

EU-AFRIKA

studie

2021-14


INSTITUT FÜR ÖKONOMIE
UND DEMOKRATIE

EU-AFRIKA- PARTNERSCHAFT AUF NEUEN WEGEN

Plädoyer für die Förderung
innerafrikanischer Wertschöpfung

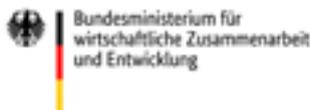
VON IRENE KNOKE

INHALTSVERZEICHNIS

ABBILDUNGSVERZEICHNIS	3
TABELLENVERZEICHNIS	3
ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS	3
1. EINFÜHRUNG	4
2. HERAUSFORDERUNGEN FÜR EINE NEUE EU-AFRIKA-PARTNERSCHAFT	5
2.1 Handels- und Investitionspolitik	6
2.2 Migration und Flucht	9
2.3 Klimawandel und Entwaldung	11
3. AGENDA 2063: AUF DEM WEG ZU EINER AFRIKANISCHEN ZOLLUNION	14
3.1 Von regionalen Märkten zu einer pan-afrikanischen Freihandelszone	14
3.2 Industrialisierungsstrategie der Afrikanischen Union	17
3.3 Die Rolle Europas	19
4. REGIONALE WERTSCHÖPFUNGSKETTEN UND WELTWIRTSCHAFT	21
4.1 Afrikas Integration in internationale Wertschöpfungsketten	21
4.2 Binnenmarktorientierte Industrialisierung in der Agrarproduktion	24
4.3 Regionale Integration – Potentiale für mehr Wertschöpfung in Afrika	29
4.4 Wertschöpfungsketten und Privatsektor in Afrika	33
5. EINE NEUE PARTNERSCHAFT MIT AFRIKA ZUR FÖRDERUNG VON WERTSCHÖPFUNGSKETTEN	36
5.1 Handelspolitik	36
5.2 Investitionen und Privatwirtschaft	37
5.3 Partnerschaft statt klassischer Entwicklungszusammenarbeit?	41

FÖRDERER

Gefördert durch
ENGAGEMENT GLOBAL
mit Mitteln des



Gefördert durch



IMPRESSUM

Bonn, September 2021

HERAUSGEBER:
SÜDWIND e.V. – Institut für
Ökonomie und Ökumene
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: GENODE33DKD

AUTORIN:
Irene Knoke

MITARBEIT:
Dr. Sabine Ferenschild, Jiska Go-
jowczyk, Friedel Hütz-Adams,
Dr. Pedro Morazán

REDAKTION UND LEKTORAT:
Bjarne Behrens, Nina Kleemeyer
Vera Schumacher
V.i.S.d.P.: Dr. Ulrike Dufner

GESTALTUNG:
twotype design, Hamburg
Für den Inhalt dieser
Publikation ist allein der
Herausgeber verantwortlich.



EU-Afrika-
Partnerschaft
auf neuen
Wegen
2021-14





 **AUTORIN**

IRENE KNOKE

Irene Knoke hat politische Wissenschaften, Anglistik und Romanistik (Universität Heidelberg) studiert und ein Aufbaustudium Entwicklungspolitik (Universität Bremen) absolviert. Seit dem Jahr 1999 ist sie wissenschaftliche Mitarbeiterin bei SÜDWIND. Themenschwerpunkte hier sind Entwicklungszusammenarbeit im Kontext nachhaltiger Armutsbekämpfung, Klimawandel, Unternehmensverantwortung und Wertschöpfungsketten.

 **SÜDWIND** setzt sich für wirtschaftliche, soziale und ökologische Gerechtigkeit ein – weltweit. Wir recherchieren, decken ungerechte Strukturen auf, machen sie öffentlich und bieten Handlungsalternativen. Wir verbinden entwicklungs-politische Bildungs-, Öffentlichkeits- und Lobbyarbeit und tragen Forderungen in Kampagnen, Gesellschaft, Unternehmen und Politik. Seit 30 Jahren.

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

AfCFTA	African Continental Free Trade Agreement (Kontinentales Freihandelsabkommen in Afrika)
AIDA	Action Plan for the Accelerated Industrial Development of Africa (Aktionsplan für beschleunigte Industriebentwicklung Afrikas)
AKP-STAAATEN	Afrikanische, Karibische und Pazifische Staaten
AU	Afrikanische Union
COMESA	Common Market for Eastern and Southern Africa (Gemeinsamer Markt für östliches und südliches Afrika)
EAC	East African Community (Ostafrikanische Gemeinschaft)
EBA	Everything but Arms (Alles außer Waffen)
ECCAS	Economic Community of Central African States (Wirtschaftsgemeinschaft Zentralafrikanischer Staaten)
ECOWAS	Economic Community of West African States (Westafrikanische Wirtschaftsgemeinschaft)
EFSD	Europäischer Fonds für nachhaltige Entwicklung
EIP	External Investment Plan
EPA	Economic Partnership Agreement (Wirtschaftspartnerschaftsabkommen)
EUTF	EU-Notfall-Treuhandfonds
Frontex	Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache
GAP	Gemeinsamen Agrarpolitik der EU
GSP	Generalised Scheme of Preferences (Allgemeines Präferenzsystem)
IKT	Informations- und Kommunikationstechnologien
LDC	Least Developed Countries (Am wenigsten entwickelte Länder)
NDICI	Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument (Instrument für Nachbarschaft, Entwicklungszusammenarbeit und Internationale Zusammenarbeit)
OAE	Organisation der Afrikanischen Einheit
SADC	Southern African Development Community (Südafrikanische Entwicklungsgemeinschaft)
SDG	Sustainable Development Goals (Ziele für nachhaltige Entwicklung)
SEZ	Special Economic Zones (Sonderwirtschaftszonen)
WTO	World Trade Organisation (Welthandelsorganisation)

ABBILDUNGSVERZEICHNIS

Grafik 1:	Regionale Wirtschaftsgemeinschaften in Afrika
Grafik 2:	Vorwärts- vs. Rückwärtsbeteiligung in internationalen Wertschöpfungsketten

TABELLENVERZEICHNIS

Tabelle 1:	Mitgliedsländer der regionalen Wirtschaftsgemeinschaft SADC
Tabelle 2:	Baumwollproduktion und -export

1. EINFÜHRUNG

Aufgrund der geographischen und historischen Nähe gibt es eine enge Partnerschaft zwischen den Nachbarkontinenten Europa und Afrika, wobei die Ausgestaltung dieser Partnerschaft in beiderseitigem Interesse liegt. Die Europäische Union (EU) ist sowohl der wichtigste Handelspartner als auch der größte Partner in der Entwicklungszusammenarbeit mit Afrika, auch wenn China seine Handels- und Kreditbeziehungen mit dem Kontinent deutlich ausgebaut hat. Sowohl die EU als auch die Afrikanische Union (AU) haben sich die Nachhaltigkeitsziele der Agenda 2030 auf ihre Fahnen geschrieben: Der EU-Konsens über Entwicklungspolitik und die Agenda 2063 der AU stehen als Beleg dafür. Vor Ausbruch der Corona-Pandemie galt das Jahr 2020 als ein entscheidendes Jahr für die Beziehungen der beiden Nachbarkontinente. Noch im März 2020 legte die Europäische Kommission ihre „Umfassende Strategie mit Afrika“ vor (EU-Kommission 2020). Doch der gemeinsame EU-AU-Gipfel musste vorerst verschoben werden.

Der Wunsch nach einer neuen strategischen Partnerschaft ist auf beiden Seiten sicher ernst gemeint. Dennoch scheinen grundlegende Interessen die beiden Seiten der Medaille unterschiedlich zu beleuchten. Die fünf Säulen, die die EU-Strategie benennt, spiegeln in vielerlei Hinsicht wider, dass es thematisch klare Überschneidungen bei den Interessen gibt: Die Partnerschaft für die grüne Wende und den Zugang zu Energie, für den digitalen Wandel, für nachhaltiges Wachstum und Beschäftigung, für Frieden und gute Regierungsführung sowie Migration und Mobilität entspricht den Schwerpunktsetzungen, die auch die AU in ihrer Agenda formuliert. Nun wird es darauf ankommen, bei der Ausgestaltung dieser Säulen auch die Interessen afrikanischer Staaten stärker in den Blick zu nehmen. Dies soll in dieser Studie genauer untersucht werden.

Kapitel 2 skizziert einige der globalen Herausforderungen, denen sich die EU und Afrika in ihrer partnerschaftlichen Beziehung gegenübersehen. Dazu gehören neben den im weiteren Verlauf tiefer diskutierten Handels- und Wirt-

schaftsbeziehungen auch die Fragen rund um Migration, wo die Interessen beider Seiten sehr stark divergieren, oder auch der Klimawandel. Kapitel 3 geht auf die Ziele der Agenda 2063 der AU ein und beleuchtet vor allem Aspekte wie wirtschaftliche Transformation, inklusives Wachstum und nachhaltige Entwicklung, in deren Zentrum die Afrikanische Kontinentale Freihandelszone (AfCFTA) steht. Hier wird auch untersucht, inwieweit die europäische Außenhandelspolitik und der Druck zur Marktliberalisierung diese Ziele konterkariert. Zu den Zielen der AU zählen auch eine verstärkte Industrialisierung und regionale Integration. Welche Chance, aber auch welche Probleme es bei dem Aufbau regionaler Wertschöpfungsketten gibt und wie vor allem einheimische kleine und mittlere Unternehmen eingebunden werden können, ist Gegenstand von Kapitel 4. Dies wird auch an einzelnen Beispielen von Wertschöpfungsketten illustriert. Kapitel 5 analysiert vor diesem Hintergrund die Strategien für eine neue Partnerschaft, wie sie gegenwärtig auf dem Tisch liegen und kommt zu dem Schluss, dass bei der Handels- und Investitionspolitik der EU sowie bei der Förderung und Einbindung von kleinen und mittleren Unternehmen in regionale und globale Wertschöpfungsketten noch nachgebessert werden muss, um sie stärker an die Prioritäten der Agenda 2063 anzupassen. Nur dann kann die von der EU vorgelegte „Umfassende Strategie“ auch wirklich zu einer Partnerschaft mit Afrika werden.



Die EU muss ihre Strategie stärker an die Prioritäten der Agenda 2063 anpassen.

2. HERAUSFORDERUNGEN FÜR EINE NEUE EU-AFRIKA-PARTNERSCHAFT

Der Klimawandel und die Digitalisierung zählen zu den wichtigsten globalen Herausforderungen, die sich auch stark auf die Beziehungen der beiden Nachbarkontinente Europa und Afrika auswirken werden. Wie diese Herausforderungen gemeistert werden, wird auch großen Einfluss auf die Migrationsbewegungen von Afrika nach Europa haben. Gleichzeitig wird Afrika auch immer wieder als Zukunftsmarkt oder Chancenkontinent bezeichnet, den nicht nur die EU-Staaten als strategischen Partner neu entdeckt haben. Auch andere geopolitische Mächte, allen voran China, aber auch Russland oder Indien hofieren Afrika und seine Zukunftsmärkte.

Im Einklang mit der Agenda 2030 und ihren 17 Zielen für nachhaltige Entwicklung (SDG) steht die „neue Partnerschaft“ zwischen der EU und Afrika vor wichtigen Aufgaben, die in der Europäisch-Afrikanischen Agenda adressiert werden müssen: grünes Wachstum, die Schaffung menschenwürdiger Arbeitsplätze, Wertschöpfung durch nachhaltige Investitionen und regionale Wirtschaftsintegration gehören ebenso dazu wie die Gewährleistung von Ernährungssicherheit und der nachhaltige Zugang zu sauberer Energie. Weitere Themen sind die Förderung von Bildung und Forschung, Frieden und Sicherheit, die Gleichstellung der Geschlechter sowie die Be-

kämpfung des Klimawandels, der Schutz der biologischen Vielfalt und der natürlichen Ressourcen. Der Umgang mit Migration und Flucht ist ebenfalls ein wichtiger Bestandteil der gemeinsamen Agenda.

Die Europäische Kommission hat in ihrer „Umfassenden Strategie mit Afrika“ („Comprehensive Strategy“) einen eigenen Vorschlag für eine neue Partnerschaft der EU und Afrika vorgelegt (*EU-Kommission 2020*). Diese neue Strategie greift viele dieser Themen auf und soll nach den Vorstellungen der EU auf fünf Säulen errichtet werden: (i) eine Partnerschaft für die grüne Wende und den Zugang zu Energie, (ii) eine Partnerschaft für den digitalen Wandel, (iii) eine Partnerschaft für nachhaltiges Wachstum und Beschäftigung, (iv) eine Partnerschaft für Frieden und gute Regierungsführung und (v) eine Partnerschaft für Migration und Mobilität. Eine Herkules-Aufgabe, insbesondere wenn man bedenkt, dass die Beziehungen zwischen beiden Regionen auch von kolonialer Ausbeutung geprägt sind und wirtschaftliche Abhängigkeit sowie asymmetrische Handelsbeziehungen bis heute existieren. Im Folgenden sollen die Handlungsfelder der Handels- und Investitionspolitik, Migration und Sicherheit sowie klimapolitische Maßnahmen verstärkt unter die Lupe genommen werden.



Schaffung menschenwürdiger Arbeitsplätze ist eine wichtige Aufgabe der EU-Afrikanischen Agenda.



Die Wirtschafts- und Handelsbeziehungen zwischen der EU und Afrika haben eine lange Tradition.

2.1 HANDELS- UND INVESTITIONSPOLITIK

Die Wirtschafts- und Handelsbeziehungen zwischen beiden Kontinenten haben eine sehr lange Tradition, die stark durch den Kolonialismus sowie koloniale Kontinuitäten geprägt wurden. Nach der Unabhängigkeit und der Entstehung souveräner Staaten bemühte sich die Europäische Gemeinschaft und später die EU mit Hilfe von Handelspräferenzen und Sonderregelungen bestehende Asymmetrien zwischen beiden Kontinenten zu kompensieren. Eine Reihe aufeinanderfolgender Partnerschaftsabkommen wie das Lomé-Abkommen (I-IV) und weitere Vereinbarungen wie das Abkommen „Everything but arms“ (EBA) waren (und sind teilweise noch immer) wichtige Kernelemente der Partnerschaft. Die Idee, mit Hilfe von Handelspräferenzen Asymmetrien abzubauen war im Prinzip nicht falsch. Nicht alle Länder in Afrika konnten allerdings davon profitieren und die Maßnahmen wurden von anderen Politikbereichen wie der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU (GAP) konterkariert. Die Praxis der Handelspräferenzen, die ehemaligen Kolonien einen bevorzugten Zugang zu europäischen Märkten sichern sollte, geriet schließlich in Konflikt mit den Prinzipien eines zunehmend neoliberal ausgerichteten Welthandels unter dem Einfluss der Welthandelsorganisation (WTO).

ENTWICKLUNGSORIENTIERTE HANDELSABKOMMEN?

Seit dem Jahr 2000 regelte das Cotonou-Abkommen die Handelsbeziehung der EU mit den Staaten Afrikas (wie auch den Staaten aus der Karibik

und dem Pazifik, die sogenannten AKP-Staaten). Im Rahmen dieses 2020 ausgelaufenen Abkommens waren die Wirtschaftspartnerschaftsabkommen (Economic Partnership Agreements, EPA) ein wichtiger Bestandteil. Die EPA werden zwischen der EU und insgesamt fünf regionalen Ländergruppen in Afrika getrennt verhandelt. Sie sollten sowohl neue Jobs in den AKP-Staaten schaffen als auch Umweltschutz stärken, so der Tenor der Begründungen. Sie werden heute noch von der Europäischen Kommission als „Schlüsselinstrumente“ der neuen „Umfassenden Strategie mit Afrika“ gesehen. Die Einteilung in Ländergruppen für die regionalen EPA wurde von der EU vorgenommen und lief nicht immer konform mit regionalen **Integrationsprozessen in Afrika**.

Siehe
Kapitel 3.3

Im Diskurs der EU sind die EPA nicht als konventionelle Handelsabkommen zu verstehen. Die gemeinsamen Handelsvereinbarungen mit den ehemaligen Kolonien sollten vor allem in Einklang mit den Regeln der WTO gebracht werden, aber zugleich weiterhin eine entwicklungspolitische Zielsetzung enthalten. Gleichzeitig sollten afrikanische Länder von Technologietransfer und niedrigeren Preisen profitieren.

Anders als in den verschiedenen Lomé-Abkommen wurden im Cotonou-Abkommen durch das Prinzip der Gegenseitigkeit und den beidersei-

DIE VIER PRINZIPIEN DER EPA:

- 1.) Sie sollen entwicklungsorientiert sein, also zu regionaler Entwicklung und Wirtschaftswachstum beitragen.
- 2.) Sie sollen auf Gegenseitigkeit basieren, was bedeutet, dass auch die Partnerländer nach einer Übergangsfrist ihre Zollbeschränkungen auf Produkte aus Europa schrittweise abbauen müssen. Das langfristige Ziel ist die Errichtung einer gemeinsamen Freihandelszone. Dieses Prinzip der Gegenseitigkeit stellt den größten Bruch zu der bisherigen Handelspolitik dar, die bis dahin von einseitig gewährten Handelserleichterungen geprägt war.
- 3.) Die Verhandlungen sollen auf regionaler Ebene mit Ländergruppen geführt werden, deren Zusammensetzung insbesondere in Afrika jedoch sehr problematisch ist. Mit dieser Strategie ist die EU vorerst gescheitert und schloss eher widerwillig auch bilaterale Interimsabkommen mit einzelnen Ländern.
- 4.) Eine Differenzierung und Sonderbehandlung, insbesondere für die ärmsten Länder (Least Developed Countries, LDC) ist weiterhin gegeben. Die EPA sollen also dem unterschiedlichen Entwicklungsstand der Partnerländer Rechnung tragen.

Quelle: Marinov (2016)



Asymmetrische Handelsbeziehungen prägen bis heute das Verhältnis der beiden Nachbarkontinente.

tigen Abbau von Zollbeschränkungen bestehende Entwicklungsasymmetrien ignoriert. Der Abbau der Handelshemmnisse in Afrika eröffnet europäischen Unternehmen größere Chancen bei der Erschließung der afrikanischen Märkte als afrikanischen Produzent*innen in der EU. Besonders gefährdet durch eine zu schnelle Marktöffnung ist die verarbeitende Industrie, da sie im globalen Maßstab nicht wettbewerbsfähig ist (*Krapohl / van Huut 2020*).

Viele afrikanische Regierungen haben daher eher zögerlich bis abwehrend auf die EPA reagiert, die nach dem Prinzip „one size fits all“ konzipiert wurden. In den ersten Jahren wurden lediglich einzelne bilaterale Interimsabkommen geschlossen. Erst im Jahr 2016 konnte auf Druck der EU die erste regionale Übereinkunft mit der Südafrikanischen Entwicklungsgemeinschaft (SADC) in Kraft treten. Das regionale Abkommen mit den westafrikanischen Ländern scheitert bis heute an dem Widerstand der größten Wirtschaftskraft Nigeria, das entsprechende EPA zu unterzeichnen (*EU-Kommission 2021*). Viele Regierungen in Afrika mussten sich aber im Laufe der Zeit dem Druck aus der EU beugen, weil diese drohte, den privilegierten Marktzugang zu entziehen, wenn sie die EPA nicht ratifizieren.

