



## EU-Entwicklungszusammenarbeit mit Afrika: Zwischen Eigeninteressen und Gerechtigkeit

**D**ie Staaten der Europäischen Union (EU) und die des afrikanischen Kontinents haben eine lange gemeinsame Geschichte, die durch Kolonisierung und wirtschaftliche Ausbeutung, aber auch durch einen starken kulturellen Austausch gekennzeichnet ist. Heute kann sich die EU als „größter Geber“ Afrikas preisen, sofern man die Beiträge der EU-Institutionen für die Entwicklungszusammenarbeit und die bilateralen Beiträge der Mitgliedstaaten der EU zusammenrechnet. Über die eigene Agrar- und Handelspolitik gehört die EU aber auch zu den großen Profiteuren dieser Beziehungen. Sie tragen mit dazu bei, dass die EU heute eine Spitzenstellung im weltweiten Agrarhandel innehat und in Afrika Agrarproduzent\*innen zu Gunsten von großen Nahrungsmittelkonzernen verdrängt werden. Gleichzeitig ist in den vergangenen Jahren das Thema Migration immer stärker in den Mittelpunkt gerückt. Die Entwicklungszusammenarbeit der EU mit Afrika kann deswegen nur im Zusammenhang mit der Handels-, Investitions- und Sicherheitspolitik der EU betrachtet werden.

### Vom politischen Orientierungsrahmen...

Als Grundlage für die Entwicklungszusammenarbeit dient der EU der „Neue Europäische Konsens über die Entwicklungspolitik: Unsere Welt, unsere Würde, unsere Zukunft“, eine gemeinsame Erklärung des Europäischen Parlaments, des EU Rates und der EU Kommission aus dem Jahr 2017. Er

ist für die EU der Orientierungsrahmen, um auf globale und regionale Herausforderungen wie bewaffnete Konflikte, Terrorismus, wirtschaftliche Ungleichheiten, wachsenden Migrationsdruck sowie Klimawandel und Umweltzerstörung zu reagieren. Er ist zudem ein klares Bekenntnis für die Umsetzung der Nachhaltigen Entwicklungsziele der Agenda 2030.

Die Zuständigkeiten für die wirtschaftliche wie auch die Entwicklungszusammenarbeit mit Afrika sind dabei auf verschiedene Akteure verteilt. Die Generaldirektion für internationale Zusammenarbeit und Entwicklung (DG DEVCO) ist für die Formulierung der internationalen Kooperations- und Entwicklungspolitik der EU zuständig und deckt somit auch die Zusammenarbeit mit Afrika südlich der Sahara ab. Die Beziehungen zu den nordafrikanischen Ländern hingegen werden über die Generaldirektion Europäische Nachbarschaftspolitik und Erweiterungsverhandlungen (DG NEAR) abgewickelt. Darüber hinaus hat sich eine Vielzahl verschiedener Finanzierungsinstrumente entwickelt, die teilweise klare thematische Schwerpunkte setzen (wie z.B. das Finanzierungsinstrument für Demokratie und Menschenrechte oder für Stabilität und Frieden) oder eher geographische bzw. länderbezogene Schwerpunkte haben (wie z.B. das Finanzierungsinstrument für europäische Nachbarstaaten).

### ...zum neuen Finanzierungsrahmen

Die Finanzierung all dieser Instrumente wird alle sieben Jahre im Rahmen des Mehrjährigen Finanzrahmens der EU (MFF) neu verhandelt. Nur der Europäische Entwicklungsfonds (EEF), das wichtigste Finanzierungsinstrument für die Länder Afrikas, der Karibik und des Pazifiks (AKP), wurde bislang außerhalb des EU-Haushaltes geführt und von einigen Mitgliedstaaten der EU, wie Deutschland, Großbritannien oder Frank-

reich, auf Basis freiwilliger Beiträge gesondert finanziert. Über diesen Fonds, der für die Finanzierungsperiode von 2014 bis 2020 mit insgesamt 30,5 Mrd. Euro ausgestattet war, wurden Maßnahmen zur Förderung der wirtschaftlichen, sozialen und menschlichen Entwicklung sowie der regionalen Zusammenarbeit unterstützt. Mehr als 80 % der Mittel aus dem EEF gingen in der Vergangenheit nach Sub-Sahara Afrika. Die Zusammenarbeit mit Südafrika und die Zusammenarbeit mit den nordafrikanischen Staaten wird über andere Finanzierungsinstrumente abgewickelt.

