besten (auch) durch „rigorose Wirkungsevaluierungen“. Aber es bedarf auch der Erforschung der Kontext- und Rahmenbedingungen sowie der Instrumente und Politiken über einzelne Projekte hinaus. Handelsabkommen, Lieferkettengesetze, internationale Klima- und Umweltinitiativen sollten in ihren wirtschaftlichen, sozialen, und Umweltwirkungen untersucht, evaluiert und verbessert werden. Zu wenig wissen wir zum Beispiel über die politisch-institutionellen Wirkungen von Parallelstrukturen in fragilen Kontexten und die tatsächlichen Auswirkungen des Abbaus von Importzöllen im Rahmen der EPAs und handelsbezogener Aft-Maßnahmen. Hier kann eine kontinuierliche und unabhängige Beratung durch einen wissenschaftlichen Beirat helfen, den das zuständige Bundesministerium für wirtschaftliche Entwicklung und Zusammenarbeit derzeit nicht hat. Ein solcher Beirat würde auch zu einer offenen Diskussion beitragen, was Entwicklungspolitik überhaupt leisten kann und soll.

Literatur

- Blum, Jürgen René, Marcos Ferreiro-Rodríguez und Vivek Srivastava (2019), *Paths between Peace and Public Service: A Comparative Analysis of Public Service Reform Trajectories in Postconflict Countries*, Washington, DC: World Bank.
- Blum, Jürgen René und Daniel Rogger (2021), Public Service Reform in Post-Conflict Societies, in: *The World Bank Research Observer*, 36, 2, 260-287.
- BMZ (2021), *Geber im Vergleich*, www.bmz.de/de/ministerium/zahlen-fakten/oda-zahlen/geber-im-vergleich-19222 (10. September 2021).
- BMZ (2020), *Reformkonzept „BMZ 2030“*, www.bmz.de/de/entwicklungspolitik/reformkonzept-bmz-2030 (5. September 2021).
- BMZ (2017), *Freier und Fairer Handel als Motor für Entwicklung – Die deutsche Strategie für Aid for Trade*, (Nr. 7), www.bmz.de/resource/blob/23548/edf669f1e440f11e9526c94996d4ab5/strategiepapier405-07-2017-data.pdf (10. September 2021).

-
- Brockmeier, Sarah (2021), *Regierungswechsel: Das Ende der Ratlosigkeit?*, <https://peacelab.blog/2021/05/regierungswechsel-das-ende-der-ratlosigkeit> (28. September 2021).
- Cadot, Olivier, Ana Fernandes, Julien Gourdon, Aaditya Mattoo und Jaime de Melo (2014), Evaluating Aid for Trade: A Survey of Recent Studies, in: *The World Economy*, 37, 4, 516-529, <https://doi.org/10.1111/twec.12138>.
- DEval (2017), *Evaluation of the developp.de Programme*, www.deval.org/fileadmin/Redaktion/PDF/05-Publikationen/Berichte/2017_Evaluierung_des_developp.de/DEval_developp_Bericht_2017_EN_.pdf (20. September 2021).
- Eikenberry, Karl und Stephen D. Krasner (2021), *“Good Enough” Governance: Humility and the Limits of Foreign Intervention in Response to Civil Wars and Intrastate Violence*, Cambridge, MA: American Academy of Arts & Sciences.
- Fritz, Livia und Werner Raza (2017), Living up to Policy Coherence for Development? The OECD’s Disciplines on Tied Aid Financing, in: *Development Policy Review*, 35, 6, 759-778, <https://doi.org/10.1111/dpr.12264>.
- Haas, Simon, Jonas Hermann und Charlotte Eckstein (2021), Wuchernder Staat: Deutschlands Regierungsapparat wird grösser und grösser, in: *Neue Zürcher Zeitung*, www.nzz.ch/international/beamte-ministerien-behoerden-deutschland-ld.1611083 (20. September 2021).
- OECD (2021), *OECD Development Co-operation Peer Reviews: Germany 2021*, www.oecd-ilibrary.org/sites/83f90077-de/index.html?itemId=/content/publication/83f90077-de (3. September 2021).
- Timmis, Hannah und Ian Mitchell (2019), *Reforming EU Trade Policy to Accelerate Economic Transformation in Africa*, www.cgdev.org/publication/reforming-eu-trade-policy-accelerate-economic-transformation-africa (15. September 2021).
- VENRO (2021), *Überlebensfragen der Menschheit*, https://venro.org/fileadmin/VENRO-Standpunkt_Bilanz_Acht_Jahre_BM-M%C3%BCller.pdf (15. September 2021).
- World Bank (2021), *World Development Indicators*, <https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators> (15. September 2021).