INVESTITIONSPOLITIK DER EU: DER PRIVATSEKTOR ALS RETTER IN DER NOT

Es besteht kein Zweifel, dass private Investitionen gerade auch in afrikanischen Ländern dringend gebraucht werden. Offen ist allerdings weiterhin die Antwort auf die Frage, wie das Privatkapital mobilisiert werden soll, ohne einen Interessenkonflikt zwischen Profitmaximierung und Armutsbekämpfung zu verursachen. Zivil-

gesellschaftliche Organisationen in Afrika und Europa sehen mit zunehmender Sorge, dass in der Entwicklungszusammenarbeit der EU eine zu starke Ausrichtung auf die Förderung von Privatunternehmen stattfindet, ohne deren potentielle Konflikte mit den Interessen lokaler Akteure und der Umwelt ausreichend zu prüfen. Diese Mittel fehlen vielerorts zur Finanzierung von sozialen Dienstleistungen, insbesondere im Bildungs- und Gesundheitsbereich. Immer mehr öffentliche Entwicklungsgelder werden zur Mobilisierung von privatem Kapital eingesetzt, ohne dass klare Kriterien für die Einhaltung von sozial-ökologischen und menschenrechtlichen Mindeststandards formuliert wurden. Darüber hinaus gibt es weiterhin keine Belege dafür, dass in den ärmsten Ländern über solche Förderinstrumente tatsächlich zusätz-



Für den Privatsektor mobilisierte Mittel fehlen vielerorts zur Finanzierung von sozialen Dienstleistungen.

liches privates Kapital mobilisiert werden kann. Hinzu kommt das Problem schwacher Institutionen zur effizienten Umsetzung entsprechender Förderprogramme. Fragen von Korruption, Steuervermeidung oder Steuerhinterziehung, von illegalen Finanzströmen und Geldwäsche werden nicht ausreichend angegangen. Das aber wäre wichtig, damit gerade die ärmsten Länder von privaten Investitionen wirklich profitieren können.

Trotz dieser offenen Fragen richtete die EU-Kommission ihre neue Investitionsoffensive für Drittländer (External Investment Plan, EIP) im Jahr 2017 ein. Ein wichtiges Ziel solcher Investitionsinitiativen ist es, mit öffentlichen Geldern zusätzliches privates Investitionskapital u.a. nach Afrika zu locken, um so Beschäftigungsmöglichkeiten zu schaffen, nachhaltige Entwicklung zu finanzieren und die Ursachen von Migration zu bekämpfen. Diese Mischung von öffentlichen und privaten Mitteln wird auch als Blending bezeichnet. Je nach Vorhaben kann dies ein Investitionszuschuss, eine Zinsvergünstigung oder eine Garantie sein. Für die Umsetzung wurde als wesentliche Säule der Europäischen Fonds für nachhaltige Entwicklung (EFSD) eingerichtet. Vorgeschlagen wurde dieser Plan bereits 2016 als Antwort auf die deutlich gestiegene Migration. Begleitet wird er von Maßnahmen für die technische Beratung und die Verbesserung des Investitionsklimas und der allgemeinen politischen Rahmenbedingungen in den Partnerländern.

Inzwischen wurden mit dem Beschluss über den neuen Haushalt der EU (der Mehrjährige Fi-

nanzplan 2021-2027) die Karten neu gemischt. Hierbei wurden verschiedene Instrumente der europäischen Entwicklungszusammenarbeit zu einem neuen Instrument zusammengeführt, dem Instrument für Nachbarschaft, Entwicklungszusammenarbeit und Internationale Zusammenarbeit (NDICI). Der Privatsektor soll noch stärker in die EU-Entwicklungszusammenarbeit einbezogen werden, indem der EIP ausgeweitet und der EFSD auf alle Partnerländer der EU ausgedehnt wird (EFSD+). Mit Unterstützung weiterer Instrumente und Maßnahmen, insbesondere Garantieoptionen, sollen im Zeitraum 2021-2027 zusätzliche Mittel des Privatsektors in Höhe von bis zu einer halben Billionen Euro mobilisiert werden (*Morazán 2021*).

Mit der Covid-19-Pandemie ist nunmehr eine zusätzliche Herausforderung für die Entwicklungsfinanzierung hinzugekommen, deren Auswirkungen auf die Förderstrategien der EU noch schwer einzuschätzen sind. Als Antwort auf die Krise wurden unter anderem die Garantien für Darlehen an den privaten und öffentlichen Sektor aufgestockt. Ob die starke Konzentration auf die Förderung privater Investitionen im Nachklang der Covid-Krise eine angemessene Reaktion ist, sollte zumindest einer kritischen Beleuchtung unterzogen werden. Die Erfahrungen mit der Pandemie haben jetzt schon gezeigt, wie dringend notwendig starke öffentliche Gesundheits-, Bildungs-, Nahrungsmittel-, Wasserversorgungs-

**ALS ANTWORT
AUF DIE KRISE
WURDEN DIE
GARANTIE
FÜR DARLEHEN
AN DEN
PRIVATEN
SEKTOR
AUF-
GESTOCKT.**



Der Schwerpunkt der Entwicklungsmaßnahmen der EU sollte auf der Stärkung öffentlicher Systeme, wie des Gesundheitssystems liegen.



Foto: UN Photo / Isaac Billy via Flickr.com

Ein Motiv für Migration ist die Flucht vor Konflikten, wie hier im Sudan.

und Abwassersysteme sind. Der Schwerpunkt der Entwicklungsmaßnahmen der EU sollte daher auf der Stärkung der öffentlichen Systeme liegen. Wo private Investitionen gefördert werden, sollte zumindest klar definiert werden, dass solche Investitionen eine zukunftsfähige „grüne“ Transformation voranbringen und steuerkonform sein müssen. Dies müsste auch den Ausschluss von Unternehmen beinhalten, die z.B. Steueroasen zur Steuervermeidung nutzen oder Investitionen in fossile Brennstoffe tätigen. Angesichts des Drucks einer beschleunigten Ausgabe von vielen Milliarden Euro bis 2024 sind solche strikten Regeln allerdings kaum zu erwarten.

2.2 MIGRATION UND FLUCHT

Migration und Flucht zählen zu den großen Herausforderungen für die Zusammenarbeit zwischen der EU und den afrikanischen Staaten. Die EU ist eine wichtige Zielregion internationaler Migration. Viele Länder Afrikas sind dabei relevante Herkunftsstaaten, einige aber auch zugleich Transitländer oder selbst Zielstaaten. Bei einer Gesamtbevölkerung von rund 512 Mio. Menschen waren Anfang 2018 knapp 4,4 % der gesamten EU-Bevölkerung Bürger*innen aus Nicht-EU-Staaten (Eurostat 2020). In Afrika lebten im Jahr 2019 ca. 1,3 Mrd. Menschen. Rund 21 Mio. Afrikaner*innen lebten in einem anderen afrikanischen Land als

dem ihrer Herkunft. Weitere 19 Mio. gebürtige Afrikaner*innen lebten in einer anderen Weltregion, die meisten von ihnen (mehr als 10 Mio.) in Europa (IOM 2020). Hervorzuheben ist die besondere Situation in Bezug auf Flüchtlinge: Subsahara-Afrika beherbergt 26 % der weltweiten Flüchtlinge. Das sind ca. 18. Mio. Menschen, die zum Teil innerhalb des eigenen Landes oder innerhalb der Region geflohen sind (UNHCR 2020).

GRÜNDE FÜR IRREGULÄRE MIGRATION

Die interkontinentale Migration aus Afrika findet primär regulär statt, das heißt, die meisten afrikanischen Migrant*innen verfügen über gültige Papiere und Visa und migrieren legal aus familiären, arbeitsbezogenen oder Studiengründen (IOM 2017). Neben der regulären Migration finden aber auch irreguläre Einreisen sowohl auf dem Land- als auch auf dem Seeweg statt. Für das Jahr 2019 erfasste Frontex, die Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache, insgesamt 139.000 Versuche, die EU-Außengrenze illegal zu übertreten (Frontex 2020). Hinter diesen Zahlen verbergen sich zwar Menschen aus vielen Kontinenten, aber es sind zahlreiche Afrikaner*innen unter ihnen. Dementsprechend sind Aspekte wie die Ursachen irregulärer Migration, die Sicherung von Grenzen, aber auch der Rückführung irregulär eingereister Migrant*innen zu intensiv diskutierten Themen im EU-Afrika-Dialog geworden.

DIE MEISTEN FLÜCHTLINGE UND MIGRANT*INNEN AUS AFRIKA BLEIBEN IN DER REGION.

Eine kürzlich erschienene Studie des IFO-Instituts gibt Aufschluss über die Gründe vieler Afrikaner*innen, die irregulär in die EU einreisen: Menschen aus dem Sudan und Somalia flohen zum Beispiel zu mehr als 90 % vor Krieg und Verfolgung, während weit mehr als 80 % der Menschen aus Algerien und Marokko in der Hoffnung auf eine bessere wirtschaftliche Situation nach Europa kamen (IFO 2019). Diese beiden Motive – Flucht vor Konflikten und die Suche nach Perspektiven – bilden damit die Hauptgründe für irreguläre Migration aus Afrika. Konzepte zum Schutz vor Krieg und Verfolgung, zum Aufbau wirtschaftlicher Perspektiven, aber auch zur Erweiterung regulärer Einreisemöglichkeiten sind deshalb die primären Antworten, die der EU-Afrika-Dialog für irreguläre Migrant*innen entwickeln müsste.

GRENZMANAGEMENT IM FOKUS

Der im Frühjahr 2020 vorgelegte Vorschlag der Europäischen Kommission für die Europäisch-Afrikanische Agenda sieht bei den fünf Säulen der Zusammenarbeit u.a. eine „Partnerschaft für nachhaltiges Wachstum und Beschäftigung“, eine „Partnerschaft für Frieden und gute Regierungsführung“ und eine „Partnerschaft im Bereich Migration und Mobilität“ vor (EU-Kommission 2020). Ob aber angesichts der skizzierten Handels- und Investitionspolitik die Bemühungen zur Schaffung menschenwürdiger Arbeitsplätze der Größe

der Herausforderung gerecht wird, bleibt offen. In den nächsten 15 Jahren werden schätzungsweise 375 Mio. junge Menschen auf dem afrikanischen Kontinent das Erwerbsalter erreichen. Ihnen vor Ort eine berufliche Perspektive zu bieten, die eine wirkliche Alternative zur Migration darstellen kann, erfordert enorme, auch finanzielle, Anstrengungen, eine Herausforderung, der sich der Vorschlag für die neue EU-Afrika-Agenda der EU-Kommission stellen muss. Die EU setzt hier vor allem auf private Investitionen.

Der Kommissionsvorschlag für die neue Agenda behält außerdem die bisherige Ausrichtung der EU-Migrationspolitik gegenüber Afrika explizit bei: Die neue Agenda soll eine wirksame Migrationssteuerung und ein wirksames Grenzmanagement unterstützen. Sie knüpft auch explizit an die langjährigen regionalen Dialogprozesse (Rabat- und Karthum-Prozess) zwischen der EU und den afrikanischen Staaten entlang der westlichen bzw. der östlichen Migrationsroute an. Diese konzentrierten sich bisher auf die Verhinderung irregulärer Migration durch Grenzmanagement und Kontrollmaßnahmen. Menschenrechte spielen in beiden Prozessen nur eine untergeordnete Rolle.

Mit den afrikanischen Staaten entlang der westlichen Migrationsroute führt die EU bereits seit 2006 den sog. ‚Rabat-Prozess‘. Ziele dieses Prozesses sind zwar unter anderem, mehr legale Migrationswege zu schaffen und Synergien zwischen



In den nächsten 15 Jahren werden schätzungsweise 375 Mio. junge Menschen auf dem afrikanischen Kontinent das Erwerbsalter erreichen.



Die Folgewirkungen von Naturkatastrophen bleiben oft ignoriert.

Foto: Sarah Ferhat / Worldbank via Flickr.com

Migration und Entwicklung besser zu nutzen, vor allem aber irreguläre Migration und Schleuserkriminalität zu bekämpfen, z.B. über eine verstärkte Zusammenarbeit in den Bereichen Grenzmanagement, Grenzkontrollen und Polizeiausbildung.

Im Jahr 2014 wurde ein ähnliches Dialogforum mit den Ländern entlang der östlichen afrikanischen Migrationsroute im Rahmen des sog. ‚Kartum-Prozesses‘ initiiert (EU/ICMPD 2016). Dass damit auch die Kooperation mit autoritären Regierungen gesucht wurde, wie beispielsweise dem Sudan, welche wiederum gerade eine Ursache für Flucht und Migration darstellen, wurde von Menschenrechtsorganisationen wie Pro Asyl scharf kritisiert (Pro Asyl 2015). Der Sudan unter dem mittlerweile gestürzten Diktator Omar al-Baschir wurde dennoch als zentrales Partnerland auserkoren. Unter demokratischen und menschenrechtlichen Gesichtspunkten ist dies extrem fragwürdig.

Bei einem gemeinsamen EU-Afrika Gipfel in Valletta/Malta 2015 wurde der EU-Notfall-Treuhandfonds (EUTF) für Afrika mit einem Umfang von 1,8 Mrd. Euro aus EU-Mitteln geschaffen. Damit sollten die grundlegenden Ursachen irregulärer Migration beseitigt, die Herkunftsregionen von Flüchtlingen und Migrant*innen stabilisiert und der Kampf gegen kriminelle Schleuserbanden gestärkt werden. Der EUTF konzentriert sich dabei auf die wichtigsten Herkunftsregionen irregulärer Migration nach Europa: die Sahel-Region und die Region um den Tschadsee, das Horn von Afrika und den Norden Afrikas. Die Mittel sollen hauptsächlich aus Mitteln der Entwicklungszusammenarbeit kommen. Das zeigt, dass Entwicklungszusammenarbeit zunehmend für die Bekämpfung irregulärer Migration funktionalisiert wird.

Mit ihrer Fokussierung auf Grenzmanagement und Abwehr irregulärer Migration droht die Agenda der EU die Interessen der AU und afrikanischer Regionalgemeinschaften wie der Westafrikani-

sche Wirtschaftsgemeinschaft (ECOWAS) zu unterlaufen. Diese stellen Aspekte wie die Förderung von sicherer und geregelter Migration, das sozial-ökonomische Wohlergehen von Migrant*innen und Gemeinschaften, die Sicherung der Rechte von Migrant*innen, regionale Integration und Personenfreizügigkeit in den Vordergrund (Ferenchild 2020). Sollte Europa diese Aspekte nicht ebenfalls prioritär behandeln, wird aus dem EU-Afrika-Dialog ein einseitiger, vom Geldgeber EU dominierter Monolog, in dem Menschen-/Arbeitsrechte und Demokratie lediglich eine untergeordnete Rolle spielen.

2.3 KLIMAWANDEL UND ENTWALDUNG

Im Kampf gegen die Erderwärmung stehen Deutschland und die EU als Hauptverursacher und führende Handelsmächte in der Pflicht, Treibhausgas zu reduzieren und die Menschen in armen Ländern, die besonders unter den Folgen des Klimawandels leiden, zu unterstützen. Lösungen für klimabedingte Migration und Folgewirkungen von Überschwemmungen und Dürre müssen zügig entwickelt und umgesetzt werden. Im Rahmen des Pariser Klimaabkommens hatte sich die EU das Ziel für 2030 gesetzt, die Treibhausgasemissionen im Vergleich zu 1990 um mindestens 40 % zu reduzieren. Ende 2020 wurden diese Vorgaben von den EU-Staats- und Regierungschef*innen verschärft: Bis zum Jahr 2030 soll es einen um 55 % verringerten Ausstoß an Treibhausgasen im Vergleich zum Jahr 1990 geben. Das ist ein wichtiges Signal auch für die Partnerschaft zwischen der EU und Afrika.

**DEUTSCHLAND
UND DIE EU
STEHEN ALS
HAUPTVER-
URSACHER IN
DER PFLICHT,
ANPASSUNGS-
MASSNAHMEN
IN ARMEN
LÄNDERN ZU
UNTERSTÜTZEN.**



In gemeinsamen Programmen, hier in Kamerun, wird versucht, illegale Abholzung einzudämmen.

Foto: Ollivier Girard / CIFOR via Flickr.com

Der Klimawandel stellt für viele afrikanischen Länder eine besondere Bedrohung dar, weil er die Ernährungsgrundlage zusätzlich gefährdet und Fortschritte bei der nachhaltigen Entwicklung zu nichtemachen kann. Allein die Kosten für die Anpassung an den Klimawandel in den Ländern des Globalen Südens könnten bis 2050 auf 280 bis 500 Mrd. US-Dollar pro Jahr ansteigen (UNEP 2016). Bei verschiedenen UN-Klimagipfeln seit 2009 wurde vereinbart, die Klimafinanzierung für Anpassung und Minderung bis 2020 auf 100 Mrd. US-Dollar pro Jahr anzuheben und bis 2025 zu halten. Selbst wenn dieses Ziel erreicht wird, bleibt die Lücke zwischen den gemachten Zusagen und dem Finanzbedarf allein für Anpassungsmaßnahmen groß.

Gleichzeitig braucht Afrika auch für die kommenden Jahrzehnte ein hohes und kontinuierliches Wachstum, um ausreichend Nahrung und Arbeitsplätze für die stetig wachsende Bevölkerung zu schaffen und die SDG zu erreichen. Ein

nachholendes Wachstum im Stile des Westens ist dabei undenkbar und würde zum Kollaps des Ökosystems führen. Der Wachstumspfad muss vielmehr CO₂-arm, klimaresilient und umweltverträglich sein. Gleichzeitig sind das Naturkapital und die Biodiversität Afrikas von hohem ökologischen Wert und unverzichtbar für den Schutz von Klima und Umwelt. Diese Aspekte werden im europäischen Aufschlag für die Europäisch-Afrikanische Agenda in der Säule Partnerschaft für die grüne

Wende und den Zugang zu Energie angegangen.

Hier sind vor allem auch Investitionen in eine saubere Kreislaufwirtschaft und die Gestaltung von nachhaltigen und fairen Wertschöpfungsketten aufgeführt. Dies betrifft nicht nur agrarische Wertschöpfungsketten, sondern auch den Rohstoffsektor und industrielle Wertschöpfungsketten, bei denen ambitionierte Umwelt- und Klimastandards etabliert und eingehalten werden müssen. Darüber hinaus sind in

Bis
2050
können die Kosten für die Anpassung an den Klimawandel in den Ländern des Globalen Südens auf 280 bis 500 Mrd. US-Dollar pro Jahr ansteigen

diesem Bereich die Schaffung von grünem Wachstum, nachhaltige Städte und Verkehrskonzepte sowie Investitionen in den Zugang zu nachhaltiger Energie vorrangig aus erneuerbaren Energiequellen von entscheidender Bedeutung (EU-Kommission 2020).

ENTWALDUNGSFREIE LIEFERKETTEN

Die Entwaldung ist ein wichtiger Treiber des Klimawandels. Schätzungen zufolge importiert die EU jährlich Produkte, die zur Abholzung von bis zu einer halben Million Hektar Wald pro Jahr führen (EU 2018). Die EU-Kommission, das europäische Parlament wie auch der Rat der EU haben in einer Vielzahl von Verlautbarungen mit großer Besorgnis auf die zunehmende globale Entwaldung hingewiesen und auf die dringende Notwendigkeit, diese aufzuhalten.