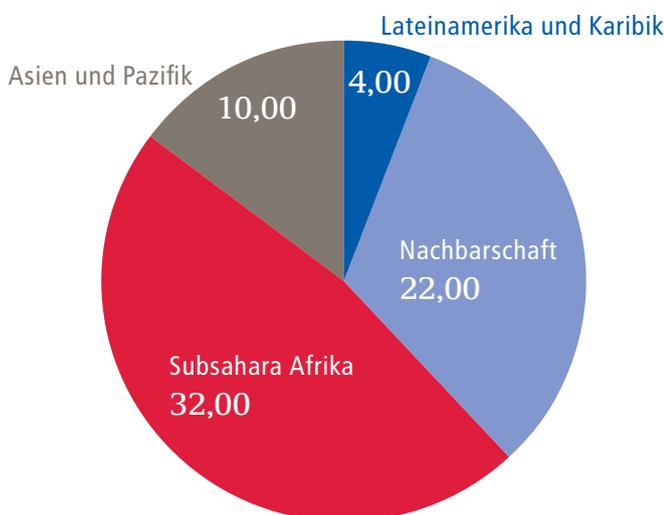
Im neuen Mehrjährigen Finanzrahmen für den Zeitraum 2021 bis 2027 werden entscheidende Änderungen vorgenommen. Um die Ziele der EU-Entwicklungspolitik zu erreichen, werden die entwicklungspolitischen Prioritäten der EU-Finanzplanung im Kapitel VI „Nachbarschaft und Welt“ des MFF definiert. Daraus geht hervor, dass die Kommission eine Finanzierungsarchitektur mit mehreren Instrumenten, mehreren Prioritäten, mehreren Managementstrukturen und mehreren Berichtsverfahren bei der Bewältigung der gegenwärtigen globalen und regionalen Herausforderungen für nicht mehr zeitgemäß hält. Daher wird ein neues Instrument für Nachbarschaft, Entwicklung und internationale Zusammenarbeit (NDICI) geschaffen, in dem mit einigen wenigen Ausnahmen alle Instrumente der Zusammenarbeit zusammengefasst werden.

Das NDICI soll das Hauptinstrument der EU zur Armutsbekämpfung und Förderung nachhaltiger Entwicklung in den Ländern des Globalen Südens und den Nachbarstaaten der EU ab 2021 sein. Es soll drei Arten von Programmen geben: (a) geografische Programme, (b) thematische Programme und (c) Krisenreaktionsmaßnahmen. Die Europäische Kommission schlägt vor, das NDICI mit Haushaltsmitteln in Höhe von 78,9 Mrd. Euro auszustatten. Nach derzeitigem Stand soll dieser Betrag auf 75,4 Mrd. Euro weiter reduziert werden. Im Zuge der derzeit laufenden Haushaltsverhandlungen wächst der Druck, den vorgeschlagenen EU-Haushalt weiter zu kürzen. Auch die Folgen der gegenwärtigen COVID-19 Pandemie werden sicherlich eine neue Herausforderung der europäi-

schen Entwicklungszusammenarbeit in Afrika darstellen und den Haushalt weiter unter Druck setzen. Zivilgesellschaftliche Akteure fürchten daher, dass solche Kürzungen gerade beim NDICI ansetzen könnten. Im vorangegangenen MFF-Prozess (2013) wurden bei der Entwicklungszusammenarbeit die größten Kürzungen vorgenommen, um in der letzten Phase der Verhandlungen eine Einigung zu erzielen. Ein erstes beunruhigendes Signal in diese Richtung war bereits in den revidierten Zahlen zu sehen. Die Eingliederung des EEF in den EU-Haushalt über das neue Instrument NDICI birgt daher die Gefahr, dass die Finanzierung der EU-Entwicklungszusammenarbeit mit den AKP-Staaten zum Spielball der Interessen in diesen haushaltstechnischen Verhandlungen wird.