Die Autoren

Apl. Prof. Dr. Jann Lay ist Leiter des GIGA Forschungsschwerpunkts 3 „Globalisierung und Entwicklung“. Als Außerplanmäßiger Professor lehrt er Entwicklungsökonomie an der Universität Göttingen. In seiner Forschung untersucht er verschiedene Aspekte wirtschaftlicher Entwicklung im Globalen Süden mit einem Schwerpunkt auf Afrika. Hierzu gehören (informelle) Beschäftigung und Arbeitsmärkte, die Auswirkungen des sogenannten „Landraubs“ sowie Klima- und Energiethemen.

jann.lay@giga-hamburg.de,

www.giga-hamburg.de/de/team/11565324-lay-jann

Tevin Tafese ist Doctoral Researcher am German Institute for Global and Area Studies (GIGA), Mitglied des GIGA Forschungsschwerpunkts 3 „Globalisierung und Entwicklung“ und Doktorand an der Universität Göttingen. Seine Arbeit konzentriert sich auf Handel und Investition, die wirtschaftliche Entwicklung in Afrika, insbesondere auf Beschäftigung und informelles Unternehmertum, sowie auf die Auswirkungen von Arbeitsmarktinterventionen.

tevin.tafese@giga-hamburg.de,

www.giga-hamburg.de/de/team/11559577-tafese-tevin

Dr. Christian von Soest ist Lead Research Fellow am GIGA Institut für Afrika-Studien und Leiter des GIGA Forschungsschwerpunkts 2 „Frieden und Sicherheit“. Er forscht zu Sanktionen und internationalen Interventionen, zu gewaltsamen Konflikten sowie zur Innen- und Außenpolitik autoritärer Regime. Gemeinsam mit Prof. Dr. Amrita Narlikar und Prof. Dr. Jann Lay leitet er das neue, vom Auswärtigen Amt geförderte Digital Transformation Lab (DigiTraL) des GIGA.

christian.vonsoest@giga-hamburg.de,

www.giga-hamburg.de/de/team/11564977-von-soest-christian

GIGA-Forschung zum Thema

Der GIGA Forschungsschwerpunkt 3 „Globalisierung und Entwicklung“ befasst sich mit verschiedenen Aspekten, die für die wirtschaftliche Entwicklung der afrikanischen Länder von zentraler Bedeutung sind. Dazu gehören der Strukturwandel auf den Arbeitsmärkten und die Entwicklung des Privatsektors mit besonderem Augenmerk auf Investitionen, Unternehmertum und die (Un-)Formalität von Unternehmen und Arbeit. Das RéUsSITE-Projekt untersucht die Beschäftigungseffekte zentraler Politikinterventionen der deutschen Entwicklungszusammenarbeit, die auf Ausbildung und Investitionen zur Schaffung von Arbeitsplätzen in Afrika ausgerichtet sind. Weitere Schwerpunkte des Forschungsprogramms 3 sind kohlenstoffarme Entwicklungspfade und Klimapolitik sowie der großflächige Landerwerb und die Ausbreitung der kommerzialisierten Landwirtschaft in Entwicklungsländern.

Der GIGA Forschungsschwerpunkt 2 „Frieden und Sicherheit“ untersucht unter anderem, wie externe Akteure sowie internationale und regionale Vereinbarungen Friedens- und Konfliktdynamiken beeinflussen und welche sicherheitspolitischen Auswirkungen ihre Interventionen auf lokaler, nationaler, regionaler und internationaler Ebene haben. Das vom BMZ geförderte Projekt „Context Matters“ untersucht eine Reihe relevanter Faktoren in Bezug auf Regierungsführung und Potenzial für Eskalation. Die jährlichen Trendanalysen greifen zentrale Themen auf und ermitteln ihre Bedeutung für die deutsche Entwicklungszusammenarbeit, insbesondere für die Erreichung der zentralen SDGs.