Eine Ursache des Waldverlustes ist die Nachfrage nach tropischen Hölzern. Diese stammen zu einem erheblichen Teil aus afrikanischen Ländern, da Kamerun, die Côte d'Ivoire und Gabun zu den wichtigsten Lieferländern der EU gehören. In Afrika bedecken primäre Regenwälder zwar nur noch rund 13 % der Landfläche, enthalten jedoch rund 90 % des gespeicherten Kohlenstoffs und haben eine große Bedeutung für die Biodiversität (EU 2018). Um die illegale Abholzung einzudämmen, hat die EU einen Aktionsplan und gemeinsame Programme mit afrikanischen Staaten aufgebaut.

Eine weitere wichtige treibende Kraft für die Entwaldung ist die Ausweitung des Anbaus von Agrarprodukten und damit verbundene Agrarimporte der EU, wie eine von der EU 2013 in Auftrag gegebene Studie darlegt (EU 2013). Demnach hat der Import von Kakao und Kaffee hat mit rund 12 % einen erheblichen Anteil an der importierten Entwaldung, auch wenn die wichtigsten Treiber der globalen Entwaldung, Soja und Palmöl, überwiegend nicht aus afrikanischen Ländern importiert werden. Seitdem hat sich die Entwicklung eher noch verschärft, da Importe von Agrarprodukten in die EU, die auf zuvor bewaldeten Flächen angebaut werden, deutlich gestiegen sind. Für den afrikanischen Kontinent dürfte dabei Kakao weiterhin der wichtigste Faktor sein. Die EU ist der größte Importeur des in Afrika angebauten Kakaos.

Die EU will daher eine Waldstrategie verabschieden. Teil dieser Strategie soll der Aufbau von Lieferketten für importierte Produkte sein, die frei von Entwaldung sind. Die Beendigung der Entwaldung im Agrarsektor soll in Partnerschaft mit den Anbauländern der importierten Produkte vorangetrieben werden (EU 2019). Hierfür sollte die EU möglichst schnell gesetzliche Vorgaben umsetzen, die die Fortsetzung des Imports von Entwaldung verhindern. Dazu gehört eine Sorgfaltspflichtenregulierung, in der Unternehmen vorgeschrieben wird, Entwaldungsrisiken in ihren Lieferketten zu überprüfen und sofern vorhanden, abzustellen.

IMPORTIERTE ENTWALDUNG UND KLIMAWANDEL

Die wichtigsten Anbauländer für Kakao weltweit sind Ghana und die Côte d'Ivoire. In der Côte d'Ivoire reduzierte sich die bewaldete Fläche von 16 Mio. Hektar im Jahre 1960 – damals die Hälfte der Landesfläche – auf weniger als 2 Mio. Hektar im Jahr 2010. Ein erheblicher Teil dieser Verringerung wurde zum Ausbau der Anbauflächen von Kakao genutzt. Seit 2010 wurden die Kakaoflächen noch einmal massiv ausgeweitet, oft auch mit Eingriffen in Nationalparks oder geschützten Wäldern. Schätzungen zufolge stammen aus der Côte d'Ivoire mindestens 30 % der Kakaoproduktion von illegal abgeholzten Flächen.

Gleichzeitig kam es in beiden Anbauländern in den vergangenen Jahren zu Wetterphänomenen, die zuvor nicht in einer solchen Vielzahl beobachtet wurden. Trockene Winde aus der Sahara wehen häufiger als zuvor Richtung Golf von Guinea und sorgen für Dürren. Generell dauern Trockenzeiten länger und Regenfälle sind unberechenbarer geworden. Diese Veränderungen des regionalen Klimas haben massive Auswirkungen auf die Menschen und auf die Agrarproduktion. Sie verschärfen die ohnehin prekäre Situation vieler kleinbäuerlicher Familien weiter. Prognosen zufolge werden große Teile der derzeitigen Anbauflächen aufgrund des Klimawandels in den nächsten Jahrzehnten nach und nach nicht mehr für den Kakaoanbau geeignet sein. Es droht eine Verlagerung des Anbaus insbesondere nach Kamerun, Nigeria und die Demokratische Republik (DR) Kongo auf Flächen, die derzeit noch von primären Regenwäldern bedeckt sind.

Quelle: Fountain/Hütz-Adams 2018, Schroth et al. 2016



Die EU ist der größte Importeur von Kakao aus Afrika.

3. AGENDA 2063: AUF DEM WEG ZU EINER AFRIKANISCHEN ZOLLUNION

Im Jahr 1963 gründeten die jungen Staaten Afrikas in Addis Abeba die Organisation der Afrikanischen Einheit (OAE), die Vorgängerorganisation der heutigen AU. 50 Jahre später (im Jahr 2013) unterzeichneten die Mitgliedsstaaten der AU die Agenda 2063 mit dem Ziel, als geeint auftretender Kontinent mehr Einfluss in der globalen Politik zu erlangen. Als gemeinsamer Handlungsrahmen mit dem Zielhorizont 2063 will der sehr ambitionierte Entwicklungsplan nicht weniger als eine sozial-ökonomische Transformation des gesamten Kontinents hin zu einem vereinigten,

wohlhabenden und friedlichen Afrika. Die Öffnung der kontinentalen Grenzen und das Zusammenwachsen der Märkte gehört zu den zentralen Zielen dieser Transformation, die auch dahin führen soll, dass in globalen Foren stärker mit einer Stimme gesprochen wird. „The Africa we want“ (Das Afrika, das wir wollen) ist der Titel der Agenda 2063 und verdeutlicht so auch das gewachsene Selbstbewusstsein der afrikanischen Staaten und bekräftigt die gemeinsame Identität und die gemeinsame pan-afrikanische Idee¹.

In aufeinanderfolgenden 10-Jahres-Plänen sollen Maßnahmen auf nationaler, regionaler und kontinentaler Ebene zur Erreichung messbarer Ziele durchgeführt werden. Mit jährlichen Wachstumsraten von 7 % und einem Anstieg des Realeinkommens um 33 % will der Kontinent die Armut bekämpfen. Die Verbesserung des Zugangs zu sauberem Trinkwasser und Sanitäranlagen, die Beseitigung von Kinderarbeit und der rechtlichen Diskriminierung von Frauen gehören

dabei wohl noch zu den handhabbaren Zielsetzungen. Schwieriger wird es vermutlich, durch die Stärkung der politischen Zusammenarbeit die Bildung einer Kontinentalregierung umzusetzen. Die wirtschaftliche Integration mit dem Ziel eines kontinentalen Binnenmarktes, der kontinentalen Freihandelszone (AfCFTA), bildet das Herzstück dieser Agenda.

3.1 VON REGIONALEN MÄRKTEN ZU EINER PAN-AFRIKANISCHEN FREIHANDELSZONE

Ziel der AfCFTA ist ein Binnenmarkt für Waren und Dienstleistungen auf dem ganzen Kontinent. Zudem soll der freie Personen- und Kapitalverkehr erleichtert werden, sodass mittelfristig eine kontinentale Zollunion etabliert werden kann. Hierfür sollen die Mitgliedstaaten verschiedene Maßnahmen ergreifen, darunter Zollabbau und Handelserleichterungen, der Aufbau handelsrelevanter Infrastruktur und stärkere Marktintegration. In einer zweiten Phase sollen dann auch handelsrelevante Politikbereiche vereinheitlicht werden wie z.B. das Wettbewerbs- oder das Patentrecht (AUDA-NEPAD 2019).

Die demographische Entwicklung sowie die soziale und wirtschaftliche Entwicklung der letzten Jahre machen Afrika zu einem wichtigen Zukunftsmarkt. Vor der Covid-19-Pandemie erlebten viele afrikanische Länder ein hohes Wirtschaftswachstum und wichtige Impulse für den Handel untereinander. Im Bereich der regionalen Integration fällt der Kontinent aber weit hinter die regionale Handelsintegration anderer Weltregionen zurück. So ist der innerafrikanische Handel in den vergangenen Jahren zwar stetig gewachsen, wird für 2019 aber immer noch auf nur rund 15-17 % des gesamten afrikanischen Handelsumsatzes geschätzt, fast zwei Drittel der afrikanischen Exporte gehen demgegenüber nach Europa. Im Vergleich: In Europa liegt der Anteil des innereuropäischen Handels bei 69 % (Kohnert 2019). Das soll sich ändern, meinen die Architekt*innen der Agenda 2063.²

17%

des afrikanischen Handelsumsatzes bleiben in Afrika

69%

des europäischen Handelsumsatzes bleiben in Europa

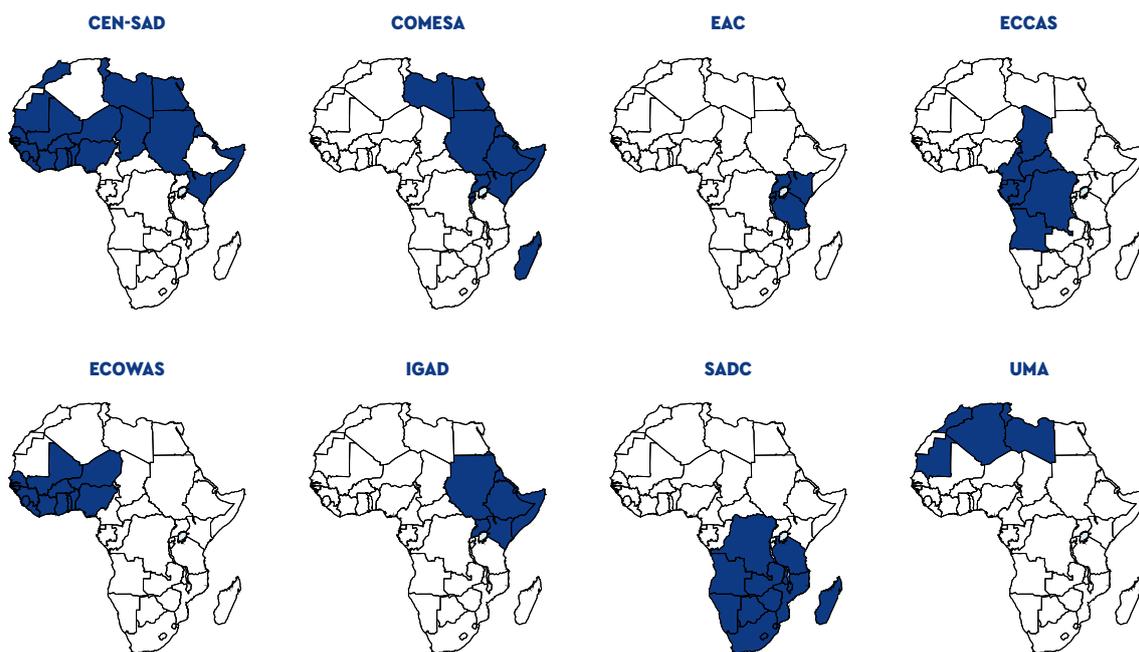


Fast zwei Drittel der afrikanischen Exporte gehen nach Europa.

¹ Sieben übergeordnete Ziele bestimmen die Agenda 2063: (a) ein wohlhabendes Afrika mit inklusivem Wachstum und nachhaltiger Entwicklung (b) ein politisch geeinter, panafrikanisch integrierter Kontinent, (c) ein rechtsstaatliches Afrika, das Menschenrechte achtet, (d) ein sicheres und friedliches Afrika, (e) eine auf gemeinsamen Werten basierende starke kulturelle Identität, (f) ein Afrika, dessen Entwicklung von den Menschen vorangetrieben wird und (g) Afrika als einflussreicher, unabhängiger Akteur in der globalen Politik. (s. <https://au.int/agenda2063/goals>)

² Die Covid-19-Krise könnte allerdings zu einem Rückschlag für all diese Bemühungen führen, da Grenzen geschlossen statt geöffnet wurden und auch die Nachfrage nach vielen afrikanischen Produkten eingebrochen oder der Preis gesunken ist. Hinzu kommen die Kosten zur Bewältigung der Folgen der Krise bei gleichzeitig einbrechenden Steuereinnahmen.

GRAFIK 1: REGIONALE WIRTSCHAFTSGEMEINSCHAFTEN IN AFRIKA



Gemeinschaft der Sahel-Sahara-Staaten (CEN-SAD): Benin, Burkina Faso, Kap Verde, Zentralafrikanische Republik, Komoren, Elfenbeinküste, Tschad, Djibouti, Ägypten, Eritrea, Gambia, Ghana, Guinea-Bissau, Guinea, Kenia, Liberia, Libyen, Mali, Mauretanien, Marokko, Niger, Nigeria, São Tomé und Príncipe, Senegal, Sierra Leone, Somalia, Sudan, Togo, Tunesien
Gemeinsamer Markt für das östliche und südliche Afrika (COMESA): Burundi, Komoren, Demokratische Republik Kongo, Djibouti, Ägypten, Eritrea, Äthiopien, Kenia, Libyen, Madagaskar, Malawi, Mauritius, Ruanda, Seychellen, Sudan, Swasiland, Uganda, Sambia, Simbabwe
Ostafrikanische Gemeinschaft (EAC): Burundi, Kenia, Ruanda, Tansania, Uganda
Wirtschaftsgemeinschaft Zentralafrikanische Staaten (ECCAS): Angola, Burundi, Kamerun, Zentralafrikanische Republik, Tschad, Demokratische Republik Kongo, Äquatorialguinea, Gabun, Kongo, São Tomé und Príncipe
Wirtschaftsgemeinschaft Westafrikanische Staaten (ECOWAS): Benin, Burkina Faso, Kap Verde, Elfenbeinküste, Gambia, Ghana, Guinea, Guinea-Bissau, Liberia, Mali, Niger, Nigeria, Senegal, Sierra Leone, Togo
Inter-Governmental Authority on Development (IGAD): Djibouti, Eritrea, Äthiopien, Kenia, Somalia, Sudan, Uganda
Entwicklungsgemeinschaft des südlichen Afrikas (SADC): Angola, Botswana, Demokratische Republik Kongo, Lesotho, Madagaskar, Malawi, Mauritius, Mosambik, Namibia, Seychellen, Südafrika, Swasiland, Tansania, Sambia, Simbabwe
Union des Arabischen Maghreb (UMA): Algerien, Libyen, Mauretanien, Marokko, Tunesien

Quelle: Marinov 2016: 19

Siehe
Grafik 1

Derzeit existieren insgesamt **acht regionale Wirtschaftsgemeinschaften** in Afrika, in denen zwar alle afrikanischen Länder vertreten sind, teilweise aber auch mit überlappenden Mitgliedschaften (Corrigan 2015). Die angestrebte Integration in den regionalen Gemeinschaften verlief nicht immer im gewünschten Tempo, machte aber zumindest in und zwischen einigen Wirtschaftsgemeinschaften vergleichsweise gute Fortschritte. So haben beispielsweise die COMESA, die SADC und die EAC im Jahr 2015 ein Freihandelsabkommen abgeschlossen, das Handelsbarrieren abschafft. Auch in den einzelnen Sektoren sind die Fortschritte uneinheitlich. Fortschritte gab es zum Beispiel in den Bereichen makroökonomische Politik, Handel (z.B. bei der COMESA), Infrastruktur und Verkehr (SADC und EAC), bei der Freizügigkeit (ECOWAS) oder bei Frieden und Sicherheit (ECOWAS und SADC). In vielen regionalen Wirtschaftsgemeinschaften blieb das Er-

reichte aber auch hinter den Erwartungen zurück (Marinov 2016).

Die Aufhebung von Zöllen bedeutet jedoch immer auch Einnahmeverluste für den Staat, auch wenn sie bezogen auf den innerafrikanischen Handel bislang vergleichsweise gering sind. Die meisten Zolleinnahmen für Importe generieren die afrikanischen Staaten über den Handel mit anderen Ländern und Regionen. Das ist allerdings nur ein Teil der Rechnung, denn die Zunahme von Handelsbeziehungen führt auch zu einer Verbesserung der Einkommenssituation großer Teile der Bevölkerung. Insgesamt werden den afrikanischen Staaten Wohlfahrtsgewinne in Höhe von bis zu 16,1 Mrd. US-Dollar prognostiziert, sollten die Zölle im innerafrikanischen Handel eliminiert werden. Mit Ausnahme des Bergbaus sollen alle Sektoren, vor allem die verarbeitende Industrie, der Dienstleistungs- und der Agrarsektor stark wachsen (UNCTAD 2018).

Langfristig werden solche positiven Effekte immer größer, während kurzfristig mit unterschiedlich hohen Anpassungskosten zu rechnen ist. So gelten beispielsweise die Furcht vor Einbußen bei den Zolleinnahmen oder sektorspezifische Arbeitsplatzverluste sowie eine ungleiche Verteilung von Gewinnen und Verlusten zwischen den verschiedenen afrikanischen Staaten zu den Haupthindernissen für die geplante Integration. Nicht alle Staaten starten von derselben Position in dieses gemeinsame Vorhaben. Länder, die heute schon größere Produktionskapazitäten in der verarbeitenden Industrie haben wie Ruanda oder Nigeria werden stärker von einer regionalen Integration profitieren als kleine Volkswirtschaften und die ärmsten Länder wie etwa Sambia, die ihre lokale Industrie bedroht sehen und erhebliche Einkommensverluste fürchten (UNCTAD 2018).

Daher öffnen viele Länder die Märkte für die Nachbarstaaten nur zögerlich aus Angst vor wirtschaftlichen Verlusten, sei es durch geringere Zolleinnahmen oder größerer Konkurrenz aus dem Ausland. Aber auch die vielen Doppelmitgliedschaften in mehreren Wirtschaftsgemeinschaften, mangelnde finanzielle Ressourcen und schlecht ausgebaute Verkehrsinfrastruktur sowie eine fehlende Verankerung in der breiten Bevölkerung behinderten die regionale Integration in vielen Wirtschaftsgemeinschaften (Corrigan 2015). Die Agenda 2063 soll diesen Trend umkehren und orientiert sich unter anderem an der Wirtschaftspolitik in Asien der letzten Jahrzehnte. Der Erfolg dieser Region basierte vor allem auf der wirtschaftlichen Zusammenarbeit, die regionale Wertschöpfungsketten ermöglichte, wodurch die Region zu einem wichtigen Akteur im Welthandel



Gut ausgebaute, auch grenzüberschreitende Infrastruktur fehlt oft.

heranwachsen konnte. Um dies nachzuahmen, fehlt es allerdings in vielen Regionen Afrikas an einer gut ausgebauten grenzüberschreitenden Infrastruktur. Auch diese Aspekte werden daher in der Agenda 2063 benannt und entsprechende Ziele definiert.

Vonseiten der Zivilgesellschaft wurde jedoch auch die mangelnde Transparenz der Verhandlungen über das AfCFTA sowie die fehlenden Partizipationsmöglichkeiten für Bürger*innen, private und zivilgesellschaftliche Organisationen kritisiert. Schon im Jahr 2016 forderte der Dachverband der afrikanischen Zivilgesellschaft, relevante Verhandlungsdokumente zu veröffentlichen und Möglichkeiten der Partizipation auf nationaler und kontinentaler Ebene zu schaffen (ACS 2016). Es besteht die Sorge, dass von dem Freihandelsabkommen insbesondere die politischen Eliten profitieren könnten und die Rechte von Arbeiter*innen und kleinbäuerlichen Betrieben der Wachstumslogik untergeordnet werden könnten.