Die Zusammenlegung der verschiedenen Instrumente ist aus Sicht der EU verständlich. In der Tat hat sich über die Jahre eine durchaus zersplitterte Landschaft mit vielen verschiedenen Instrumenten, verschiedenen Managementstrukturen und Berichtsverfahren entwickelt, die auch zu unnötigen Doppelungen und Ineffizienz führen. Dennoch muss bei der Eingliederung des EEF in den NDICI und in den EU-Haushalt darauf geachtet werden, dass es nicht zu einer Verringerung der Mittel kommt, die gerade den ärmsten Ländern für die Erreichung der Ziele der Agenda 2030 zur Verfügung gestellt werden. Insbesondere die Länder der AKP-Gruppe wehren sich gegen die Eingliederung des EEF in den europäischen Haushalt, weil sie befürchten, Mitspracherechte bei der Verteilung der Gelder zu verlieren. In jedem Fall sollten die ergriffenen Maßnahmen dazu beitragen, die Fähigkeit der AKP-Länder zu stärken, eigene Ressourcen zu mobilisieren. Um dies zu unterstützen, muss die EU auch das Problem der Steuervermeidung endlich angehen und Steuerhinterziehung europäischer Firmen in den Partnerländern unterbinden.

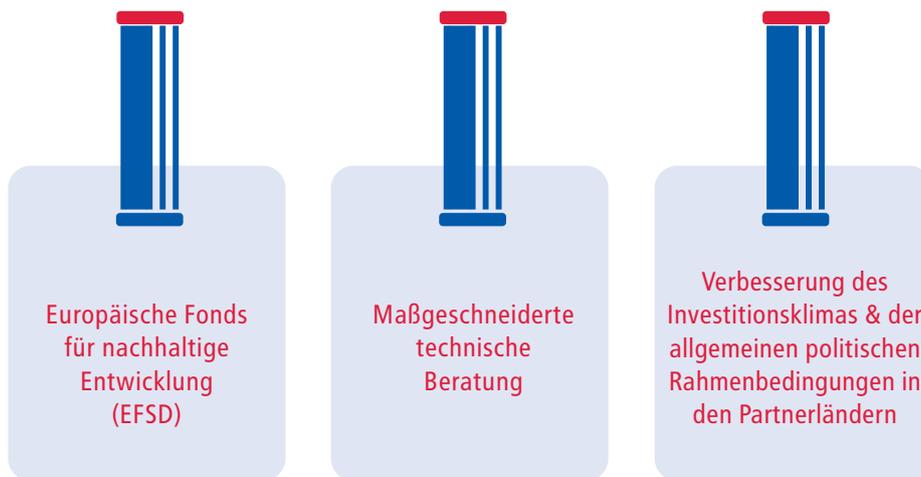
### NDICI: Geographische Aufteilung (68 Mrd. €)



