

# Afrikapost aktuell

## 10 Thesen für eine neue Entwicklungszusammenarbeit mit Afrika

Ein Gastbeitrag von Prof. Rainer Tetzlaff

### 1. Folgen der Corona-Pandemie auch in Afrika erheblich

Es ist beeindruckend, wie energisch und konsequent fast alle afrikanischen Regierungen auf die Corona-Pandemie reagiert haben, mittels Grenz- und Schulschließungen, Lockdowns oder Cash Transfers an besonders gefährdete Bevölkerungsgruppen.<sup>1</sup> Nach WHO-Berechnungen könnten sich noch bis zu 44 Millionen Menschen mit dem Virus in Afrika infizieren. Das Wirtschaftswachstum in Subsahara-Afrika wird 2020 bis zu 7,8% (McKinsey-Szenario) bzw. um 8,3% (Weltbank-Prognose) stark sinken, vor allem deshalb, weil sich der Außenhandel in zahlreichen Branchen verlangsamen oder ganz zum Erliegen kommen wird (Tourismus-Branche; Reis- und Düngemittelimporte; Blumen- und Gemüseexporte; Öl- und Erdgasausfuhren etc.). Hunger und Arbeitslosigkeit werden dramatisch zunehmen. Schon vor Ausbruch der Pandemie fehlten in Afrika 12 bis 15 Millionen neue Jobs jährlich.

### 2. Oberste Priorität: Schaffung von Arbeitsplätzen für Afrikas Jugend

Angesichts dieser Notsituation sollte die Schaffung neuer Arbeitsplätze für die afrikanische Jugend entwicklungspolitische Priorität genießen. Auch bei optimistischer Annahme, dass jährlich einige Millionen Afrikaner\*innen nach Europa und in den Nahen Osten emigrieren könnten, wird die wirtschaftliche Zukunft der afrikanischen Jugend hauptsächlich nicht in der dauerhaften Auswanderung liegen können, sondern in den zu modernisierenden Wirtschaftsräumen des afrikanischen Kontinents. Heute liegt der Anteil der formellen Arbeitsverhältnisse in Afrika erst bei 25%, in Subsahara-Afrika sogar nur bei 11%; die große Mehrzahl der Erwerbsbevölkerung ist in informellen Wirtschaftssektoren höchst prekär beschäftigt. Für „zwei Drittel der afrikanischen Jugend fehle heute eine befriedigende Erwerbsperspektive“ sagt der Chef-Ökonom der

African Development Bank, AfDB, Célestin Monga<sup>2</sup>: Wo können Arbeitsplätze entstehen?

### 3. Zwischen Staatszerfall und Reformersfolg – Governance-Pole in Afrika

Bevor auf diese Schlüsselfrage eine Antwort zu geben versucht wird, ist es unabdingbar, Afrikas intra-kontinentaler Diversität Rechnung zu tragen: Die erheblichen Unterschiede in Ressourcenausstattung, Größe, geografischer Lage (Binnen- oder Küstenstaat), Bevölkerung und Governance-Struktur lassen es ratsam erscheinen, bei „Afrika“ mindestens vier Gruppen von Ländern mit unterschiedlichen Erfolgchancen zu unterscheiden. Wenn wir nur nach den Kriterien – natürliches Entwicklungspotential, erreichtes Entwicklungsniveau und Reformbereitschaft der Regierung - Diversität benennen wollen, ergibt sich folgendes Panorama. Neben einer Gruppe von etwa zehn wirtschaftlich und politisch relativ erfolgreichen Reformländern (Mauritius, Botswana, Namibia; Kap Verde, Ghana, Burkina Faso, Senegal, Elfenbeinküste; Tunesien und Marokko), gibt es die etwa gleichgroße Ländergruppe der Staatszerfalls-Länder (*failing states*), - darunter Somalia, Südsudan, DR Kongo und Mali. In diesen strukturschwachen Ländern sind zurzeit weder durch klassische Entwicklungshilfe (Projekthilfe, Budgethilfe) noch mittels ausländischer Direktinvestitionen nachhaltige Fortschritte zu erwarten. Hier ist höchstens politische Stabilisierung der Institutionen des Kernstaates (*state-building*) von innen und außen das einzig realistische Kooperationsziel (Beispiel Mali) – abgesehen vom Einsatz der NGOs unterhalb der staatlichen Kooperationsebene.