Insgesamt sind die Ziele sehr ambitioniert und Kritiker*innen befürchten ähnliche Probleme wie bei der Zusammenarbeit in den regionalen Wirtschaftsgemeinschaften. Hinzu kommt die hohe ethnische Diversität auf dem Kontinent, die die Einigung verschiedenster Akteure schon in der Vergangenheit erschwert hat. Aktuelle Prognosen stimmen zwar überein, dass das AfCFTA den intra-regionalen Handel und das Wachstum der afrikanischen Ökonomien fördern wird und die Wohlfahrtsgewinne gegenüber den Kosten überwiegen (Weltbank 2020, UNCTAD 2019). Der innerafrikanische Handel wird allerdings nicht automatisch zu einer nachhaltigen und inklusiven Entwicklung in allen beteiligten Staaten führen. Ob die Handelsliberalisierungen daher zum Erreichen der ambitionierten Ziele der Agenda 2063 beitragen, hängt maßgeblich von den politischen Maßnahmen zur Abfederung der negativen Folgen der Marktintegration ab. Dazu zählen neben dem Schutz von kleinbäuerlichen Betrieben und Gewerkschaften insbesondere der Ausbau des Sozialstaates sowie



Länder mit größeren Produktionskapazitäten in der verarbeitenden Industrie werden stärker von einer regionalen Integration profitieren.

die Harmonisierung der Arbeits- und Sozialgesetze zwischen den afrikanischen Ländern (*Third World Network 2016*). Der wichtigste Faktor für eine erfolgreiche Umsetzung der AfCFTA bleibt somit der politische Wille. Das gilt vor allem für solche Länder, die kurzfristig zu den Verlierern einer verstärkten Integration gehören könnten, weil sie stärker abhängig sind vom innerafrikanischen Handel und durch den Zollabbau zunächst Staatseinnahmen verlieren. Eine gemeinsame politische Vision und ein sensibler Blick auf eventuelle Durststrecken einzelner Staaten oder Regionen ist hier besonders wichtig (*AUDA-NEPAD 2019*).

3.2 INDUSTRIALISIERUNGSSTRATEGIE DER AFRIKANISCHEN UNION

Die Agenda 2063 geht davon aus, dass es ohne eigene Industrie keinen nachhaltigen Wohlstand geben kann. Je mehr Produkte im eigenen Land verarbeitet werden, desto größer ist der Mehrwert in einer Volkswirtschaft. Jede Stufe in der Produktionskette vom Rohstoff bis zum Endprodukt erhöht die Produktivität, neue Geräte und Technologien können eingeführt werden, qualifizierte

Arbeitskräfte wandern nicht aus, weil sie im Land einen gut bezahlten Job finden.

Verarbeitete Produkte „Made in Africa“ sind derzeit in globalen und regionalen Wertschöpfungsketten eher Mangelware, weniger als 15 % des Bruttoinlandsprodukts des Kontinents kommen aus der industriellen Produktion (AU o.J.). Am globalen Handel und der globalen Produktion sind die afrikanischen Staaten zusammen sogar nur mit 2 % beteiligt (*UN 2018*). Industrialisierung steht entsprechend ganz oben auf der Agenda afrikanischer Regierungen. Die AU hat nicht nur in der Agenda 2063, sondern bereits im Jahr 2008 in ihrem Aktionsplan zur industriellen Entwicklung (*AIDA - Action Plan for the Accelerated Industrial Development of Africa*) das Ziel erklärt, den Anteil verarbeiteter Produkte in Afrika zu steigern und die **Industrialisierung auf dem Kontinent** kohärent zu gestalten.

Siehe
Kasten

Industrialisierungsprozesse sind multidimensional und komplex. Um einen nachhaltigen Industrialisierungsprozess auszulösen, ist nicht nur Geld notwendig. Starke Institutionen, d.h. keine oder nur sehr geringe Korruption, eine effiziente Verwaltung, die gute Ausbildung von Menschen, eine ausreichende Verkehrsinfrastruktur und Energieversorgung sind heute genauso wichtig wie verlässliche Telekommunikation. Das sind hohe Hürden insbesondere für Länder, in denen

AIDA - AKTIONSPLAN FÜR DIE BESCHLEUNIGTE INDUSTRIELLE ENTWICKLUNG AFRIKAS

1. Produkt- und Exportdiversifizierung, Management und Entwicklung der natürlichen Ressourcen: Die Verarbeitung primärer Rohstoffe und landwirtschaftlicher Produkte innerhalb Afrikas soll gesteigert werden, um durch die wachsende Wertschöpfung vom natürlichen Reichtum Afrikas stärker zu profitieren.
2. Entwicklung der Infrastruktur: Um mehr regionale Verarbeitung zu erreichen, müssen die Energie- und Wasserversorgung sowie die Transport- und Kommunikationsmöglichkeiten ausgebaut werden. Der Wettbewerbsvorteil durch den natürlichen Ressourcen-
3. Entwicklung von Human- kapital und Nachhaltigkeit, Innovation, Wissenschaft und Technologie: Im Zentrum dieser Priorität stehen der Privatsektor, also Unternehmen, die durch Ausbildung von Managern und Vernetzung mit Universitäten und Forschungseinrichtungen die technologische und personelle Basis für die Industrialisierungsstrategie schaffen sollen.
4. Entwicklung von Standards und Konformität: Einerseits sollen afrikanische Produkte durch Einhaltung internationaler Produktstandards und -normen wettbewerbsfähig werden. Andererseits sollen Importe, die solche Standards nicht einhalten,
5. Entwicklung eines gesetzlichen, institutionellen und regulatorischen Rahmens: Ein solcher, verlässlicher Rahmen soll die Attraktivität für private Investitionen aus dem In- und Ausland steigern.
6. Mobilisierung von Ressourcen für die industrielle Entwicklung: Da Afrika bisher nur zu einem geringen Anteil von internationalen Privatinvestitionen profitiert, setzt AIDA zunächst auf afrikanisches Kapital. Neue Quellen wie Pensionsfonds, Heimatüberweisungen der afrikanischen Diaspora oder zusätzliche Steuereinnahmen sollen hierfür erschlossen werden.

Quelle: AU o.J.

die Steuereinnahmen gering sind. In einigen Staaten haben in der Vergangenheit und Gegenwart Kriege die Situation noch verschärft. Hinzu kommen die zunehmenden Auswirkungen des Klimawandels.

Um die knappen Ressourcen gezielt und klug einzusetzen, sollen Aktionscluster geschaffen werden. Diese beinhalten die Stärkung regionaler Wertschöpfungsketten und die Verarbeitung von Primärrohstoffen, den Aufbau grenzüberschreitender Infrastruktur sowie die Schaffung eines regulatorischen Rahmens und einheitlicher Standards. Die Inhalte von AIDA sind in die Agenda 2063 eingeflossen und dort insbesondere in das Kapitel „Transformation, Wachstum und Industrialisierung unserer Volkswirtschaften durch Aufbereitung und Wertschöpfung natürlicher Ressourcen“ (AU 2013), sowie in den ersten Zehn-Jahres-Plan zur Implementierung der Agenda 2063 (AU 2015). Investitionsförderung, Produktivitätssteigerungen, Unterstützung von panafrikanischen Geschäftsmodellen durch den Aufbau von regionalen Industrieclustern, aber auch sozialer Dialog mit dem Privatsektor und der Zivilgesellschaft, die Förderung von kleinen und mittelständischen Betrieben und die Schaffung von Arbeitsplätzen sind Elemente von AIDA, die im Implementierungsplan der Agenda 2063 um Nachhaltigkeitsaspekte erweitert wurden.

BOOM DER SONDERWIRTSCHAFTSZONEN

Als „kontinentaler Rahmen“ ist AIDA in den ersten Zehn-Jahres-Plan zur Umsetzung der Agenda 2063 eingeflossen (AU 2015). Um die Industrialisierungsstrategie erfolgreich umzusetzen, ist darin der Aufbau regionaler Industriecluster vorgesehen, der bis 2023 realisiert werden soll. Um solche Industriecluster aufzubauen, wurden in den letzten Jahren von vielen afrikanischen Staaten sog. Sonderwirtschaftszonen (special economic zones, SEZ) eingerichtet. Diese sind geographisch definierte Gebiete, in denen Regierungen mittels fi-

nanzieller Anreize und einer guten Infrastruktur Investitionen ins Land holen, Exporte fördern, Importe ersetzen und Arbeitsplätze schaffen wollen. Solche SEZ haben sowohl in China als auch in Taiwan und Südkorea eine entscheidende Rolle bei der Industrialisierung der Wirtschaft gespielt.

Weltweit boomen SEZ. Ihre Zahl wuchs in den letzten Jahren deutlich auf fast 5.400 im Jahr 2018, 500 weitere sind in Planung (UNCTAD 2019). Im Jahr 2019 existierten in 47 der 54 afrikanischen Staaten insgesamt 189 SEZ, weitere 57 waren in Planung (AEZO 2019). Die meisten afrikanischen SEZ werden von der öffentlichen Hand betrieben (42 %), knapp ein Drittel ist als öffentlich-private Partnerschaft organisiert, die restlichen liegen in privater Hand. Mehr als die Hälfte der afrikanischen SEZ konzentrieren sich auf Nord- und Ostafrika (Ostafrika: 29 %; Nordafrika: 28 %; Westafrika: 19 %; Südafrika: 15 %; Zentralafrika: 8 %).

Die bedeutendste afrikanische SEZ befindet sich in Marokko, die Tanger Med Zone, in der mehr als 900 Unternehmen der Automobilbranche, der Luftfahrtbranche, Logistik und Textil- und Bekleidungsindustrie angesiedelt sind. Marokko betreibt nicht nur die ökonomisch bedeutendste SEZ, sondern mit 22 SEZ auch die meisten auf dem Kontinent (AEZO 2019). Allerdings steht die Tanger Med Zone mit ihrem hohen Diversifizierungsgrad und Hightech-Unternehmen nicht exemplarisch für die afrikanischen SEZ. Zwar haben letztere in den vergangenen Jahren laut Angaben der Africa Economic Zones Organization mehr als 60 Mio. Arbeitsplätze geschaffen, davon 41 Mio. in der Landwirtschaft und der Verarbeitung von Agrarprodukten, 14 Mio. im Industriesektor und mehr als 2 Mio. in höher qualifizierten Tätigkeiten der Telekommunikation, digitalen Produkte und Dienstleistungen. Doch zielen insbesondere die SEZ in Subsahara-Afrika primär auf die Verarbeitung und den Export von Produkten aus arbeitsintensiven Industrien wie zum Beispiel der Textil- und Bekleidungsproduktion, die geringe Qualifikationen der Beschäftigten erfordern (AEZO 2019). Diese werden entsprechend niedrig entlohnt, was wiederum die erhofften Effekte für Armutsbekämpfung, Entwicklung und menschenwürdige Arbeit gefährdet.

Die große Bedeutung der SEZ in den Industrialisierungsstrategien vieler afrikanischer Staaten wird aktuell durch die AfCFTA in Frage gestellt. Burkina Faso und Tansania haben vorgeschlagen, dass Produkte aus SEZ aufgrund ihrer Steuervor-



Um einen nachhaltigen Industrialisierungsprozess auszulösen, braucht es starke Institutionen.



Sonderwirtschaftszonen, wie hier in Kigali, können einen Rolle bei der Industrialisierung der Wirtschaft spielen.

teile und anderer kostensenkenden Vorteile nicht von den Zollvorteilen der AfCFTA profitieren sollten (AEZO 2020). Die Meinungen über die ambivalente Rolle von SEZ für eine nachhaltige Entwicklung in Afrika gehen also durchaus auseinander.

3.3 DIE ROLLE EUROPAS

Für afrikanische Länder ist es wichtig zu wissen, welche Potenziale sich bieten, mit Hilfe ihrer Außenhandelspolitik eine eigene Industrialisierungspolitik zu gestalten. Die regionale Integration spielt hier eine wichtige Rolle, denn mit der Förderung wettbewerbsfähiger Verarbeitungsindustrien kann über eine zunehmende regionale Integration mittelfristig auch die Integration in globale Wertschöpfungsketten erreicht werden. Die einseitigen Handelspräferenzen, die die EU den AKP-Staaten über viele Jahre gewährte, konnte deren Märkte zumindest ansatzweise vor günstigeren EU-Produkten schützen. Der geringe Industrialisierungsgrad vieler Länder in Afrika zeigt, dass es selbst mit diesen Schutzmaßnahmen kaum gelungen ist, eigene Industrien aufzubauen, z.B. zur besseren Verarbeitung der eigenen Rohstoffe und landwirtschaftlichen Produkte für eine höhere Wertschöpfung im Land, für den Aufbau lokaler und regionaler Wertschöpfungsketten oder die Schaffung von Arbeitsplätzen.

Dennoch sollen solche Schutzmaßnahmen mit den neuen Handelspartnerschaften, den EPA, erheblich eingeschränkt werden, denn sie sind auf gegenseitigen Zollabbau angelegt, so dass auch die afrikanischen Länder ihre Märkte für europäische Produkte sukzessive öffnen müssen. Die EU versucht mit langen Übergangsfristen Freiräume für eine eigene Industriepolitik zu schaffen. Auch

dürfen die Partnerländer bestimmte Produkte vorübergehend ausschließen und Exportsubventionen nutzen, um junge Industrien zu schützen (Stender et al. 2020). Angesichts der Erfahrungen der vergangenen Jahrzehnte und der sich kaum verändernden Handelsungleichgewichte ist aber fraglich, ob diese Fristen ausreichen.

In der Kommunikation der EU sollen sich die Ländergruppen für die regionalen EPA an den regionalen Integrationsprozessen orientieren und diese fördern. Die sich teilweise überschneidenden Mitgliedschaften einzelner Länder sind aber auch hier ein Hindernis. Diejenigen Gemeinschaften, die in ihrem Integrationsprozess bereits weiter fortgeschritten waren (ECOWAS und EAC verfügen beispielsweise bereits über eine Zollunion), verhandelten auch die EPA mit allen ihren Mitgliedern. Bei anderen EPA-Verhandlungen mussten sich Länder entscheiden, welcher Ländergruppe sie beitreten wollen. Im Laufe der vielen Jahre der Verhandlungen über die EPA haben es die verschiedenen regionalen Wirtschaftsgemeinschaften in Afrika oft nicht geschafft, als einheitliche Verhandlungsgruppe aufzutreten. Als Beispiel sei hier die SADC des Südlichen Afrika genannt, deren Mitgliedstaaten sich in **vier verschiedenen EPA-Gruppen** wiederfinden. Das lässt vermuten, dass anders als die Verlautbarungen der EU, die regionale Integration eher behindert statt gefördert wird (Krapohl / van Huut 2020).

Hinzu kommt, dass es quer durch die verschiedenen Wirtschaftsgemeinschaften ganz unterschiedliche Marktregime gibt, die unabhängig von den EPA gelten. Ein spezielles und weiter ausdifferenziertes Präferenzsystem gilt für die Länder mit niedrigem und niedrigem mittlerem Einkommen.

IN DER KOMMUNIKATION DER EU SOLLTEN SICH DIE LÄNDERGRUPPEN FÜR DIE EPA AN DEN REGIONALEN INTEGRATIONS-PROZESSEN ORIENTIEREN.

Siehe
Tabelle 1

TABELLE 1: MITGLIEDSLÄNDER DER REGIONALEN WIRTSCHAFTSGEMEINSCHAFT SADC

Land	Weiteres Mitglied in	Weitere EU-Vergünstigungen	Mitgliedschaft in regionalem EPA
Botswana	SACU		SADC
Lesotho	SACU	EBA	SADC
Namibia	SACU		SADC
Südafrika	SACU		SADC
Swasiland	SACU		SADC
Mosambik		EBA	SADC
Angola	ECCAS	EBA	Option für SADC
Komoren		EBA	ESA
Madagaskar		EBA	ESA
Malawi		EBA	ESA
Mauritius			ESA
Sambia		EBA	ESA
Seychellen			ESA
Simbabwe			ESA
DR Kongo	ECCAS	EBA	Zentralafrika
Tansania	EAC	EBA	EAC

Quelle: EU <https://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/development/generalised-scheme-of-preferences> (Juli 2020)

- ▶ Allgemeines Präferenzsystem (General System of Preferences, GSP): Das GSP gilt für Länder mit niedrigem und niedrigem mittlerem Einkommen. Es umfasst Zollerleichterungen (teilweise oder vollständige Abschaffung) für zwei Drittel der Zolltarifpositionen.
- ▶ GSP+: dies ist eine Sonderregelung für die gleiche Ländergruppe – für Länder, die die 27 internationalen Konventionen in Bezug auf Menschen- und Arbeitsrechte, Umweltschutz und gute Regierungsführung umsetzen, werden die Zollsätze auf 0 % gesenkt.
- ▶ EBA ist eine Sonderregelung für die am wenigsten entwickelten Länder (LDC). Ihnen wird ein zoll- und quotenfreier Zugang für alle Produkte mit Ausnahme von Waffen und Munition gewährt.

Länder, die nicht in diese Kategorien fallen, müssen besondere Handelsabkommen mit der EU vereinbaren. Daraus ergeben sich auch innerhalb der verschiedenen Wirtschaftsgemeinschaften in Afrika ganz unterschiedliche Interessen, denn für Länder mit einem Handelsregime unter EBA bringen die EPA keine Vorteile.

Da sich die Verhandlungen über den Abschluss der EPA in die Länge zogen und noch immer ziehen, sind die meisten EPA erst provisorisch in Kraft oder noch sehr jung. Daher ist es für eine umfassende Analyse noch zu früh. Erste Untersuchungen deuten jedoch darauf hin, dass die EPA, die bislang Anwendung finden, zumindest teilweise zu erhöhten Exporten der EU in einige Partnerländer, vor allem im Bereich der agrarischen Produkte, geführt haben. Gleichzeitig konnte ein Rückgang der

Exporte in die EU im Handel mit Industrieerzeugnissen bei den ESA und SADC-Ländern festgestellt werden (Stender et al. 2020). Andere Analysen kommen zu dem Schluss, dass Gewinne für die afrikanischen Länder weitgehend auf einige wenige Agrarprodukte begrenzt bleiben, wohingegen sich der Anstieg der EU-Exporte nach Afrika vor allem auf ein starkes Wachstum bei industriellen Produkten gründet und insgesamt stärker diversifiziert ist. Eine negative Auswirkung könnte aber auch sein, dass der erwartete Anstieg der afrikanischen Exporte in die EU auf Kosten eines Teils des innerafrikanischen Handels gehen könnte (Mevell et al. 2015). Noch sind die Abkommen nicht lange genug in Kraft, um ein abschließendes Urteil fällen zu können, doch sind dies Entwicklungen, die zumindest kritisch verfolgt werden müssen.