## Förderung des Privatsektors

Auch von anderer Seite geraten die Mittel klassischer Entwicklungszusammenarbeit unter Druck: In den vergangenen Jahren ist für die EU die Nutzung privater Investitionen stark in den Vordergrund gerückt, sowohl bei der Klimafinanzierung als auch bei der Förderung der Ziele für nachhaltige Entwicklung (SDG) im Rahmen der Agenda 2030. In den vergangenen Jahren haben sogenannte Mischfinanzierungen zwischen öffentlichen und privaten Mitteln (im Englischen auch als „Blending“ bezeichnet) in der Entwicklungsfinanzierung erheblich an Bedeutung gewonnen. Die Idee dahinter ist einfach: Öffentliche Ressourcen und Instrumente sollen so eingesetzt werden, dass Risiken für Privatinvestitionen gemindert werden, so dass auf diese Weise mehr Privatinvestitionen ins Land fließen. So hat die EU Ende 2017 den Europäischen Plan für externe Investitionen (EIP) ins Leben gerufen, um speziell Investitionen in den Partnerländern in Afrika und in der europäischen Nachbarschaft zu fördern. Ziel ist es, die Ursachen der Migration anzugehen, menschenwürdige Arbeitsplätze zu schaffen und ein nachhaltiges und integratives Wachstum zu fördern. Hierfür wurde der Europäische Fonds für nachhaltige Entwicklung (EFSD) geschaffen. Er bildet die erste Säule des EIP, die anderen beiden Säulen sind eine bessere und maßgeschneiderte technische Beratung

## Die drei Säulen des europäischen Plans für externe Investitionen (EIP)



sowie die Verbesserung des Investitionsklimas und der allgemeinen politischen Rahmenbedingungen in den Partnerländern.

Im Zuge der Verhandlungen um den neuen Finanzrahmen ab 2021 soll der EFSD nun um die anderen Regionen (darunter Karibik, Pazifik, Asien und Lateinamerika) erweitert werden, indem die entsprechenden regionalen Investitionsplattformen in den neuen EFSD+ integriert werden. Darüber hinaus will die EU im Rahmen des EFSD+ ihre Blendingfinanzierungen mit Garantiemaßnahmen kombinieren.

Um den EU-Haushalt vor Ausfallrisiken zu bewahren und das gute Kreditranking der Europäischen Investitionsbank nicht zu gefährden, sollen Investitionen im Rahmen des EFSD+ in Höhe von 60 Mrd. Euro über einen Garantiefonds abgesichert werden. Die Kommission schätzt, dass 10 bis 15 Mrd. Euro aus den geografischen Programmen des NDICI für solche Garantiefälle eingesetzt werden. Dies sind aber nur Schätzungen, die je nach Art der geplanten Operationen und deren Risikoprofil unterschiedlich hoch ausfallen können. Durch die Hebelwirkung des Instrumentes sollen für den Zeitraum 2021-2027 bis zu 500 Mrd. Euro an Investitionen mobilisiert werden.

Während private Investitionen gerade auch in Afrika dringend gebraucht werden, liegt die Sorge seitens der Zivilgesellschaft eher darin begründet, dass mehr und mehr öffentliche Entwicklungsgelder zur Mobilisierung von privatem Kapital eingesetzt werden, ohne dass bislang entwicklungspolitische Impulse ausreichend evaluiert worden sind oder klare Kriterien für die Einhaltung von sozial-ökologischen und menschenrechtlichen Mindeststandards formuliert wurden, die mit solchen Investitionen einhergehen. Wie so häufig entsteht auch bei dieser Initiative der Eindruck, dass die Mittel vor allem dafür eingesetzt werden sollen, um den Migrationsdruck zu verringern. Untersuchungen haben jedoch ergeben, dass insbesondere in den ärmsten Ländern über solche Instrumente nur vergleichsweise wenig zusätzliches



privates Kapital mobilisiert werden kann. Risiken werden oft nicht verringert, sondern lediglich vom privaten auf den öffentlichen Sektor übertragen. Gleichzeitig werden Fragen der Steuervermeidung, der Steuerhinterziehung, der illegalen Finanzströme und der Geldwäsche, nicht ausreichend angegangen. Das aber wäre wichtig, damit gerade die ärmsten Länder noch stärker von privaten Investitionen profitieren könnten.