### 4. „Fassaden-Demokratien“: Kooperation weitgehend aussichtslos

Zwischen diesen beiden Governance-Polen (Demokratie und Staatszerfall) lässt sich eine dritte Gruppe mit etwa dreißig Staaten ausmachen, denen fehlende Reformbereitschaft auf Seiten der

1 Siehe im Einzelnen Afrika Post vom 7.5.2020: „Covid-19. Wie stark ist Afrika betroffen?“

2: Siehe African Manifesto der AfDB 2019, zit. in E&Z, Heft 03-04/2020, S.25

Regierung sowie endemische Korruption und Unterversorgung der Bevölkerung mit öffentlichen Gütern (Bildung, Gesundheit, Sicherheit) gemeinsam sind. Sie werden oftmals als Fassaden-Demokratien oder Kleptokratien bezeichnet. Hier sind – nicht zuletzt auf Grund des wachsenden Bevölkerungsdrucks – latente Überlebenskämpfe zwischen rivalisierenden ethnisch-regionalen Gruppen um knapper werdende Ressourcen wie Ackerland, Weiden, Oasen, Flusswasser, Stipendien und Jobs an der Tagesordnung. Hier zu helfen wäre, soweit lokal gewünscht, besonders dringlich, erscheint aber häufig aus politischen Gründen als ziemlich aussichtslos. Wenn es sich um Regierungen handelt, die „Reformen“ versprechen, diese aber nie ins Werk setzen, - aus Angst, die Kontrolle über den sozio-ökonomischen Wandel sowie ihre Privilegien zu verlieren, dann fehlt es schlicht an gleichgesinnten Partnern auf Augenhöhe. Laut BMZ-Bericht „fließen jedes Jahr über 50 Mrd. US Dollar an illegalen Finanzströmen aus Afrika und entziehen den Volkswirtschaften wichtiges Kapital“ (Marshall-Plan mit Afrika 2017, S. 21).

## 5. Erfolgsrezept Entwicklungsdiktatur?

Ferner kann viertens noch eine kleine Ländergruppe von wirtschaftlich erfolgreichen, politisch heiklen Entwicklungsdiktaturen identifiziert werden, deren Regierungen durch entwicklungspolitische Leistungen (anstelle von freien und fairen Wahlen) Herrschaftslegitimation zu erlangen suchen – mit fast allen zu Gebote stehenden Mitteln (nach singapurischem oder chinesischem Vorbild). Im Unterschied zu Südafrika und Nigeria als den beiden wirtschaftlichen Schwergewichten des Kontinents, die seit einigen Jahren allerdings „schlecht regiert“ werden und als Entwicklungsmotoren zur Zeit ausfallen, gehören dazu Äthiopien und Ruanda sowie ansatzweise auch Ägypten, Kenia und Uganda. Hier sind erste Fortschritte auf den Gebieten der Bevölkerungspolitik, der Familienplanung und der Schulbildung von Mädchen und Frauen gemacht worden, d. h. in den Bereichen, die theoretisch den größten Nutzen im Kampf gegen Armut, Fatalismus, Fehlernährung und Armutmigration erbringen.

## 6. Drei Komponenten für eine erfolgreiche Entwicklungsstrategie

Wie also könnten OECD-Regierungen dazu beitragen, Ländern mit reformwilligen Regierungen (der Kategorien 1 und 4) bei der Realisierung ihrer

Entwicklungs- und Reformpläne zu helfen? Aus den bislang gewonnenen Erfahrungen kann normativ geschlussfolgert werden, dass eine nachhaltige und sozial breit angelegte Entwicklungsstrategie aus einer je länderspezifischen Kombination von drei Entwicklungskomponenten bestehen sollte: Zum einen eine schrittweise Modernisierung der Bauernhöfe und Farmen, inklusive Bodenbesitzreform, zum anderen die industrielle Verarbeitung der heimischen Rohstoffe in Agro-Industrien auf der Basis kleiner und mittlerer Unternehmen (SMEs); und drittens sozial breit angelegte Investitionen in ‚human capital‘, d. h. in Bildung und Gesundheit, einschließlich Familienplanung (inklusive Entwicklungs-Konzept). Kostenintensive Infrastrukturprojekte – oftmals die *missing links* - könnten mit Hilfe ausländischer Investitionen finanziert werden, wozu China bisher schon einen wichtigen Beitrag geleistet hat. Der Beitrag ausländischer Direktinvestitionen inklusive der chinesischen ist nicht zu unterschätzen, aber ihr Beitrag zur Schaffung von Jobs – zu veranschlagen mit insgesamt zwischen 4 bis 5 Millionen (im Einzelnen Tetzlaff 2020) – kann nicht als Lösung des kontinentalen Arbeitsplatzmangels angesehen werden.