Die Vergangenheit hat gezeigt, dass es für schwache Volkswirtschaften äußerst schwer ist, Entwicklungsimpulse durch eine zu frühe Handelsliberalisierung zu generieren. So zögern Nigeria und Tansania auch deshalb mit der Ratifizierung, weil sie befürchten, dass die jeweiligen EPA ihre Industrialisierungsstrategien untergraben (Stender et al. 2020). Die EU sollte ihre Handels- und Investitionspolitik mit dem Nachbarcontinent daher neu ausrichten und noch stärker regionale inner-afrikanische Integrationsprozesse unterstützen. Das wäre zudem im Einklang mit den Zielformulierungen der Agenda 2063 der AU. Die Handels- und Investitionspolitik sollte dabei sehr viel stärker auf einen innovativen und dynamischen Mittelstand und die Förderung von kleinen und mittleren Unternehmen und weniger auf die großen Konzerne ausgerichtet sein.

4. REGIONALE WERTSCHÖPFUNGSKETTEN UND WELTWIRTSCHAFT

4.1 AFRIKAS INTEGRATION IN INTERNATIONALE WERTSCHÖPFUNGSKETTEN

Wertschöpfungsketten wurden durch immer mehr Arbeitsteilung und Outsourcing zunehmend kleinteiliger und immer globaler und grenzüberschreitender ausgerichtet. Heute werden die meisten Güter und Dienstleistungen nicht an einem Ort produziert. Für die Herstellung eines Smartphones beispielsweise werden Rohstoffe in der DR Kongo abgebaut, die dann zur Weiterverarbeitung und Erstellung einzelner Komponenten nach China und viele weitere Länder zumeist in Asien ausgeführt werden, bevor sie nach Europa zur Endmontage und zum Konsum exportiert werden. Diese neue Form der internationalen Arbeitsteilung wurde durch den Abbau von Zöllen und Tarifen in den 1990er Jahren und durch die sprunghafte Entwicklung von neuen Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT) befördert und erleichtert.

Die einheimische Produktion, also der Teil der Produktionskette, der im Inland Wertschöpfung schafft, bleibt ein wichtiger Treiber für die Volkswirtschaften und entscheidende Komponente des jeweiligen Bruttoinlandsprodukts. Für die Länder im Globalen Süden bedeutet das, dass die einheimische Landwirtschaft, die verarbeitende Industrie und Dienstleistungen entscheidende Faktoren

sind, wenn es darum geht, einen Transformationsprozess für nachhaltige Entwicklung in Gang zu setzen. Eine Integration in den internationalen Handel ergibt aber nur Sinn, wenn sie zu einer Steigerung einheimischer Wertschöpfung und zu nachhaltiger Entwicklung beiträgt. Dass das nicht immer einfach ist, zeigt das Beispiel der **Wertschöpfungsketten von Schokolade**.

Siehe Kasten S. 32

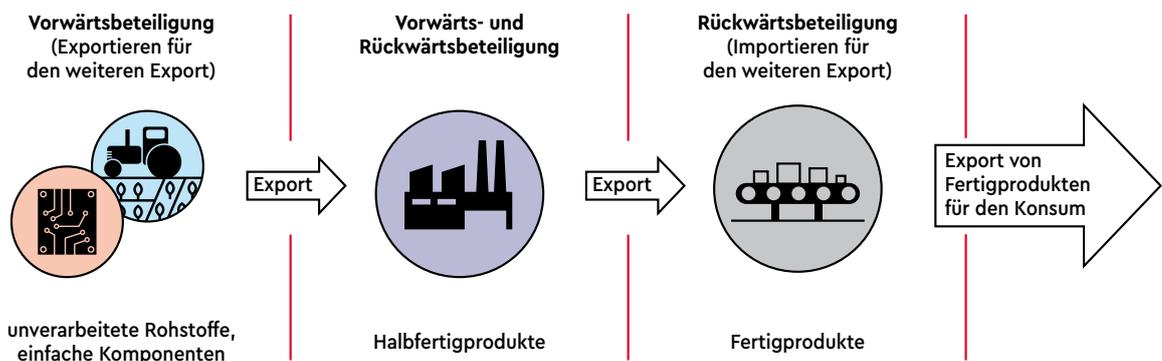
Jüngste Schätzungen über den Zeitraum 1990-2015 zeigen, dass die regionalen Wirtschaftsgemeinschaften in Afrika ihre Beteiligung an internationalen Wertschöpfungsketten erhöht haben, aber dass dieser Anstieg fast ausschließlich mit Partnern außerhalb der Region stattfand. Handelspartner aus den Nachbarländern spielen immer noch eine sehr geringe Rolle im Außenhandel afrikanischer Länder (Melo/Twum 2020). Das ist nicht auf mangelnden Willen oder Ehrgeiz zurückzuführen. Ganz im Gegenteil, die Stärkung der regionalen Integration gilt als Sprungbrett für die eigene Entwicklung und wird auch in der AfCFTA als wesentliches Ziel priorisiert.

VORWÄRTS- VS. RÜCKWÄRTSBETEILIGUNG

Neben der geographischen Ausrichtung sind auch die Art und Weise der Integration in den internationalen Handel von besonderer Relevanz für die wirtschaftliche Entwicklung. Werden überwiegend nur Rohstoffe exportiert, **findet eine sogenannte „Vorwärtsbeteiligung“** statt. Diese Form der Beteiligung hat eine sehr geringe Wertschöpfung, mit Produktionsabläufen, in denen es

Siehe Grafik 2

GRAFIK 2: VORWÄRTS- VS. RÜCKWÄRTSBETEILIGUNG IN INTERNATIONALEN WERTSCHÖPFUNGSKETTEN



Quelle: Eigene Darstellung nach Weltbank 2020



Foto: Trafigura Images via Flickr.com

Kupferexport in Tansania als Beispiel für eine Vorwärtsintegration in einer Wertschöpfungskette.

wenig Möglichkeiten für Innovation oder Technologietransfer gibt. Die Beschäftigungseffekte sind eher gering oder es werden Arbeitsplätze mit niedrigen Löhnen und schlechten Arbeitsbedingungen geschaffen. Beispiele dafür gibt es in Subsahara-Afrika mehr als genug, wie z.B. der Abbau von Coltan in der DR Kongo, Kupfer in Sambia oder Platin in Südafrika. Während Vorwärtsbeteiligung den Export von Rohstoffen und Vorleistungen bedeutet, bezeichnet die Rückwärtsbeteiligung den Import und die Weiterverarbeitung von solchen Vorleistungen.

Länder, die von internationalen Wertschöpfungsketten profitieren, sind solche Länder, die sowohl mittels Vorwärts- als auch mittels Rückwärtsbeteiligung in solche Wertschöpfungsketten integriert sind. Einige aufstrebende Volkswirtschaften, insbesondere in Südostasien, konnten sich in dieser Arbeitsteilung durch Spezialisierungen z.B. in der High-Tech-Branche gut positionieren und damit wichtige Entwicklungsimpulse setzen. Die meisten afrikanischen Länder bleiben trotz zunehmender Integration in den globalen Handel von komplexen Wertschöpfungsketten weitgehend ausgeschlossen. Ihre Beteiligung ist vor allem durch die Vorwärtsintegration gekennzeichnet.

Um die eigene Position innerhalb von globalen Wertschöpfungsketten zu verbessern, müssen Länder – oder Unternehmen innerhalb von Ländern – in der Lage sein, nicht nur Rohstoffe (z.B. Kakao oder Coltan) zu exportieren, sondern eine höhere

Wertschöpfung im eigenen Land zu erreichen, etwa durch die Herstellung von Schokoladencreme oder Computerteilen. Nur so könnten die inländische Arbeitsproduktivität und Qualifikation gesteigert und Wohlstand generiert werden. Eine solche Aufwertung der eigenen Beteiligung an globalen Wertschöpfungsketten würde der einheimischen Gesellschaft als Ganzes zugutekommen, und zwar durch höhere Beschäftigung und Löhne, bessere Lebensbedingungen und wirtschaftliche Sicherheit.

Die Beteiligung an globalen Wertschöpfungsketten fällt je nach Land oder Region, aber auch innerhalb Afrikas, unterschiedlich aus. So hat sich z.B. in den nordafrikanischen Ländern eine verarbeitende Industrie herausgebildet, die aber vor allem als verlängerte Werkbank für Europa agiert und kaum mit dem Rest Afrikas oder auch untereinander integriert ist. Viele Länder Subsahara-Afrikas exportieren hingegen vor allem Primärgüter, meist mineralische oder agrarische Rohstoffe sowie Energierohstoffe, und importieren gleichzeitig fertige Industrie- und Konsumgüter und hochwertige Dienstleistungen. Die **Produktion von Baumwolle** kann das ganz gut verdeutlichen. Viele afrikanische Staaten exportieren Baumwolle, die anderswo verarbeitet wird. Die Bedeutung dieser Exportprodukte für die lokale landwirtschaftliche Produktion ist in einigen Ländern kaum zu unterschätzen. Die Agrarexporte bringen den Zentralbanken wichtige Deviseneinnahmen und zudem erwirtschaften sie oft einen erheblichen Teil der Steuereinnahmen.

DIE BETEILIGUNG AN GLOBALEN WERTSCHÖPFUNGSKETTEN FÄLLT JE NACH LAND ODER REGION UNTERSCHIEDLICH AUS.

Siehe Kasten S. 23

BAUMWOLLANBAU IN AFRIKA

Für rund 20 Mio. Menschen in Subsahara-Afrika bildet der Baumwollanbau die Lebensgrundlage, wenn auch nur eine prekäre. In den afrikanischen Anbaugebieten wird Baumwolle vor allem von kleinbäuerlichen Betrieben angebaut. Eine typische Baumwollfarm in West-Afrika ist kleiner als drei Hektar. Von der Aussaat bis zur Ernte werden die meisten Arbeitsschritte manuell durchgeführt, was die afrikanische Baumwolle zu einem sehr arbeitsintensiven Produkt macht. Neben Familienarbeit scheint im Baumwollanbau der Einsatz von Lohnarbeit und auch von Wanderarbeiter*innen verbreiteter zu sein als bei anderen Anbauprodukten. In US-Berichten zu Kinder- und Zwangsarbeit taucht immer wieder der Baumwollsektor auf: Kinderarbeit wird im Baumwollsektor Benins, Burkina Fasos, Ägyptens und Malis festgestellt, in Benin und Burkina Faso zusätzlich auch Zwangsarbeit. Auf dem afrikanischen Kontinent wurden in der Saison 2017/18 insgesamt knapp 1,7 Mio. Tonnen Baumwollfasern produziert. Weniger als ein Prozent der Baumwolle wird nach Bio- und/oder Fairtrade-Standards angebaut. Knapp 35 % sind nach dem Standard „Cotton made in Africa“ zertifiziert, der eine Kooperation mit der „Better Cotton Initiative“ eingegangen ist. Diese Standards versuchen, die sozialen und ökologischen Produktionsbedingungen zu verbessern und die Einkommen der Bäuerinnen und Bauern zu erhöhen. In West- und Zentralafrika trägt Baumwolle zu



Für rund 20 Mio. Menschen in Subsahara-Afrika bildet der Baumwollanbau die Lebensgrundlage.

mehr als 60 % der staatlichen Einkünfte aus der Agrarproduktion bei. Besonders relevant ist der Anbau für Benin, Burkina Faso, Mali und Tschad. Entsprechend verwundbar sind diese Staaten durch die starken Schwankungen der Baumwollpreise. Das weltweite Überangebot an Baumwolle, die Konkurrenz durch synthetische Fasern, aber auch die Subventionen anderer Staaten für ihren Baumwollsektor treiben Baumwollpreise nach unten. Es gibt Berechnungen, dass die Baumwollpreise in Afrika um 26 % steigen könnten, allein wenn die staatliche Subventionierung der US-Baumwolle unterbliebe. Der Ausbruch der Corona-Pandemie hat den Preisdruck massiv verstärkt, da Spinnereien in vielen Exportmärkten ihren Betrieb einstellten. Der größte Teil der afrikanischen Baumwollfasern (80–90 %) wird zur Weiterverarbeitung exportiert, überwiegend in asiatische Länder wie China, Indien, Bangladesch, Vietnam oder Indonesien, von wo aus die afrikanische Baumwolle dann in Form von Baumwollbekleidung ihren Weg nach Europa findet. Die Weiterverarbeitung der Baumwolle im eigenen Land ist in den meisten afrikanischen Ländern verschwindend gering. Damit gehört Afrika als Ganzes zu den wichtigsten Baumwollexporteuren weltweit. Während also in den afrikanischen Staaten vor allem die ersten zwei Produktionsstufen (Anbau und industrielle Entkernung der Rohbaumwolle) vertreten sind, finden die weiteren industriellen Verarbeitungsstufen mit einem höheren Wertschöpfungsanteil überwiegend in anderen Weltregionen statt.

TABELLE 2: BAUMWOLLPRODUKTION UND -EXPORT. TOP 10 DER AFRIKANISCHEN STAATEN IN 1.000 TONNEN (SAISON 2017/18)

Nr	Land	Produktion	Exporte
1	Burkina Faso	308	261
2	Mali	270	260
3	Côte d'Ivoire	149	121
4	Kamerun	106	99
5	Ägypten	79	39
6	Tansania	68	26
7	Zentralafrikanische Republik	58	8
8	Tschad	58	67
9	Simbabwe	54	39
10	Nigeria	53	28
	Gesamt TOP 10	1.203	948
	Afrika	1.699	1.343

Quelle: <https://icac.gen10.net/>

(Quellen: BMZ 2019, ILAB 2018, OECD/FAO 2018, Verité 2018)

NUR WENIG WERTSCHÖPFUNG IM EIGENEN LAND

Zugleich ist die textile Kette ein Beispiel dafür, dass die Integration in globale Wertschöpfungsketten für sich alleine noch keineswegs mehr Wohlstand bedeuten muss. In der Bekleidungsindustrie ist der Faktor billige Arbeitskraft von zentraler Bedeutung. Trotz der Weiterverarbeitung ist die Wertschöpfung aufgrund sehr geringer Löhne oft extrem niedrig. Die beteiligten Länder agieren somit als verlängerte Werkbank des globalen Marktes, ohne besonders davon profitieren zu können. Die Wertschöpfungsketten für Leder und Schuhe zeigt hingegen, dass bei einer sinnvollen Einbeziehung vorgelagerter Produktion (hier Leder) und einer entsprechenden Industriepolitik durchaus Chancen für einen **gewinnbringenden Aufbau von Industrieproduktion** bestehen.

Die Produktion des verarbeitenden Gewerbes in Subsahara-Afrika hat sich zwischen 2005 und 2014 immerhin mehr als verdoppelt (von 73 Mrd. US-Dollar auf 157 Mrd. US-Dollar). Auch handeln die Länder die Fertigungserzeugnisse zunehmend untereinander oder verschiffen sie nach Asien. Dennoch findet für die meisten Produkte zu wenig Wertschöpfung im eigenen Land statt und der regionale Handel bleibt weiter hinter dem anderer Regionen zurück (Kohnert 2019).

Die Industrialisierungsstrategien der AU und einzelner Länder sehen deshalb verstärkt den Aufbau regionaler Wertschöpfungsketten vor. Dies

scheint umso wichtiger, da neue Trends zu Re-regionalisierung von Wertschöpfungsketten, die insbesondere nach der Corona-Pandemie verstärkt diskutiert wurden, aber auch zunehmende Automatisierung arbeitsintensiver Prozesse bis hin zu 3D-Druckern, die vorsichtige Integration von arbeitsintensiven Produktionsstätten in Afrika für globale Wertschöpfungsketten wieder torpedieren könnte.

4.2 BINNENMARKT-ORIENTIERTE INDUSTRIALISIERUNG IN DER AGRARPRODUKTION

Berichte über den Agrarsektor Afrikas konzentrieren sich häufig auf die Produkte, die für den Export bestimmt sind. Tatsächlich hat der afrikanische Kontinent eine große und aller Voraussicht nach noch wachsende Bedeutung für die Nahrungsmittelversorgung Europas. Der größte Teil der in Europa gegessenen Schokolade wird aus Kakaobohnen aus Westafrika hergestellt. In Europa konsumierter Kaffee, Bananen, Mangos, Tee, Nüsse, zunehmend auch Obst und Gemüse sowie Schnittblumen und Baumwolle stammen oft von afrikanischen Feldern. Auch Naturkautschuk, der in Europa zu Autoreifen verarbeitet wird, wird zunehmend auch in Afrika gewonnen.

Siehe
Kasten
S. 30



In Europa konsumierter Tee von afrikanischen Teefeldern.



Im Zuge der Covid-19-Krise sind die Reispreise in Ghana stark angestiegen.

Foto: scottgun via Flickr.com

EXPORTPRODUKTION STATT NÄHRUNGSMITTEL FÜR DEN BINNENMARKT

Viele agrarische Exportprodukte wie Kakao, Kaffee, Bananen und Kautschuk benötigen bestimmte klimatische Bedingungen und fruchtbare Böden. Oft betrifft dies Flächen, die vorher bewaldet waren. Insbesondere in Westafrika, aber auch in einigen Kaffeeanbaugebieten Ostafrikas, waren die Exportprodukte Haupttreiber für die zunehmende

Siehe
Kapitel 2.3

Entwaldung. Häufig wird in der Debatte um den Anbau für den Export aber übersehen, dass er oft nur einen relativ kleinen Teil der gesamten Agrarproduktion ausmacht. Bezogen auf die Region Westafrika wird beispielsweise geschätzt, dass im Jahr 2010 die Umsätze der auf dem lokalen Markt verkauften Nahrungsmittel ungefähr neunmal so hoch waren wie der Wert der Agrarexporte. Die agrarischen Rohstoffe für die in Westafrika konsumierten Nahrungsmittel wurden zu 93 % von heimischen Bäuerinnen und Bauern produziert, während nur 7 % aus Importen stammten. Der Anteil des lokalen Marktes am Wert des Gesamtumsatzes wird zudem laut Prognosen bis zum Jahre 2030 noch weiter steigen (OECD/SWAC 2016).

Für einige Produkte sind die Importquoten jedoch vergleichsweise hoch oder einheimische Bäuerinnen und Bauern stehen in harter Konkurrenz zu den Importprodukten. Dabei könnte beispielsweise das Grundnahrungsmittel Reis entlang des Äquators auf denselben Flächen angebaut werden, auf denen derzeit Exportfrüchte wachsen. Dennoch erhalten Exportprodukte oft den Vorzug. In

einigen Bereichen haben preisgünstige Importe auch direkten Einfluss auf Ernährungsgewohnheiten. Geflügelimporte aus Europa sowie ebenfalls importiertes Milchpulver beeinflussen beispielsweise die Konsumgewohnheiten in vielen Ländern Westafrikas (Staat/Hollinger 2016).

Auch die weiterhin niedrige Produktivität in der Nahrungsmittelproduktion kann in vielen Regionen nicht mit dem steigenden und sich veränderndem Nahrungsmittelbedarf mithalten. So werden insbesondere Reis, Weizen, Fisch, Milchprodukte, aber auch tropische Pflanzenöle und Zucker in großen Teilen importiert. Der konsumierte Weizen muss in Ghana z.B. vollständig importiert werden. Beim Reis ist es die bessere Qualität und die kürzere Kochzeit, die Verbraucher*innen zum importierten Reis greifen lassen, auch wenn er teurer ist. Die Covid-19-Krise schließlich zeigte, wie verletzlich sich Ghana durch den Import von Grundnahrungsmitteln gemacht hat. Zu Beginn der Krise verhängte Vietnam, von wo mehr als 70 % der Importe stammten, ein Exportverbot. Gleichzeitig kam es zu Panikkäufen in Ghana. Dies führte unmittelbar zu massiv steigenden Reispreisen in Ghana (USDA 2020).