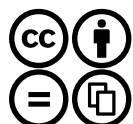
GIGA-Publikationen zum Thema

- Almohamad, Selman, Markus A. Kirchschlager und Sabine Kurtenbach (2021), *Friedensentwicklung – auf die Nachbarschaft kommt es an*, GIGA Focus Global, 1, Januar, www.giga-hamburg.de/de/publikationen/23461752-friedensentwicklung-auf-die-Nachbarschaft-kommt-es-an/.
- Almohamad, Selman, Markus A. Kirchschlager und Sabine Kurtenbach (2020), *Peacebuilding after War and Violence – Neighbourhood Matters*, GIGA Working Papers 324, Dezember, www.giga-hamburg.de/de/publikationen/22561100-peacebuilding-after-violence-neighbourhood-matters/.
- Basedau, Matthias (2019), *Der unbemerkte Fortschritt: Ein Plädoyer für mehr „Afropositivismus“*, GIGA Focus Afrika, 2, März, www.giga-hamburg.de/de/publication/der-unbemerkte-fortschritt-ein-plädoyer-für-mehr-afropositivismus.
- Basedau, Matthias und Jann Lay (2021), *Zehn entscheidende Entwicklungen in Afrika im Jahr 2021*, GIGA Focus Afrika, 1, Januar, www.giga-hamburg.de/de/publikationen/23327611-things-watch-africa-2021/.
- Glawion, Tim (2020), *The Security Arena in Africa: Local Order-Making in the Central African Republic, Somaliland, and South Sudan*, Cambridge: Cambridge University.
- Lakemann, Tabea und Jann Lay (2018), *Wirtschaftsfokus der deutschen Afrikapolitik: Richtiger Weg, überhöhter Anspruch*, GIGA Focus Afrika, 6, Dezember, www.giga-hamburg.de/de/publikation/wirtschaftsfokus-der-deutschen-afrikapolitik-richtiger-weg-überhöhter-anspruch.
- Lakemann, Tabea und Malte Lierl (2020), *Zehn entscheidende Entwicklungen in Afrika im Jahr 2020*, GIGA Focus Afrika, 1, Januar, www.giga-hamburg.de/de/publikationen/12671499-ten-things-watch-africa-2020/.
- Lakemann, Tabea und Christian von Soest (2019), *Zehn entscheidende Entwicklungen in Afrika im Jahr 2019*, GIGA Focus Afrika, 1, Februar, www.giga-hamburg.de/de/publikationen/11577923-ten-things-watch-africa-2019/.
- Lay, Jann (2017), *Die G20-Initiative „Compact with Africa“: ein unvollständiger Ansatz*, GIGA Focus Afrika, 2, Juni, www.giga-hamburg.de/de/publication/die-g20-initiative-compact-with-africa-ein-unvollstaendiger-ansatz.
- Lay, Jann und Christian von Soest (2018), *Zehn entscheidende Entwicklungen in Afrika im Jahr 2018*, GIGA Focus Afrika, 1, März, www.giga-hamburg.de/de/publikationen/11577879-ten-things-watch-africa-2018/.
- Soest, Christian von und Alexander De Juan (2018), *Der Umgang mit neuen Sicherheitsbedrohungen in Afrika*, GIGA Focus Afrika, 2, Mai, www.giga-hamburg.de/de/publikationen/11568200-dealing-with-security-threats-africa/.

Impressum



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



Das German Institute for Global and Area Studies (GIGA) gibt Focus-Reihen zu Afrika, Asien, Lateinamerika, Nahost und zu globalen Fragen heraus. Der GIGA Focus wird vom GIGA redaktionell gestaltet. Die vertretenen Auffassungen stellen die der Autorinnen und Autoren und nicht unbedingt die des Instituts dar. Die Verfassenden sind für den Inhalt ihrer Beiträge verantwortlich. Irrtümer und Auslassungen bleiben vorbehalten. Das GIGA und die Autorinnen und Autoren haften nicht für Richtigkeit und Vollständigkeit oder für Konsequenzen, die sich aus der Nutzung der bereitgestellten Informationen ergeben.

Das GIGA dankt dem Auswärtigen Amt und der Freien und Hansestadt Hamburg (Behörde für Wissenschaft, Forschung, Gleichstellung und Bezirke) für die institutionelle Förderung.

Gesamtredaktion GIGA Focus: Prof. Dr. Sabine Kurtenbach

Redaktion GIGA Focus Afrika: Prof. Dr. Matthias Basedau

Lektorat: Petra Brandt, Dr. James Powell

GIGA | Neuer Jungfernstieg 21

20354 Hamburg

www.giga-hamburg.de/de/publikationen/giga-focus/

giga-focus@giga-hamburg.de

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