## 7. Das Reformkonzept „BMZ 2030“ – Abkehr von der Gießkanne

Soweit die normative Theorie mit dem Fokus auf einen vertrauenswürdigen *developmental state* als dem politischen Hauptakteur für die entwicklungskonformen Rahmenbedingungen! Da dieser situationsbedingten Reformlogik bisher nur wenige afrikanische Regierungen zu folgen bereit waren, scheint es nur konsequent, dass der deutsche Bundesminister für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung Gerd Müller, in diesem Mai die Abkehr vom Gießkannenprinzip (wieder einmal!) und eine Fokussierung der Mittel angekündigt hat. Insgesamt wird die EZ zwar immer noch mit 32 Staaten Afrikas fortgesetzt. Vermehrt sollen finanzielle Mittel nun aber in die sechs Reformpartnerländer Äthiopien, Elfenbeinküste, Ghana, Marokko, Senegal und Tunesien fließen. Dabei beruht das aktuelle Reformkonzept des BMZ 2030 auf folgenden vier Säulen: Erstens: „Unsere Partnerländer müssen selbst mehr leisten! Eigeninitiative ist der Schlüssel zur Entwicklung“. Zweitens: Ausbau der „Reformpartnerschaften“ durch zusätzliche Mittel. Drittens: Förderung der Privatinvestitionen, insbesondere von

Mittelständlern. Viertens: „Wir müssen fairen Handel ermöglichen. Damit lösen wir die größten Entwicklungssprünge aus“ (BMZ 2020). Damit verweist das BMZ auf die besorgniserregende Tatsache, dass der Handel zwischen Deutschland und den afrikanischen Ländern seit Jahren stagniert oder gar rückläufig ist (vor allem Abnahme der afrikanischen Exporte) und sich strukturell kaum verändert hat: noch immer exportieren afrikanische Länder zu ca. 80% unverarbeitete Rohstoffe und sind kaum in internationale Wertschöpfungsketten eingebunden. Seit Jahren belaufen sich die deutschen Importe aus Afrika um die 20 Mrd. US \$.

## 8. Keine Entwicklung ohne agrarpolitische Wende

Entwicklungsförderung in ärmeren Ländern bedeutet stets Prioritäten zu setzen. Gemäß der aktuellen Problemlage im Beschäftigungsbereich liegt die Dringlichkeit einer agrarpolitischen Wende - mit dem Doppelziel der Steigerung der Quantität der selbst zu erzeugenden Nahrungsmittel und der Steigerung der Hektar-Produktivität - auf der Hand. Am Ende des Jahres 2020 könnten 265 Millionen Afrikaner\*innen „am Rande des Hungertodes“ stehen (so David Beasley im April 2020, Präsident des World Food Programmes). Daher sollte Afrika als Agrarkontinent mit großen nicht produktiv genutzten Flächen, der jährlich bis zu 80% seiner benötigten Nahrungsmittel aus dem Ausland importieren muss, hier ansetzen. So gab auch der Chief-Ökonom der African Development Bank (AfDB) Célestin Monga kürzlich zu bedenken: „Automatisierung und Modernisierung der Landwirtschaft“ mit bisher sehr niedriger Produktivität „könnten die Landwirtschaft transformieren und neue Berufe schaffen. Daher müssten Erwerbchancen jenseits der Felder entstehen – beispielsweise in der Verarbeitung von Agrarerzeugnissen oder in der Zulieferung für Bauernhöfe“ (Monga, s.o.).