Zusätzlich ist das Preisniveau für Lebensmittel auf dem afrikanischen Kontinent aufgrund hoher Transport- und Kommunikationskosten oft sehr hoch und ein weiterer Treiber für den Import. Da vor allem verarbeitete Lebensmittel importiert

DAS GRUNDNÄHRUNGSMITTEL REIS KÖNNTE AUF DENSELben FLÄCHEN ANGEBAUT WERDEN, AUF DENEN DERZEIT EXPORTFRÜCHTE WACHSEN.

„VON DER BAUMWOLLE ZUR MODE“

Obwohl ein großer Teil der afrikanischen Baumwollfasern zur Weiterverarbeitung in andere Weltregionen exportiert wird, existiert auch in vielen afrikanischen Staaten eine Textil- und Bekleidungsindustrie. Insbesondere die Exporte von nordafrikanischen Staaten wie Marokko, Tunesien und Ägypten profitieren von der Nähe zu Europa („NearShoring“). Diese drei Länder gehören zu den wichtigsten Bekleidungsexporturen Afrikas. Viele Staaten in Subsahara-Afrika wiederum profitieren von Zollpräferenzen bei dem Export ihrer Produkte in die USA oder in die EU. Diese Zollpräferenzen, aber auch staatliche Programme (z.B. im Rahmen von SEZ) oder niedrige Löhne lassen internationale Unternehmen Aufträge nach Afrika vergeben. In Marokko zum Beispiel lässt der spanische Konzern

25%

der marokkanischen Exportgüter erwirtschafteten im Jahr 2018 dort ansässige Textilunternehmen

Inditex (Zara) produzieren. Dort erwirtschafteten die rund 1.600 Textilunternehmen mit mehr als 190.000 Beschäftigten rund 15 % des Bruttoinlandsprodukts im Jahr 2018 und stellten 25 % der marokkanischen Exportgüter. Inditex bezieht auch Ware aus

Äthiopien, genau wie H&M oder Primark. Äthiopien verfolgt das ehrgeizige Ziel, zum Textil-Hub Afrikas zu werden und richtet Industrieparks ein, die mit Unterstützung insbesondere von chinesischen Investments die Ansiedlung von Unternehmen der Textil-, Bekleidungs- und Schuhindustrie voranbringen sollen. Mittlerweile arbeiten rund 100.000 Beschäftigte zu „Afrikas niedrigsten Löhnen“ und nähen insbesondere für Deutschland, das zu den wichtigsten Zielen äthiopischer Bekleidungsexporte gehört. Doch Äthiopiens Bekleidungsindustrie ist ähnlich wie die anderer afrikanischer Staaten auf den Import von Vorprodukten wie Garnen oder Chemikalien angewiesen, was sich beim Corona-bedingten Zusammenbruch der Lieferketten seit Anfang 2020 als schwierig für eine kontinuierliche Produktion erwies. Zur Entwicklungsstrategie Äthiopiens gehört es deshalb, ausgehend vom Baumwollanbau die gesamte textile Wertschöpfungskette im Land zu stärken. Mit dem Wachstum der Textil- und Bekleidungsindustrie in afrikanischen Staaten nehmen soziale und ökologische Probleme zu. So trägt die

Textil- und Bekleidungsindustrie zum Beispiel zu wachsenden ökologischen Problemen durch die Industrieabwässer bei. Ob es gelingt, die noch in Kinderschuhen steckende afrikanische Textil- und Bekleidungsindustrie unter Einhaltung sozialer und ökologischer Standards auf- und auszubauen, ist trotz des Engagements von Nachhaltigkeitsstandards wie der Fair Wear Foundation in Tunesien oder jüngst dem Zero Discharge of Hazardous Chemicals (Null-Emission gefährlicher Chemikalien) in Äthiopien noch offen. Zudem hat die junge Industrie auf den einheimischen Märkten mit der massiven Konkurrenz durch Altkleiderimporte aus Europa und den USA, aber auch mit den wachsenden Importen von neuen Textilien aus den asiatischen Produktionsländern, insbesondere China, zu kämpfen. Außerdem steht sie im Exportsektor in einem harten internationalen Wettbewerb vor allem mit den asiatischen Produktionsländern. Seit der globalen Wirtschaftskrise vor mehr als 10 Jahren haben die afrikanischen Textil- und Bekleidungsexporte deshalb Weltmarktanteile verloren und lagen im Jahr 2018 laut internationaler Handelsstatistiken nur noch bei rund 1,8 %.

Quellen: Begashaw 2017, Gregorio 2019, Juarez 2020, Schlomski 2019, Verma 2020



Ein großer Teil der afrikanischen Baumwolle wird in andere Weltregionen exportiert.



Foto: Curt Carnemark/World Bank

Die Veränderung der Konsumgewohnheiten und der Vermarktungswege wird sich in Afrika fortsetzen.

werden, ist hier der Preisunterschied zu Ländern mit vergleichbarem Einkommen auf anderen Kontinenten besonders groß. Fragmentierte nationale und regionale Märkte und unberechenbare politische Rahmenbedingungen erschweren zudem den Ausbau der Produktion und den Handel zwischen den Ländern (Allen 2017). Dennoch könnte die Bedeutung des Agrarsektors für den einheimischen Markt und Bevölkerungstrends in den afrikanischen Ländern durchaus eine gute Grundlage für eine verbesserte Wertschöpfung in den Ländern und für regionale Integrationsprozesse sein.

VERSTÄDTERUNG – KEIMZELLE FÜR BINNENORIENTIERTE INDUSTRIALISIERUNG?

Treibende Kräfte für die veränderte Nachfrage nach Nahrungsmitteln ist nicht nur das Bevölkerungswachstum, sondern auch die Verstädterung. In Subsahara-Afrika leben mittlerweile durchschnittlich mehr als 40 % der Menschen in Städten. Insbesondere in bevölkerungsreichen Staaten ziehen immer mehr Menschen weg vom Land. In Nigeria beispielsweise lebten 2019 51 % der Bevöl-

kerung in Städten, die Anteile in Äthiopien oder Südafrika sind sogar noch höher.³

Steigende Einkommen und eine größere Auswahl an verfügbaren Lebensmitteln führen zu einer steigenden Nachfrage nach verarbeiteten Produkten, oder auch nach einer stärker diversifizierten Ernährungsweise mit mehr frischen Produkten. Weitere Faktoren wie Produktqualität, Haltbarkeit, Sauberkeit, Kochzeit, aber auch Art der Verpackung spielen eine Rolle bei der Auswahl (Staat/Hollinger 2016). Verarbeitete Nahrungsmittel sind effizienter zuzubereiten und oft hygienischer verpackt und besser haltbar. Der Anteil der Nahrungsmittel, der über Märkte und zunehmend auch Supermärkte eingekauft wird, steigt seit Jahren rapide an. Nicht mehr die Fähigkeit, Nahrungsmittel anzubauen, entscheidet über die Verfügbarkeit bestimmter Nahrungsmittel, sondern das verfügbare Einkommen (Allen 2017). Plötzliche Preissteigerungen können dann dramatische Auswirkungen haben. Darüber hinaus gibt es in den Städten viele Menschen, die am Straßenrand oder

**PREISSTEGE-
RUNGEN BEI
NAHRUNGS-
MITTELN KÖNNEN
DRAMATISCHE
AUSWIRKUNGEN
HABEN.**

³ <https://data.worldbank.org/indicator/SP.URB.GROW>

in Restaurants fertig zubereitetes Essen kaufen (Cockx/Colen/De Weerd 2017).

Derzeit werden große Mengen Lebensmittel aufgrund unzureichender Lagerkapazitäten unbrauchbar (Technoserve 2017). Der Aufbau von Lager- und insbesondere auch von Verarbeitungskapazitäten könnte also auch dazu beitragen, größere Teile der Ernte nutzbar zu machen und Lebensmittelverluste zu reduzieren. Zudem besteht hier ein hohes Potential für den Aufbau einer verarbeitenden Industrie, die mittels Vorwärts- und Rückwärtsintegration in lokale und regionale Wertschöpfungsketten eingebunden werden kann. In Westafrika wurden im Jahre 2015 bereits 39 % der Ausgaben für Lebensmittel für verarbeitete Produkte ausgegeben, wobei die Raten in ländlichen Gebieten sogar nur wenig niedriger waren (36 %) als in städtischen Gebieten (41 %) (Allen/Heinrigs 2016).

Die Veränderung der Konsumgewohnheiten wie auch der Vermarktungswege wird sich in den nächsten Jahren fortsetzen. Dies wird einen hohen Druck auf lokale Produzent*innen ausüben, auch Verarbeitungsstrukturen, Verpackungssysteme, Logistik und Marketing für lokale Produkte auszu-

bauen. Transportsysteme sowie der Groß- und Einzelhandel stehen vor großen Herausforderungen. Auch der Außer-Haus-Konsum von Lebensmitteln wird stark zunehmen (Staat/Hollinger 2016). Wenn lokale Produzent*innen nicht in die Lage versetzt werden, die sich verändernde Nachfrage z.B. nach verarbeiteten Produkten aufzufangen, dürften die Importe von Nahrungsmitteln sogar noch weiter ansteigen (Staat/Hollinger 2016). Zollreduktionen im Handel mit Europa würden diesen Entwicklungen weiter Vorschub leisten.

NEUE ARBEITSPLÄTZE – VOR ALLEM AUCH FÜR FRAUEN

Gelingt dagegen der Aufbau einheimischer Verarbeitungskapazitäten, könnte dies große Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt haben. Gegenwärtig ist der überwiegende Teil der Beschäftigten auf der untersten Stufe der Wertschöpfungskette, beim Anbau von Nahrungsmitteln, beschäftigt. Die Strukturen in der nachgelagerten Kette sind dabei je nach Sektor sehr unterschiedlich. Ein Teil der Arbeiter*innen arbeitet in großen Industriebetrieben, darunter Mühlen, Bierbrauereien und großen Fabriken. Andere arbeiten in kleinen



Chinesische Schuhproduktion in Äthiopien.

Weiterverarbeitungsbetrieben, die teilweise zum informellen Sektor gehören oder leben als Selbstständige vom Handel oder dem Betrieb kleiner Küchen (Allen/Heinrigs/Heo 2018).

In den landwirtschaftlichen Betrieben sind zwar noch etwas mehr als die Hälfte der Arbeitskräfte Männer, doch in allen nachgelagerten Bereichen sind Frauen deutlich in der Mehrheit. In Westafrika stellen sie 72 % der Beschäftigten im Handel mit Nahrungsmitteln, 83 % der Beschäftigten in der Verarbeitung und 88 % der Dienstleister*innen, die Produkte für den Außer-Haus-Konsum zubereiten und verkaufen. In einigen Bereichen können sie damit Einkommen erzielen, mit denen sie zur Mittelklasse gehören. In vielen Sektoren werden sie jedoch systematisch benachteiligt, insbesondere, wenn sie selbständig im Kleingewerbe tätig sind. Darüber hinaus haben sie nur sehr eingeschränkten Zugang zu Finanzdienstleistungen (Allen/Heinrigs/Heo 2018).

Unternehmen, die in globale Wertschöpfungsketten integriert sind, beschäftigen in der Tendenz mehr Frauen als andere Unternehmen und leisten so einen Beitrag zu einer höheren Frauenbeschäftigung. Doch es gibt Grenzen: Ein Mehr an Arbeitsplätzen für Frauen geht nicht einher mit guten Aufstiegschancen – Frauen bleiben meist in den unteren Wertschöpfungssegmenten hängen und sind selten in Managementpositionen (Weltbank 2020).

4.3 REGIONALE INTEGRATION – POTENTIALE FÜR MEHR WERTSCHÖPFUNG IN AFRIKA

Die steigende Nachfrage nach verarbeiteten Produkten für eine binnenorientierte Agroindustrie nutzbar zu machen, bietet somit große Potentiale gerade auch für die regionale Integration. Afrika ist mit wenigen Ausnahmen bislang kaum in globale Wertschöpfungsketten integriert. Wo es vorsichtige Ansätze gibt, handelt es sich oft um Vorprodukte oder Arbeitsplätze mit geringer Qualifikation. Die zunehmende Digitalisierung stellt eine zusätzliche Gefahr dar. Gerade diese Arbeitsplätze mit geringer Qualifikation sind gefährdet, weil sie relativ leicht durch maschinelle Fertigung oder z.B. auch über 3D-Druck ersetzt werden können und damit sogar nach Europa zurückgeholt werden könnten. Erste Debatten über ein solches „Near Shoring“ haben insbesondere auch infolge der Corona-Pandemie verstärkt Einzug erhalten, als zu Beginn die asiatischen Lieferketten unterbrochen waren.

Gleichzeitig ist die Industrialisierung und die Einbindung in internationale Wertschöpfungsketten eine der wichtigsten Entwicklungsstrategien

afrikanischer Regierungen und der AU. Die große Nähe zu Europa könnte ein wichtiger Vorteil sein, der insbesondere auch von den nordafrikanischen Ländern sowie von Südafrika schon stärker genutzt wird. Diese Länder fungieren – ähnlich wie viele osteuropäische Staaten der EU – vor allem für die westeuropäischen Länder als Werkbank oder Fabrik. Sie stellen Zwischenprodukte und billige Arbeitskräfte zur Verfügung, wohingegen in Westeuropa verstärkt Know-how und Endprodukte bereitgestellt werden, somit hier auch der größte Teil der Wertschöpfung und der Gewinne generiert wird. Die Abhängigkeit von Europa wird daher auch angesichts der voranschreitenden afrikanischen Handelsintegration von großer Bedeutung bleiben. Denn innerhalb Afrikas ist der Raum für afrikaübergreifende Wertschöpfungsketten begrenzt, da auch die am stärksten integrierten Länder in Nord- und Südafrika selbst kaum komplexe Endprodukte fertigen (Siba / Sow 2018).

In einigen Leichtindustrien wie zum Beispiel bei Schuh- und Lederwaren, Bekleidung, aber auch bei landwirtschaftlichen Produkten haben viele Länder in Afrika oft komparative Vorteile. Hier sind sie schon heute teilweise in globale Wertschöpfungsketten eingebunden und hier liegen auch weiterhin große Potentiale für die weitere Entwicklung. Dennoch birgt die Einbindung in globale Wertschöpfungsketten auch Gefahren. So können Unternehmen oder Länder auf bestimmten Stufen der Wertschöpfungskette gefangen bleiben ohne Potentiale für eine verbesserte Wertschöpfung. Denn die eigentliche Produktion trägt sehr viel weniger zur Wertschöpfung bei als die vorgelagerten Bereiche (wie Forschung und Design) oder die nachgelagerten Bereiche (Werbung und Vermarktung). Auch könnten Unternehmen, die stark auf globale Wertschöpfungsketten und spezifische Teile innerhalb einer Wertschöpfungskette ausgerichtet sind, die wichtige Rückwärtsverbindung zur lokalen Wirtschaft verlieren (UNIDO 2016).

Ein weiterer wichtiger Ansatzpunkt ist daher auch die afrikanische Freihandelszone, deren Start Corona-bedingt von Juli 2020 auf Januar 2021 verschoben wurde. Gegenwärtig sind die **innerafrikanischen Handelsbeziehungen** jedoch noch sehr gering. Zwischen den einzelnen Wirtschaftsgemeinschaften gibt es zudem große Unterschiede. Während die Handelsintegration der Wirtschaftsgemeinschaft der zentralafrikanischen Staaten (ECCAS) nur rund 3,6 % der Importe innerhalb der regionalen Wirtschaftsgemeinschaft bezog, waren es in der Entwicklungsgemeinschaft des Südlichen Afrika (SADC) immerhin 21 % der Exporte und 22 % der Importe (Siba/Sow 2018). Industrie und verarbeitendes Gewerbe gelten als wesentlicher Wachstumsmotor, der durch die Schaffung von

DIE ZUNEHMENDE DIGITALISIERUNG STELLT EINE ZUSÄTZLICHE GEFAHR FÜR GERING QUALIFIZIERTE ARBEITSPLÄTZE DAR.

Siehe
Kapitel
3.1

SCHUHE UND LEDER: BILLIGE ARBEITSKRÄFTE FÜR DEN INTERNATIONALEN MARKT ODER WIRKLICHE WERTSCHÖPFUNG?

Die größten Schuhexporteure Afrikas sind mit Tunesien, Marokko, Südafrika und Äthiopien eine heterogene Gruppe. Tunesien und Marokko verkaufen vor allem an europäische Märkte mit einem Durchschnittspreis von 24,35 bzw. 20,61 US-Dollar (2018). Südafrika exportiert überwiegend an Nachbarstaaten wie Namibia und Botswana – mit einem Durchschnittspreis von 5,82 US-Dollar. Während in Marokko der Anteil der teuersten Materialgruppe ‚Lederschuhe‘ im Export bei 35 % lag, exportierte Südafrika zu 43 % Schuhe der günstigsten Materialgruppe aus Gummi und Kunststoff. Äthiopien liegt mit einem Schnitt von 15,12 US-Dollar pro exportiertem Paar Schuhe dazwischen, weist aber mit 82 % einen sehr hohen Anteil an Lederschuhen auf. Die meisten Exporte aus Äthiopien reisen weit: nach Nordamerika oder China.

Schuh- und Lederindustrien können einen positiven Beitrag zu den ökonomischen Entwicklungen der jeweiligen Länder leisten. Wie in anderen verarbeitenden Industrien konkurrieren afrikanische Länder jedoch mit Produktionsstandorten weltweit, mit mäßigem Erfolg: 2018 machten afrikanische Schuhe nur 0,8 % aller Schuhexporte weltweit aus. Besonders in Ländern mit großem Viehbestand ist die Schuh- und Lederindustrie jedoch eine Chance, bestehende Ressourcen besser auszuschöpfen. Die äthiopische Regierung behandelt den Ledersektor daher prioritär und ist bemüht, eine höhere Wertschöpfung im Land zu erreichen.

In Äthiopien wurden z.B. Ausfuhren von Rohhäuten lange stark besteuert, Schulungen organisiert und Industrieparks und SEZ eingerichtet. Auch Kenia erklärt in der „Kenya Vision 2030“ Leder und Lederverarbeitung zu einem von drei Schwerpunkten der Industriepolitik. So soll die Errichtung eines ‚Lederparks‘ 35.000 neue Arbeitsplätze schaffen und der Kariokor Markt in Nairobi im Jahr 10.000 Menschen (statt heute 1.000) in der Schuhproduktion beschäftigen. Auch die Inselgruppe Kap Verde hat Potential für einen Ausbau des Sektors. Bislang stellen Tourismus und Heimatüberweisungen die wichtigste Einnahmequelle dar.



Lederverarbeitung in Äthiopien.

Halbfertige Schuhteile machten in den letzten Jahren aber mindestens 5 % aller Exporte aus.