## Außen-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik

Der EIP ist vor dem Hintergrund des immer stärker werdenden Migrationsdrucks entstanden, ein wichtiges Ziel ist Bekämpfung von Migrationsursachen. Der EFSD beispielsweise entstand als ein Bestandteil der Zusammenarbeit mit Ländern hoher irregulärer Migration. Mit größter Sorge beobachten Organisationen der Zivilgesellschaft, dass immer mehr Finanzmittel der offiziellen Entwicklungszusammenarbeit (Official Development Assistance, ODA) zugunsten der EU Außen- und Sicherheitsinteressen und nicht für die Armutsbekämpfung und die Umsetzung der Agenda 2030 ausgegeben werden. Mehr als 1 Mrd. Euro hat die EU für Sicherheit und Konfliktprävention im Jahr 2015 ausgegeben. Das war ein starker Zuwachs im Vergleich zu den vorherigen Jahren. Immer mehr Instrumente der Entwicklungszusammenarbeit werden für Terrorbekämpfung oder Migrationskontrolle eingesetzt. Länder wie Marokko, die Türkei, Pakistan und Ägypten stehen auf der Liste der zehn wichtigsten Empfängerländer von Entwicklungszusammenarbeit aus der EU und ihren Mitgliedstaaten. Dagegen fehlen diesen Ländern wichtige ODA-Ressourcen für Bildung und Gesundheit.



Mit der „Globalen Strategie für die Außen- und Sicherheitspolitik“, die im Juni 2016 beschlossen wurde, hat die EU einen normativen Rahmen für die zukünftige Ausrichtung der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) definiert. Auch die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik, bei der es um Krisenprävention, Krisenbewältigung und Krisennachsorge geht, ist hier verankert. Thematische Programme im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit, wie das gegenwärtige „Instrument für Stabilität und Frieden“ wer-

den schon jetzt in ihrem Mandat deutlich ausgeweitet. Dann könnte die europäische Militärpräsenz in der Sahelzone – wo die EU der wichtigste Geber von Entwicklungsgeldern ist – zu einer „Militarisierung der Entwicklungszusammenarbeit“ führen. Neue Regelungen, die es erlauben würden, große Teile von Militärausgaben als ODA zu deklarieren, könnten den Fokus weiter verschieben - weg von klassischen Feldern der Entwicklungszusammenarbeit wie Bildung und Gesundheit, hin zu sicherheitspolitischen Maßnahmen.

Im neuen europäischen Konsens über die Entwicklungspolitik hat die EU zugesichert, sich noch stärker darauf zu konzentrieren, fragile und von Konflikten betroffene Länder in ihrer nachhaltigen Entwicklung zu unterstützen. Im Sinne der Agenda 2030 ist das ein wichtiger Ansatz. Das darf aber nicht dazu führen, dass es zu einer Militarisierung der Entwicklungszusammenarbeit kommt, um so sicherheitspolitische Interessen der EU auf Kosten von Entwicklungszusammenarbeit abzusichern. Der thematische Schwerpunkt zu „Stabilität und Frieden“ sollte das ursprüngliche Mandat für die Vorbeugung von Gewaltkonflikten, Krisenreaktion und Friedenskonsolidierung beibehalten. Solche Maßnahmen müssen in Einklang mit Maßnahmen zur Armutsbekämpfung stattfinden. Zivilgesellschaftliche Initiativen sollten darüber finanziell und technisch gefördert werden. Insbesondere in fragilen Staaten sollten Organisationen der Zivilgesellschaft in der Fähigkeit gefördert werden, transparente Institutionen zu schaffen.

## Agrarpolitik und Handel

Auch die Gemeinsame Agrarpolitik der EU (GAP) sowie die Handelspolitik haben große Auswirkungen in vielen Partnerländern der EU-Entwicklungszusammenarbeit. Die GAP gehört zu den wichtigsten Politikfeldern der EU. Ihre Umsetzung beansprucht rund 40 % des Gesamtbudgets der EU, wobei über die Direktzahlungen an landwirtschaftliche Betriebe, vor allem Großbetriebe, begünstigt werden. Die GAP hat mit dazu beigetragen, dass die EU seit Jahren ihre Stellung als wichtigster Exporteur von Nahrungsmitteln behaupten kann. Die EU hat zudem ihren Handelsüberschuss gegenüber den ärmsten Ländern ausgeweitet.