Auch das Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung hat in einer aktuellen Studie „Nahrung, Jobs und Nachhaltigkeit. Was Afrikas Landwirtschaft leisten muss“ (Berlin 2018) aufgezeigt, wie auch Methoden der ‚Grünen Revolution‘ und der ‚sustainable intensification‘ (nachhaltige Intensivierung) dazu beitragen können, einen produktiven Agrarsektor zum Entwicklungsmotor zu machen (was auch der historischen Erfahrung in Westeuropa entsprechen würde).

Da der Markt alleine die in Afrika nötigen Arbeitsplätze nicht schaffen wird, sind beispielsweise auch sorgfältig konzipierte öffentliche Beschäftigungsprogramme Public Works Programmes (PWP) eine unterstützungswürdige Maßnahme (durchaus auch mit ODA-Mitteln) der Armutsbekämpfung: Sie schaffen Jobs, verbessern die Infrastruktur, bringen Einkommen für bedürftige Menschen, einschließlich für Frauen und Jugendliche, zum Beispiel nach folgender Methode: Jeweils eine Person aus jedem armen ländlichen Haushalt stehen jährlich 100 Arbeitstage zum gesetzlichen Mindestlohn im Infrastrukturaufbau zu (Vorschlag von Braun & Sakketa 2020, S. 43).

## 9. Notwendig auf Seiten der afrikanischen Jugend: Kulturelle Neuorientierung und nationale Selbstermächtigung

Es soll hier nicht verschwiegen werden, dass sich unter afrikanischen Jugendlichen die Begeisterung über die Aussicht, Farmer zu werden oder auf dem Lande zu arbeiten (und nicht in den boomenden Mega-Cities), gegenwärtig noch in engen Grenzen hält (Smith 2018). Der ländliche Raum ist zwar als Rückzugsort für Alte, Kranke, Pensionierte oder Stadtflüchtige sowie als kultureller Identifikationsort von unschätzbarem sozialem Wert, der durch Dorf- und Erntefeste den Zusammenhalt der Großfamilien garantiert, gleichwohl bedarf es wohl heute - dringender denn je - einer intensiven gesellschaftlichen Debatte über eine kulturelle Neuorientierung in Richtung auf konsequente nationale Selbstermächtigung zur Lösung afrikanischer Herausforderungen (wie es auch im Africa-2063-Plan der Afrikanischen Union anklingt sowie in Felwine Sarrs Bestseller ‚Afrotopia‘). Dabei sollte die Weiterverarbeitung von afrikanischen Rohstoffen zu industriell gefertigten Konsumgütern – nach dem Vorbild des in Äthiopien produzierten und gemahlten Solino-Kaffees – ein wichtiger Baustein sein. Die gegenwärtige Importabhängigkeit Afrikas von Nahrungsmitteln, Saatgut, Düngemitteln, Agro-Chemikalien (z. B. zur Bekämpfung der Heuschreckenplage) sollte nachhaltig und plangemäß reduziert werden.

## 10. Faire Handelsbeziehungen schaffen – jetzt!

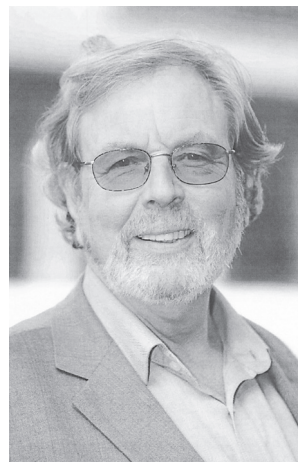
Solche intrakontinentalen Reformprozesse in Afrika können nur dann erfolgreich sein, wenn die historisch gewachsenen Asymmetrien im Außenhandel Afrikas mit Industriestaaten Schritt