Die Schuhindustrie z.B. in Kenia litt in den vergangenen Jahrzehnten aber auch stark unter dem Preisdruck billiger Importe vor allem aus China und von Second-Hand-Ware insbesondere aus Europa. Da das Second-Hand-Angebot aus gespendeten Produkten besteht, wird diese Konkurrenz von lokalen Produzent*innen als sehr unfair empfunden. Der harte internationale Wettbewerb um Arbeitsplätze wird primär durch niedrige Lohn- und Produktionskosten entschieden. Die Folge sind schlechte Löhne und Arbeitsbedingungen. Aus vielen Ländern gibt es Berichte über Arbeitsrechtsverletzungen wie die Unterdrückung von Gewerkschaften und Kollektivverhandlungen und von fahrlässigem Umgang mit Chemikalien und giftigem Abwasser.

Während der Covid-19-Pandemie trifft die Abhängigkeit von internationalen Aufträgen auch die afrikanischen Schuh- und Lederexporteure hart. Gleichzeitig bieten sich neue Möglichkeiten, Handelsbeziehungen aufzubauen, wenn europäische Unternehmen nun ihre Lieferketten basierend auf den aktuellen Erfahrungen im Zuge der Pandemie umstrukturieren. Wie Wertschöpfung im Schuh- und Ledersektor so gelingen kann, dass sie der Bevölkerung wirklich nachhaltig dient, ist aber bei Weitem noch nicht abschließend beantwortet.

Quellen: APICCAPS 2019; Grumiller/Raza 2019; Hansen et al. 2015; Regierung Kenia 2018; UN 2019.



Durch Zugang zu lokalen, regionalen und globalen Märkten können Kleinbauern ihre Einkommen erhöhen.

Foto: Simone D. McCourtie / World Bank via Flickr.com

Siehe Kapitel 4.2

qualifizierten Arbeitsplätzen, insbesondere für die junge Bevölkerung, einen Strukturwandel voranbringen kann. Auch in der Vergangenheit waren Entwicklungsprozesse von einem solchen Strukturwandel von einer Agrar- oder ressourcenbasierten Wirtschaft zu einer Industrie- oder Dienstleistungswirtschaft gekennzeichnet. Trotz der bislang geringen Produktivität wird neben dem Tourismus vor allem dem Agrobusiness ein besonderes Potenzial für eine solche Transformation zugeschrieben (UNIDO 2016). Dies gilt auch wegen des zunehmenden Verstädterungsgrades, der eine **veränderte Nachfrage nach Nahrungsmitteln** schafft. Neben der Agroindustrie stellen auch der Transportsektor oder IKT-basierte Dienstleistungen größere Wachstumsmärkte und Jobgaranten dar als die traditionellen „Schornstein-Industrien“ (Page 2019). Eine solche Entwicklung hat beispielsweise Ruanda in den vergangenen Jahren in beeindruckender Weise vollzogen.

Wachstum, das durch die Landwirtschaft generiert wird, trägt zudem stärker zur Armutsbekämpfung bei als Wachstum aus anderen Sektoren, da ein Großteil der ärmeren Bevölkerung hier beschäftigt ist. Höherwertige Gartenbau- und Viehzuchtprodukte könnten dazu beitragen, die Einkommen der kleinbäuerlichen Betriebe zu er-

höhen und neue Arbeitsplätze zu schaffen. Auch die Verknüpfung mit der Agrar- und Lebensmittelindustrie und mit dem Tourismus birgt Potentiale für Einkommenssteigerung und Erhöhung des Lebensstandards der kleinbäuerlichen Landwirtschaft. So könnten sie Zugang zu lokalen, regionalen und globalen Märkten erhalten oder verbessern und ihre Einkommen erhöhen (UNIDO 2016). Dass dies nicht immer einfach ist und auch andere Hürden bei der Umsetzung bestehen, zeigt das Beispiel der Kakaoverarbeitung.

Wichtig wäre es daher, dass Unternehmen und Cluster in Afrika nicht nur in globale Wertschöpfungsketten eingebunden werden, sondern dass sie auch über Vorwärts- und Rückwärtsintegration größere Teile der Ketten selbst kontrollieren, sei es für lokale oder für regionale Wertschöpfungsketten.

WACHSTUMSSEKTOR BRAUCHT UNTERSTÜTZUNG

In vielen afrikanischen Ländern besteht jedoch das Risiko, dass die zunehmende Nachfrage nach verarbeiteten Produkten zu einer Steigerung der Importe führt. Ein weiterer Zollabbau mit Drittstaaten, die genau diese Nachfrage abdecken, könnte einer solchen Entwicklung weiter Vorschub leisten und den Aufbau einer eigenen verarbeitenden Industrie zusätzlich erschweren. Um

KAKAOVERARBEITUNG IN GHANA: BESTEHENDE STRUKTUREN VER- HINDERN MEHR WERTSCHÖPFUNG

Derzeit enthält eine Tafel Vollmilchschokolade Rohkakao im Wert von weniger als sieben Cent. Somit macht er nur einen Bruchteil des Endverkaufspreises im Supermarktregal aus. Der größte Teil der Wertschöpfung entsteht bei der Herstellung der Schokolade und im Verkauf und somit außerhalb der Anbauländer. Es liegt daher nahe, dass Kakao anbauende Länder versuchen, selbst mehr Kakao zu Schokolade weiterzuverarbeiten. Dies stellt sie vor große Herausforderungen, wie auch Ghana erfahren musste. Das Land ist nach der Côte d'Ivoire der zweitgrößte Kakaoproduzent der Welt, etwa 17 % der Weltenernte werden hier produziert. Rund 800.000 Kleinbäuerinnen und Kleinbauern mit rund 4 Mio. Familienangehörigen bauen Kakao an. Deren Plantagen sind vermutlich – genaue Daten liegen nicht vor – in aller Regel kleiner als zwei Hektar. Der größte Teil der Arbeit wird von Familienmitgliedern geleistet, Kinderarbeit ist weit verbreitet. Der größte Teil der Familien lebt deutlich unter der von der Weltbank definierten Armutsgrenze von 1,90 US-Dollar am Tag.

Ghanas Regierung hat internationale Unternehmen angelockt, die Kakao zu Kakaomasse verarbeiten. Diese Unternehmen erhalten Rohkakao mit einem Nachlass (verglichen zum Weltmarktpreis) und zahlen zudem nur geringe oder gar keine Steuern. Schätzungen zufolge wird rund ein Drittel der Kakaoernte in Ghana zu Kakaomasse vermahlen. Ein deutlich geringerer Anteil wird in der nächsten Stufe zu Kakaobutter und Kakaopulver weiterverarbeitet.

Das System ist umstritten. Die Fabriken sind hoch automatisiert und beschäftigen nur rund 1.500 Menschen. Zugleich verlieren die Kakaobehörde und die Regierung über die Preis- und Steuernachlässe erhebliche Einnahmen. Doch ohne diese Subventionen hätten Unternehmen nicht investiert, da die Produktionskosten relativ hoch sind. Zudem existieren Zollschranken in einigen potentiellen Abnahmeländern, die für verarbeiteten Kakao, nicht jedoch für Rohkakao gelten. Da es ähnliche Anreizstrukturen auch in anderen Kakao anbauenden Ländern gab, führten entstehende Überkapazitäten zudem zu niedrigeren Gewinnmargen auf dieser ersten Verarbeitungsstufe.

Schokolade wird in Ghana nur in sehr geringem Umfang produziert. Heimischen Un-



Schokolade wird in Ghana nur in sehr geringem Umfang produziert.

ternehmen fehlt ein ausreichender Binnenmarkt. Darüber hinaus müssen nicht nur alle Maschinen für die Produktion, sondern auch raffinierter Zucker und Milchpulver importiert werden, da weder ausreichende Mengen noch Qualitäten aus einheimischer Produktion vorhanden sind. Lokale Investoren leiden zudem unter sehr hohen Kreditkosten in Ghana.

Potenzielle Hersteller*innen von Massenswaren müssen auf einem hart umkämpften Markt bestehen. Der direkte Zugang zu Kakao hilft ihnen dabei kaum weiter. Hauptkostenfaktor der großen Fabriken sind die Maschinen, Energie und Kapital. Aufgrund der weitgehend automatisierten Produktion werden nur wenige Arbeitskräfte benötigt. Marktvorteile können daher hauptsächlich über effizientere Produktionsabläufe erzielt werden und dazu zählen insbesondere immer größere Maschinen.

Die Hürden für Ghana wie auch für alle anderen Kakao anbauenden Länder, die auf den lukrativen Weltmarkt für Schokolade vorzustoßen versuchen, sind somit sehr hoch. Auf dem Weltmarkt müssten ghanaische Hersteller*innen mit den etablierten global operierenden Konzernen konkurrieren, die die Märkte unter sich aufgeteilt haben – und damit auf absehbare Zeit die Hauptwertschöpfung. Daher werden diese Konzerne auch in Zukunft die größten Gewinne aus der Umwandlung von Kakao zu Schokolade erzielen.

Quellen: Gilbert 2009; Mulangu/Miranda/Maiga 2015; Grumiller et al. 2018

dem entgegenzuwirken, ist es in vielen Ländern wichtig, die Produktivität der Bäuerinnen und Bauern zu steigern, damit sie neue entstehende Verarbeitungsfabriken mit Agrarrohstoffen direkt beliefern können. Entsprechende Projekte müssen Ansätze unterstützen, lokal produzierte Agrarprodukte weiter zu verarbeiten und zu vermarkten. So können private wie auch entwicklungspolitisch motivierte Investitionen in den Aufbau lokaler Wertschöpfungsketten gelenkt werden, da diese viele Arbeitsplätze schaffen und zudem die Ernährungssicherheit stärken können. Regierungen ebenso wie auch die Entwicklungszusammenarbeit müssen hier faire Partnerschaften zwischen lokalen Produzent*innen und Unternehmen fördern, damit menschenwürdige Arbeitsplätze entstehen. Hier können auch die jeweiligen Regierungen über steuerliche Anreize und gezielte Subventionen eine Lenkungsfunktion wahrnehmen, um lokale Märkte zu stärken und den Konsum gesünderer Lebensmittel zu fördern.

Zugleich muss die Agrar- und Handelspolitik der EU angepasst werden. Die EU muss ihre Agrarpolitik so umgestalten, dass subventionierte europäische Agrarrohstoffe lokale Ansätze nicht unterminieren. Auch die Handelspolitik muss stärker berücksichtigen, welche Bedürfnisse in afrikanischen Ländern bestehen, um dort Arbeitsplätze zu schaffen, die Ernährungssicherheit zu stärken und gesunde Lebensmittel verfügbar zu machen.

4.4 WERTSCHÖPFUNGSKETTEN UND PRIVATSEKTOR IN AFRIKA

Sollen die afrikanischen Bemühungen um mehr Wertschöpfung, Industrialisierungsprozesse und verstärkten regionalen Austausch von Waren und Dienstleistung in Afrika gefördert werden, wird der Privatsektor in Afrika eine wichtige Rolle spielen. Er ist der entscheidende Motor für Wirtschaftswachstum und die Schaffung von Arbeitsplätzen sowie für die Bereitstellung von grundlegenden Gütern und Dienstleistungen. Kleine und mittlere Unternehmen stellen sowohl im formellen als auch informellen Sektor die meisten Arbeitsplätze zur Verfügung und gelten als Haupttreiber für Innovationen, da sie flexibler agieren können als große Unternehmen (UNIDO 2016).

Auf der anderen Seite arbeiten aber vor allem die kleinen und mittleren Unternehmen oft im informellen Sektor, in der Regel nicht freiwillig, sondern aufgrund prekärer Umstände und einem Mangel an formalen Beschäftigungsalternativen. Zudem können viele kleine und mittlere Unternehmen kaum wachsen, nicht nur wegen der Regulierungsanforderungen, sondern auch aufgrund

geringer Produktivität und mangelndem Zugang zu Informationen, Märkten und Finanzierungsmöglichkeiten oder gut ausgebildeten Fachkräften. So gibt es nur einen schwach ausgeprägten Mittelstand und die Verflechtungen zwischen den Unternehmen sind oft schwach. Das behindert die Potentiale für eine intensivere Vorwärts- und Rückwärtsintegration in den Wertschöpfungsketten. All dies sind strukturelle Defizite, die berücksichtigt werden müssen (Küblböck/Staritz 2013). Dennoch sind die kleinen und mittleren Unternehmen der Motor afrikanischer Marktwirtschaften. Insbesondere für die Ausbildung regionaler Wertschöpfungsketten und eine stärkere regionale Integration wie sie im Rahmen der AfCFTA angestrebt wird, werden sie daher stärker in den Fokus rücken müssen, um diese strukturellen Defizite zu überwinden.

PRIVATSEKTOR UND KLEINE UND MITTLERE UNTERNEHMEN IN AFRIKA

Die immense Dynamik der kleinen und mittleren Unternehmen ist insbesondere in den Städten zu spüren. Nicht nur beim Verkauf von Nahrungsmitteln oder anderen Produkten, sondern auch beim Angebot von Dienstleistungen – überall bieten Menschen ihre Waren feil. Es gibt auch eine Vielzahl von Reparaturläden und mittelständischen Unternehmen, die als Vorboten einer verarbeitenden Industrie verstanden werden könnten. Ein ganz großer Teil der Menschen ist jedoch in Kleinstunternehmen des informellen Sektors beschäftigt, also in Aktivitäten, die durch geringe Produktivität und prekäre Arbeitsbedingungen gekennzeichnet sind. Auch werfen diese Unternehmen des informellen Sektors keine Staatseinnahmen ab, da sie kaum erfasst sind und keine Steuern abführen. Es handelt sich oft um Einzelpersonen, die z.B. im Straßenverkauf oder als Taxifahrer*innen tätig sind oder um sehr kleine Privatinitiativen mit sehr niedriger Arbeitsproduktivität. Zuverlässige statistische Angaben über diesen Privatsektor in Afrika sind schwer zu finden. Schätzungen zufolge arbeiten in Subsahara-Afrika mehr als zwei Drittel aller außerhalb der Landwirtschaft Beschäftigten im informellen Sektor. In Nordafrika ist es immer noch rund die Hälfte (Kaplinsky/Morris 2019).

Gerade die kleinen und mittleren Unternehmen sind jedoch meist auf kleine lokale Märkte konzentriert und produzieren aufgrund ihrer Größe und niedrigen Produktivität nicht für globale Wertschöpfungsketten. Wenn überhaupt, geschieht dies in industriellen Clustern. Ein Industrialisierungsprozess, der die Integration in globale Wertschöpfungsketten vollziehen soll, ist für kleine und mittlere Unternehmen nur schwer zu bewerkstelligen. In vielen Ländern fehlt es an

KLEINE UND MITTLERE UNTERNEHMEN IN AFRIKA SPIELEN EINE WICHTIGE ROLLE FÜR DIE SCHAFFUNG VON ARBEITSPLÄTZEN.



Mehr als zwei Drittel aller außerhalb der Landwirtschaft Beschäftigten arbeiten in Subsahara-Afrika im informellen Sektor.

einem gut ausgebildeten Mittelstand, der als Bindeglied zwischen solchen Kleinstunternehmen und regionalen oder globalen Märkten agieren könnte. Wohl aber können regionale Märkte eine wichtige Rolle dabei spielen, insbesondere kleine und mittlere Unternehmen im Globalen Süden an den Export für den globalen Markt heranzuführen, meist auch deshalb, weil regionale Wertschöpfungsketten weniger standard-intensiv sind (Kaplinsky/Morris 2019).

WICHTIGE SEKTOREN FÜR MEHR ARBEITSPLÄTZE

Das starke afrikanische Wirtschaftswachstum der letzten Jahre und Jahrzehnte beruhte unter anderem auf ressourcen- und kapitalintensiven extraktiven Industrien, die jedoch keine ausreichende Zahl von Arbeitsplätzen geschaffen haben und z.T. mit schwerwiegenden Menschenrechtsverletzungen wie Kinder- und Zwangsarbeit behaftet sind. In der verarbeitenden Industrie in Afrika wiederum stagnieren die Zahlen für Beschäftigung. Dies hat nicht zuletzt mit einem unproduktiven Landwirtschaftssektor und einem in den Städten angesiedelten informellen Einzelhandel zu tun.

Die Industrialisierungsbemühungen vieler afrikanischen Staaten werden zudem durch billige asiatische Importe erschwert. Da der Welthandel stark auf große transnationale Konzerne ausgerichtet ist, können sich afrikanische kleine und mittlere Unternehmen nur schwer behaupten. Große Unternehmen sind aber eher kapitalintensiv und weniger beschäftigungswirksam, was an-

gesichts der sehr jungen Bevölkerung in Afrika zentrale Herausforderungen unbeantwortet lässt. Für den afrikanischen Privatsektor wird es daher wichtig sein, einen inklusiven Pfad zu finden, um beschäftigungswirksam zu sein und Spielraum für die einheimischen Unternehmen in der Kleinindustrie zu schaffen (Kaplinsky/Morris 2019).

Vor diesem Hintergrund sind viele bereits gewonnene Erkenntnisse hilfreich, z.B. dass bestimmte Wirtschaftsbereiche wie Agrobusiness, Tourismus oder IKT-basierte Dienstleistungen nicht nur wichtige Jobmaschinen sind, sondern eine Quelle für hoch produktive Arbeitsplätze, da hier eine vergleichsweise hohe Wertschöpfung zu verzeichnen ist. Ähnlich wie in der Verarbeitungsindustrie können hier viele Arbeitsplätze gerade auch für gering Qualifizierte geschaffen werden. Diese neuen Wirtschaftsbereiche haben mit denselben Problemen zu kämpfen wie die traditionelle verarbeitende Industrie. Somit sind hier also ähnliche politische Ansätze für deren Förderung notwendig. Investitionen in Infrastruktur (Energie, Transport etc.), in Bildung und Ausbildung sowie die Schaffung eines einheitlichen und verlässlichen Regelwerkes sind wichtige Pfeiler hierfür (Page 2020). Regionale Wertschöpfungsketten könnten hier von besonderer Bedeutung sein. Vor allem für das Agrobusiness kann eine verstärkte regionale Integration eine entscheidende Rolle spielen, denn zum einen kann hier die so wichtige Rückwärtsintegration mit dem Agrarsektor hergestellt werden und zum anderen gibt es bei einem steigenden Verstärkungsgrad auch auf

der Nachfrageseite ein großes Potential für einheimische und grenzüberschreitende verarbeitete Agrarprodukte.

CHANCEN UND RISIKEN DURCH AfCFTA

Wenn regionale Abkommen wie sie auch durch AfCFTA geplant sind, den länderübergreifenden Verkehr von Waren, Kapital und Menschen erleichtern, können Rückwärts- und Vorwärtsverknüpfungen über Ländergrenzen hinweg geschaffen werden, die auch die Verknüpfung mit dem globalen Handel stärken können. In Subsahara-Afrika werden diese regionalen Wertschöpfungsketten bislang aber stark von großen transnationalen Unternehmen kontrolliert und sind oft nur von einer geringen Rückwärtsintegration gekennzeichnet (Kaplinsky/Morris 2019).

Eine verstärkte regionale Integration kann auch zu einer stärkeren Diversifizierung der Exporte einzelner Volkswirtschaften in Afrika beitragen. Dies gilt insbesondere für landwirtschaftliche Produkte. 2015 gaben die afrikanischen Länder etwa

63 Mrd. US-Dollar für Lebensmittelimporte aus, die in großen Teilen von außerhalb des Kontinents kamen. Hier werden durch die AfCFTA große Impulse für den innerafrikanischen Handel erwartet, vor allem bei Zucker, Gemüse, Obst, Nüssen, Getränken und Milchprodukten. Mittelfristig muss das auch zu einer Produktverbesserung durch höhere Qualität und Raffinesse der Exportprodukte führen, somit auch zu einer höheren Wertschöpfung und Produktivität (Songwe 2019). Tomatenmark muss nicht aus Italien importiert werden, wenn in vielen Ländern optimale Bedingungen für den Anbau von Tomaten existieren.