Die EU ist für Afrika der wichtigste Handelspartner: 36 % der afrikanischen Agrarexporte gehen in die EU, nur 15 % in andere afrikanische Staaten. Mit einem Anteil von 33 % ist die EU auch die wichtigste Herkunftsregion von Importen in afrikanische Länder. Die EU-Exporte nach Afrika sind dabei zwar von verarbeiteten Produkten geprägt (2018: 70 %) der Export von Primärgütern nach Afrika hat in den vergangenen Jahren aber zugenommen und lag 2018 bei 29 %. Darunter sind subventionierte Agrarprodukte wie Hähnchenteile, Zwiebeln oder Milchpulver. Das hat dazu geführt, dass afrikanische Staaten auch im innerafrikanischen Handel sogar für Agrarprodukte unter Druck geraten sind. Die Entsorgung von EU-Überschüssen auf dem afrikanischen Kontinent hat so dazu beigetragen, dass viele Bäuerinnen und Bauern ihre Perspektiven in der Landwirtschaft verloren haben.



Foto: World Bank Photo Collection / flickr.com

Die Agrarexporte der EU bestehen aber auch zu mehr als der Hälfte aus verarbeiteten Produkten der Nahrungsmittelbranche. Westafrikanische Kleinbäuerinnen und Kleinbauern konkurrieren dadurch einerseits mit den billigeren Milchpulverimporten aus Europa. Andererseits erschwert es aber auch den Aufbau einer konkurrenzfähigen Nahrungsmittelindustrie, die für die afrikanischen agrarischen Rohstoffe mehr Wertschöpfung im Land schaffen könnte. Während also in anderen Bereichen der europäischen Außenbeziehungen die Bekämpfung von Migration(-ursachen) immer stärker in den Vordergrund gerückt ist, hat die Gemeinsame Agrarpolitik in den vergangenen Jahren wenig dazu beigetragen, den Menschen vor Ort eine bessere Lebensperspektive zu geben.

Hinzu kommt, dass internationale Handelsabkommen und bilaterale Abkommen wie die Wirtschaftspartnerschaftsabkommen (Economic Partnership Agreement, EPA), die von der EU mit den afrikanischen Ländern vorangetrieben worden sind, sich oft nachteilig auf kleinbäuerliche Strukturen auswirken. So fordern sie zum Beispiel eine Verschärfung der Saatgutgesetzgebung, wodurch der freie Zugang zu Saatgut gefährdet ist. Die EPAs räumen den Partnerländern in Afrika zwar weiterhin einen zollfreien Zugang zum europäischen Binnenmarkt ein, schrittweise müssen aber auch die afrikanischen Länder ihre Zollbeschränkungen auf Produkte aus Europa abbauen. Viele Regierungen afrikanischer Staaten hegen da die Befürchtung, dass eine solche Marktöffnung aufgrund der sehr asymmetrischen Marktbedingungen ihre eigenen Produkte von den heimischen Märkten verdrängen könnte.

Die Handelspolitik und die GAP der EU wirken so in verhängnisvoller Weise zusammen. Insbesondere in Afrika kann sich die GAP negativ auf die nahrungsmittelproduzierende Landwirtschaft, auf die verarbeitende Nahrungsmittelindustrie sowie auf die Beschäftigungs- und Einkommenssituation der Landbevölkerung auswirken und zu einer immer stärkeren Abhängigkeit von EU-Importen führen. Diese Entwicklung droht sich insbesondere durch die EPA weiter zu verstärken.