für Schritt überwunden werden können. Um afrikanischen Volkswirtschaften Luft zum Atmen zu verschaffen, müssten fairnesshalber gewisse Geschäfte seitens ausländischer Unternehmen in Afrika verabredungsgemäß unterbleiben. Erstes Beispiel: De-Industrialisierung durch Freihandel. In Nordnigeria überschwemmten in den 1990er Jahren chinesische Billig-Importe von Textilien, zum Teil ins Land geschmuggelt, die Märkte, was zur Schließung zahlreicher einheimischer Textilfabriken führte. Hunderttausende wurden arbeitslos. Zweites Beispiel: Dumping im Rohstoffhandel. In den 1990er Jahren verlor Burkina Faso lebenswichtige Weltmarktanteile auf dem Baumwollmarkt, weil US-Präsident Bill Clinton die 25.000 heimischen Baumwoll-Großfarmer so stark subventioniert hatte, dass die Weltmarktpreise für Baumwolle infolge der amerikanischen Billigprodukte sanken. In Burkina Faso wuchs der Hunger. Drittes Beispiel: Verdrängungswettbewerb. Seit Jahren ist bekannt, dass sich die Europäische Union einen Teil der afrikanischen Wirtschaftsflüchtlinge nolens volens selbst erzeugt; denn viele afrikanische Bauern können ihre eigenen (nicht subventionierten) Produkte (Tomaten, Gemüse, Milch, Fisch, Hühnchen-Fleisch etc.) gegen billigere, importierte Nahrungsmittel aus Industrieländern, die ihre Bauern stark subventionieren, nicht mehr auf heimischem Markt absetzen. Sie werden im Preiskampf vom Markt verdrängt, und einige von ihnen landen als Hilfsarbeiter auf Obst- und Gemüseplantagen in Spanien und Italien (Asserate 2016).

**Fazit:** Die Afrikapolitiken der EU-Länder sollten politischer werden. Bis zum Ausbruch der Corona-Pandemie hatten sich in zahlreichen Ländern Hauptschauplätze einer afrikanischen Protestwelle von verzweifelten Bürgern\*innen gegen repressive und inkompetente Regierungssysteme entwickelt. Laut Aclad, einer US-amerikanischen Forschungseinrichtung, fanden 2019/2020 etwa 9000 solcher friedlichen Proteste statt – zwanzig Mal mehr als vor zehn Jahren. Solche Volksinitiativen lassen hoffen, dass konfliktfähige soziale Kräfte nach Überwindung der schlimmsten Folgen der Corona-Pandemie nachhaltige Reformprozesse werden initiieren können. „Sie verdienen Unterstützung – nicht die alte Garde an der Macht, die sich auch dank europäischer Zuwendungen sorglos reproduzieren kann, obwohl sie für das genaue Gegenteil steht von dem, was in Afrika fast alle wünschen“ (Fabian Urecht, in: Neue Zürcher

Zeitung vom 8.4.2020).

Quellen: - Asserate, Asfa-Wossen. 2016. Die neue Völkerwanderung. Berlin  
- Berliner Institut für Bevölkerung und Entwicklung (BIBE). 2018. Nahrung, Jobs und Nachhaltigkeit. Was Afrikas Landwirtschaft leisten muss. Berlin  
- BMZ 2020. „Reformkonzept BMZ 2030. Umdenken – Umsteuern“. Berlin  
- Braun, Joachim von & Tekalign Sakketa. 2020. Afrika braucht Beschäftigungsprogramme. In: Entwicklung & Zusammenarbeit 2020/05-06, S. 43  
- Jakob, Christian & Simone Schindwein. 2017. Diktatoren als Türsteher Europas. Wie die EU ihre Grenzen nach Afrika verlagert. Berlin  
- Kappel, Robert & Helmut Reisen. 2019. G20 Compact with Africa. The Audacity of Hope. Berlin  
- Sarr, Felwine. 2019. Afrotopia. Berlin: Matthes & Seitz  
Smith, Stephen. 2018. Nach Europa! Das junge Afrika auf dem Weg zum alten Kontinent. Berlin  
- Tetzlaff, Rainer. 2018. Afrika. Eine Einführung in Geschichte, Politik und Wirtschaft. Lehrbuch. Wiesbaden VS Springer  
- Tetzlaff, Rainer. 2020. „Afrikas wirtschaftliche Zukunft liegt in Afrika. Ein Plädoyer für eine kreative Politik der Fluchtursachenbekämpfung“, in: Gesellschaft, Wirtschaft, Politik. Verlag Barbara Budrich, 69. Jg., Nr. 1, 2020, S. 59-70



Prof. Dr. Rainer Tetzlaff war von 1974 bis 2006 Professor für Politische Wissenschaft am Institut für Politische Wissenschaft der Universität der Freien und Hansestadt Hamburg. Der Beitrag gibt seine persönliche Meinung wieder.

Herausgegeben von  
Deutsche Afrika Stiftung e.V.  
Ziegelstr. 30, 10117 Berlin  
info@deutsche-afrika-stiftung.de  
30.06.2020