Bei der Neuausrichtung der GAP (für die Jahre 2020 – 2027) sollte die EU die negativen entwicklungspolitischen Auswirkungen der GAP erkennen und adressieren. Sie sollte ein zusätzliches Kapitel aufnehmen, in dem die Verpflichtung zur politischen Kohärenz mit der Agenda 2030 und den Zielen der Entwicklungspolitik, wie sie im Europäischen Konsens formuliert ist, betont werden. Bei Exporten der Agrar- und Ernährungswirtschaft aus der EU in Entwicklungsländer müssen negative Auswirkungen auf nachhaltige Landwirtschaft und lokale Märkte durch die Aufnahme von Schutzklauseln verhindert werden. Ebenso sind Dumpingeffekte durch Direktzahlungen, Sozial- und Umweltdumping oder unterhalb der Erzeugungskosten liegende Erzeugerpreise auszuschließen. Werden Sektoren kleinbäuerlicher Produktion in Entwicklungsländern durch EU-Billigimporte geschädigt, muss die EU effektive Schutzmaßnahmen der Importländer aktiv unterstützen und Programme zum Aufbau vitaler ländlicher Ökonomien vor Ort finanziell fördern.



Am Ende könnten es solche Maßnahmen sein, die Ursachen erzwungener Migration vielerorts weit wirkungsvoller adressieren können als Maßnahmen der Entwicklungs- oder Sicherheitspolitik.

## SÜDWIND

Seit fast 30 Jahren engagiert sich SÜDWIND für wirtschaftliche, soziale und ökologische Gerechtigkeit weltweit. Anhand von konkreten Beispielen zu Missständen decken wir ungerechte Strukturen auf, machen sie öffentlich und bieten Handlungsalternativen. Dabei verbinden wir unsere Recherchen mit entwicklungspolitischer Bildungs- und Öffentlichkeitsarbeit und tragen Forderungen in Kampagnen, Gesellschaft, Unternehmen und Politik. Durch Gespräche mit Verantwortlichen aus Politik und Unternehmen oder die Beratung von EntscheidungsträgerInnen in der Gesellschaft tragen wir so zu Veränderungen bei.

## Literatur

Attridge, Samantha / Lars Engen (2019): Blended finance in the poorest countries - The need for a better approach; ODI (Hg.).

CONCORD (2018): Aid Watch 2018 Security Aid: Fostering development, or serving European donors' national interest?

ECDPM (2020): The state of the negotiations on the long-term EU budget after summit ends with black smoke.

Fischer, Martina (2017): Entwicklungsgelder für militärische Ertüchtigung; Brot für die Welt Blog.

Gavas, Mikaela / Timmis, Hannah (2019): The EU's Financial Architecture for External Investment: Progress, Challenges, and Options"; CGD Policy Paper 136 January 2019.

EUROSTAT data.



### Impressum

Bonn, April 2020

### Herausgeber

SÜDWIND e.V.  
Kaiserstraße 201  
53113 Bonn  
Tel.: +49(0)228-763698-0  
info@suedwind-institut.de  
www.suedwind-institut.de

### Bankverbindung:

KD-Bank  
IBAN: DE45 3506 0190 0000 9988 77  
BIC: GENODED1DKD

### Autor\*innen:

Irene Knoke, Dr. Pedro Morazán

### Redaktion und Lektorat:

Nathalie Grychtol, Sofie Jokerst

V.i.S.d.P.: Dr. Ulrike Dufner

Gestaltung: www.pinger-eden.de

### Druck und Verarbeitung:

Brandt GmbH, Bonn  
Gedruckt auf Recycling-Papier

Für den Inhalt dieser Publikation ist allein der SÜDWIND e.V. verantwortlich; die hier dargestellten Positionen geben nicht den Standpunkt von Engagement Global oder des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung wieder.

Im Rahmen des SÜDWIND-Projekts „Wirtschafts- und Finanzbeziehungen der EU zu Afrika und ihre Auswirkungen auf die Erreichung der SDG“  
Mehr Infos unter: <https://www.eu-afrika-blog.de/>

Gefördert durch ENGAGEMENT GLOBAL mit Mitteln des