Kritiker*innen weisen jedoch auf die mangelnde Wettbewerbsfähigkeit vieler afrikanischer Volkswirtschaften selbst untereinander, insbesondere aber auch mit weiteren großen Handelspartnern hin. Billigere Importe könnten so vor allem den kleineren Produzent*innen in der Landwirtschaft und den aufstrebenden lokalen Industrien schaden (Kohnert 2019). Diese Herausforderungen gilt es in der Umsetzung der AfCFTA zu meistern.



Investitionen beispielsweise in den Transportsektor sind von großer Bedeutung.

5. EINE NEUE PARTNERSCHAFT MIT AFRIKA ZUR FÖRDERUNG VON WERTSCHÖPFUNGSKETTEN

Viele Entwicklungspotentiale werden die jeweiligen afrikanischen Regierungen (und der Kontinent als Ganzes) nur selbst in die Hand nehmen können. Dazu gehört z.B. ein stärkerer Fokus auf die Verbesserung der lokalen Landwirtschaft, aber auch wichtige Investitionen in zentrale Infrastruktur im Bereich Gesundheit, Bildung, Energie und Transport. Auch hier sind Beiträge der europäischen Entwicklungszusammenarbeit zwar willkommen und notwendig, für eine echte Partnerschaft wäre es darüber hinaus aber vor allem wichtig, dass darauf aufbauende große industrielle Projekte durch andere Politikbereiche der EU wie der Agrar-, Handels- und Investitionspolitik unterstützt und nicht torpediert werden.

5.1 HANDELSPOLITIK

Die Landwirtschaft gehört zu den wichtigsten Säulen vieler afrikanischer Volkswirtschaften. Die Produktivität ist jedoch nach wie vor in den meisten Ländern sehr niedrig. Viele Länder müssen sogar zusätzlich Nahrungsmittel importieren, sei es, weil auf dem fruchtbaren Ackerland für den Export produziert wird, weil sich verändernde Ernährungsgewohnheiten vor allem in den

Städten von der heimischen Produktion nicht befriedigt werden oder weil das Land schlichtweg nicht produktiv bewirtschaftet wird. Gleichzeitig bietet der Aufbau einer verarbeitenden Industrie vor allem auch von Agrarprodukten eine gute Option, das produzierende Gewerbe zu stärken. Das ist einer der zentralen Stützpunkte der Agenda 2063. Wird dies mit den Zielen der AfCFTA und einer stärkeren regionalen Integration verbunden, ergeben sich gute Möglichkeiten für eine stärkere Vorwärts- und Rückwärtsbeteiligung von Produktionsbetrieben. Durch solche Querverbindungen in andere Sektoren wird die Produktivität der gesamten Wirtschaft gesteigert. Den Anteil der verarbeitenden Industrie an der Gesamtwirtschaft zu steigern ist das Ziel auch der AU, um Produktivität, Arbeitsplätze und Innovationen voranzubringen.

Ebenso wichtig ist der Dienstleistungssektor in Afrika, der gegenwärtig wertmäßig den größten Wirtschaftsbereich auf dem afrikanischen Kontinent darstellt. Er kann dazu beitragen, die wirtschaftliche Produktivität weiter zu steigern. Gegenwärtig handelt es sich hier allerdings überwiegend um Low-End-Dienstleistungen, von denen viele im informellen Sektor angesiedelt sind. Der Aufbau einer verarbeitenden Nahrungsmittelindustrie könnte sowohl Impulse für einen



Der Dienstleistungssektor in Afrika ist derzeit stark durch Informalität gekennzeichnet.

produktiveren Agrarsektor setzen als auch die Entwicklung höherwertiger Dienstleistungen fördern, zum Beispiel im Finanzsektor (Cilliers 2020).

Solche Entwicklungen dürfen durch die Beziehungen zu der EU nicht behindert werden. Im Gegenteil: Als wichtigster Handelspartner Afrikas kommt der EU eine besondere Verantwortung zu, diesen Entwicklungspfad zu unterstützen und existierende Asymmetrien nicht weiter zu verschärfen. Demgegenüber scheint jedoch der fragmentierte Ansatz der EU bei der Aushandlung gegenseitiger Handelsabkommen mit afrikanischen Ländern die wirtschaftlichen Integrationsbemühungen des Kontinents eher zu gefährden. Gerade für die Länder, die nicht von den präferenziellen Handelsprogrammen der EU profitieren, ist der Anreiz groß, separate Abkommen zu schließen, um den Zugang zu diesen Märkten nicht zu verlieren. Kurzfristige Gewinninteressen erhalten dann Vorrang vor regionalen und kontinentalen Verpflichtungen zur wirtschaftlichen Integration (Luke et al. 2020). Der Extremfall könnte so aussehen, dass am Ende der Übergangszeit der EPA afrikanische Länder Importe aus der EU mit einem niedrigeren Zoll belegen als ähnliche Produkte aus den Nachbarregionen (Mevel et al. 2015).

DIE REIHENFOLGE DER LIBERALISIERUNG MUSS STIMMEN

Eine weitgehende Marktöffnung wird auch deshalb von vielen afrikanischen Regierungen, aber auch von Entwicklungsexpert*innen abgelehnt, weil viele einheimische Produkte der Konkurrenz mit ausländischen Massenprodukten nicht standhalten und vom Markt verdrängt werden könnten. Das betrifft vor allem die verarbeitende Industrie (Krapohl/ van Huut 2020). Auch wird es bei weitgehender Marktöffnung für die afrikanischen Regierungen schwieriger, den Aufbau einer einheimischen verarbeitenden Industrie voranzutreiben. Die Geschichte der Industrieländer zeigt, wie wichtig es ist, dass junge Industrien über Exportsteuern und Zölle in Zeiten des Aufbaus geschützt werden.

Andere Expert*innen plädieren daher dafür, dass in der Reihenfolge der Handelsliberalisierung klar priorisiert werden muss. Um die Integrations- und Transformationsagenda der AU zu unterstützen, sollte der Abbau von Handelshemmnissen zuerst innerhalb der Region erfolgen, bevor die heimischen Märkte dem Druck internationaler Konkurrenten ausgesetzt werden, mit denen sie oft nur schlecht konkurrieren können. Die Vorteile der EPA könnten für beide Kontinente auch zu einem späteren Zeitpunkt noch voll zum Tragen kommen (Mevel et al. 2015, Luke et al. 2020). Das gilt umso mehr, als der regionale Handel in Afrika diversifizierter ist und vielfach einen

höheren Wertschöpfungsanteil aufweist als Afrikas Exporte zu anderen Handelspartnern. Dieses Potential gilt es weiter auszubauen. Erzwungene Handelsliberalisierungen in asymmetrischen Handelsbeziehungen könnten die Industrialisierungsbestrebungen und den Aufbau regionaler Wertschöpfungsketten behindern.

Gegenwärtig sieht es allerdings nicht danach aus, dass die EU diese Zeit gewähren wird, zumal die Geschwindigkeit für die Umsetzung der AfCFTA eher ungewiss ist. Das Nachfolgeabkommen des Cotonou-Abkommens, in dessen Rahmen die EPA ursprünglich abgeschlossen werden sollten, wird noch 2021 unterzeichnet werden und soll sich darauf konzentrieren, die bereits unterzeichneten EPA umzusetzen und weitere abzuschließen. Neben Zöllen und Zollfragen rücken darüber hinaus weitere handelsbezogene Aspekte in den Vordergrund wie der Handel mit Dienstleistungen, geistiges Eigentum, Wettbewerbspolitik oder Zugang zum öffentlichen Beschaffungswesen (Boidin 2020).

Die Herausforderung für eine entwicklungsorientierte Handelspolitik besteht also darin, die zukünftigen Handelsbeziehungen zwischen der EU und den afrikanischen Staaten stärker an den Entwicklungsstrategien der einzelnen Länder und der Agenda der AU zu orientieren. Statt beharrlich von EU-Seite auf eine rasche Marktöffnung zu drängen, muss den afrikanischen Ländern die nötige Zeit gegeben werden, ihre Handelsbeziehungen nach ihren eigenen Bedürfnissen zu gestalten.

DIE EU MACHT DRUCK, DIE LIBERALISIERUNG DER MÄRKTE ZÜGIG UMZUSETZEN.

5.2 INVESTITIONEN UND PRIVATWIRTSCHAFT

Sowohl bei der „Umfassenden Strategie mit Afrika“ als auch im Rahmen des Nachfolgeabkommens mit den AKP-Staaten (Post-Cotonou), das ab 2021 die gemeinsame Partnerschaft regelt, ist die Förderung von Investitionen und des Privatsektors ein zentraler Bestandteil. Tatsächlich bedarf es auf den afrikanischen Kapitalmärkten hoher weitergehender Finanzmittel, auch um die Agenda der AU umzusetzen. Ohne wichtige Investitionen in grenzüberschreitende Verkehrsinfrastruktur wird sich der regionale Handel nur schwerlich ausbauen lassen. Ohne umfassende Investitionen in den Bereichen Energie und (Aus-)Bildung werden auch die angestrebten Industrialisierungsprozesse langsamer vonstattengehen. Auch zur Finanzierung der weiteren SDG werden dringend zusätzliche, auch private Mittel gebraucht, denn staatliche Akteure alleine werden die notwendigen Investitionen kaum stemmen können. In vielen Bereichen können private Investitionen wichtige Impulse setzen, z.B. bei der Modernisierung

EINE ZU FRÜHE MARKTÖFFNUNG KANN DEN AUFBAU EINHEIMISCHER INDUSTRIE BEHINDERN.



Wichtiges Element für Industrialisierungsprozesse ist (Aus-) Bildung.

oder beim Wissenstransfer sowie die Integration in regionale oder globale Wertschöpfungsketten. Deswegen versuchen Regierungen und regionale Institutionen ausländische Direktinvestitionen anzuziehen. Die positive Wirkung entsteht aber vor allem dann, wenn sie Ressourcen für die notwendige Transformation mobilisieren. Großinvestitionen in der Landwirtschaft oder extraktiven Industrien haben bislang kaum Entwicklungsimpulse ausgelöst.

In einem entwicklungspolitischen wie auch in einem partnerschaftlichen Ansatz ist also nicht die Frage ob, sondern was und wie gefördert wird. Sollen verarbeitende oder extraktive Industrien gefördert werden? Sollen große Exportfirmen oder kleine und mittelständische Unternehmen unterstützt werden? Erhalten nahrungsmittelproduzierende oder Agrarexportfirmen den Vorrang?

INVESTITIONEN UND SONDERWIRTSCHAFTSZONEN

In vielen afrikanischen Ländern entwickelt sich durchaus ein schlagkräftiger Privatsektor. In ihrer gegenwärtigen Ausrichtung ist dessen Förderung aber allzu oft alleine auf globale Wertschöpfungsketten ausgerichtet. Vor allem die Etablierung von Sonderwirtschaftszonen (SEZ) wird stark von Entwicklungsbanken gefördert. Da auf diese Weise viele ausländische Direktinvestitionen (FDI) in verarbeitenden Industrien angezogen werden können, erhoffen sich hierdurch auch viele Regierungen effizienzsteigernde Wirkungen.

Leider haben die meisten afrikanischen Länder vor allem in Subsahara-Afrika, die SEZ eingerichtet haben, nicht die **erwarteten Wirkungen** erzielt. Das ist u.a. darauf zurückzuführen, dass meist viele Kapitalgüter mit hohen Kosten importiert werden müssen und qualifizierte Arbeitskräfte vor Ort kaum vorhanden sind. Viele dieser SEZ zielen ohnehin primär auf Produkte aus arbeitsintensiven Industrien mit wenig Wertschöpfung und schaffen Arbeitsplätze nur für gering qualifizierte. Auch die Förderung der kapitalintensiven Großindustrie im extraktiven Sektor hat kaum endogene Entwicklungsimpulse und nur begrenzte Beschäftigungseffekte. Die Integration in globale Wertschöpfungsketten kann Technologietransfer begünstigen, Fähigkeiten aufbauen und integratives Wachstum fördern. Generell sind diese Auswirkungen aber noch sehr begrenzt (Kappel et al. 2017). Nicht selten geraten Unternehmen innerhalb von SEZ auch in die Kritik, weil sie die Sonderrechte nutzen, um grundlegende Arbeitsrechte zu umgehen, niedrige Löhne zu zahlen und sich den Vorschriften über Gesundheits- und Sicherheitsbedingungen am Arbeitsplatz entziehen. Viele SEZs haben darüber hinaus umweltverschmutzende Industrien und importabhängige Aktivitäten angezogen. Vor allem aber dürfen SEZ nicht zum Missbrauch durch einige wenige, gut vernetzte Geschäftsleute zur Umgehung von Steuergesetzen führen.

Durch eine sinnvolle Planung und Ausgestaltung könnte die Etablierung von SEZ in die Indust-

Siehe
Kapitel 3.2

rialisierungsstrategien eingebaut werden. Hierfür müssten komparative Kostenvorteile mit Blick auf die Ressourcenausstattung besser berücksichtigt werden. Statt der vorrangigen Förderung von exportorientierten Industrien (Vorwärtsbeteiligung), die allein darauf setzen, isolierte Produktionsschritte aus globalen Wertschöpfungsketten ins Land zu holen, muss eine aktive Industriepolitik möglich sein, die die Investitionen so lenkt, dass sie Impulse in der lokalen Wirtschaft mittels Rückwärts- und Vorwärtsbeteiligung entfaltet. Die Handels- und Investitionsabkommen der EU dürfen eine solche Industriepolitik nicht behindern.

WELCHE INVESTITIONEN KÖNNEN HELFEN?

Es gibt Bereiche, in denen private Großinvestitionen (sowohl inländische als auch ausländische) nicht nur willkommen, sondern dringend nötig sind. Das betrifft vor allem die Förderung zur Verbesserung der Infrastruktur, aber auch den Ausbau der erneuerbaren Energien. Die Kosten für Projekte in diesen Sektoren sind in der Regel sehr hoch und bei knappen Ressourcen müssen sie ggf. woanders eingespart werden. Entlegene Regionen mit einer hohen Armutsrate könnten dann weiter marginalisiert bleiben. Das gilt für die Verkehrsinfrastruktur, aber auch für den Energiesektor.

Der Investitionsbedarf im Energiesektor kann ohne ein erhebliches Engagement des Privatsektors nicht gedeckt werden. Die Nachfrage wird sich deutlich ausweiten, bis 2030 könnte sich der Strombedarf in Afrika verdreifachen. Dabei gibt es je nach Region ein immenses Potential für Wind-, Sonnen- oder Hydroenergie. Hier könnte die Förderung von öffentlich-privaten Partnerschaften einen

wichtigen Impuls für die Energiewende in vielen afrikanischen Ländern setzen, um Investitionskosten und Risiken, aber auch den Nutzen zu teilen.

Viele afrikanische Länder verfolgen dabei die gleichen Ziele: Es geht vor allem darum, den Energiezugang nachhaltig zu sichern und den Energiemix zu diversifizieren. Dass sich die sozio-ökonomischen Ziele mit umweltpolitischen Vorteilen verbinden lassen, macht Investitionen in diesem Sektor so zukunftsweisend. Das bedeutet aber auch, dass es gerade in diesem Sektor nicht nur um Großinvestitionen gehen muss. Die Energiewende in den afrikanischen Ländern muss sich vielmehr an den Bedürfnissen der Privatverbraucher*innen orientieren und insbesondere auf dem Land muss sie einem dezentralen Ansatz folgen. Es ist ja gerade der immense Vorteil der erneuerbaren Energien, dass sie lokal verfügbar sind, und die Tatsache, dass die zentralen Stromnetze viele entlegene Regionen noch nicht erreichen, macht diese dezentralen Lösungen zur win-win-Situation (Germanwatch 2019). Hier kann auch die EU die Potentiale unterstützen, die sich in dem Sektor bieten, auch um Produktivität zu steigern und Arbeitsplätze zu schaffen.

Aber auch die Corona-Pandemie hat deutlich gemacht, wo weiterhin ein hoher Investitionsbedarf besteht. Generell sollten die Bereiche der Daseinsvorsorge – gerade in Ländern, die von großer Ungleichheit geprägt sind – in öffentlicher Hand bleiben. Die medizinische Versorgung wird in vielen Bereichen aber durch den Privatsektor ergänzt. Die Initiative zum **Aufbau lokaler Herstellungskapazitäten von Impfstoffen, Medikamenten und Gesundheitstechnologien** könnte so zu einem echten partnerschaftlichen Projekt werden.

Siehe
Kasten
S. 40



Ein Bereich, in denen private Großinvestitionen willkommen und nötig sind: Erneuerbare Energien.

AUFBAU LOKALER GESUNDHEITS- KAPAZITÄTEN NACH COVID-19

Die Corona-Pandemie hat auf erschreckende Weise offengelegt, wie verwundbar die Abhängigkeit von globalen Wertschöpfungsketten im Krisenfall macht. Das galt für Europa zu Beginn der Krise für medizinische Produkte wie Masken und das gilt im weiteren Verlauf für viele Länder im Globalen Süden für die Impfstoffe. Während im Frühjahr 2021 die Impfkampagnen in Europa und der westlichen Welt deutlich an Fahrt aufnehmen, ist in Afrika noch immer nur ein verschwindend kleiner Teil der Bevölkerung geimpft.

Covid-19 hat mit der großen Diskrepanz bei den Herstellungskapazitäten ein grundlegendes strukturelles Problem aufgezeigt. Afrika importiert 99 % seiner Impfstoffe und 94 % seiner Medikamente. Das muss sich ändern. Mit einem Betrag von 1 Mrd. Euro aus dem EU-Haushalt und europäischen Entwicklungsbanken (aufgestockt durch weitere Beiträge der EU-Mitgliedstaaten) will eine neue Initiative im Rah-

99%

seiner Impfstoffe
muss Afrika
importieren. Das muss
sich ändern

men von Team Europe die Herstellung von und den Zugang zu Impfstoffen, Medikamenten und Gesundheitstechnologien in Afrika verbessern.

Für die Bekämpfung der aktuellen Pandemie dürften die Mittel überwiegend in die Unterstützung und Beschleunigung von Impfkampagnen in den Partnerländern fließen, um möglichst vielen Menschen die bereits vorhandenen Impfstoffe gegen Covid-19 zur Verfügung zu stellen. Wichtig in dem Zusammenhang ist aber auch die Ausrichtung auf die Entwicklung einer eigenen Pharma-, Biotech- und Medizintechnikindustrie. So will die Initiative den Kontinent beim Aufbau seiner eigenen Herstellungs- und Produktionskapazitäten unterstützen und u.a. dazu beitragen, regionale Produktionszentren auf dem gesamten Kontinent zu entwickeln, so dass ganz Afrika mit den lebensrettenden Medizinprodukten versorgt werden kann.

Auch hier sollen Entwicklungsbanken wie die Europäische Entwicklungsbank entlang der üblichen Instrumente Anreize schaffen für Investitionen in lokale Pharma- und Biotech-Unternehmen und deren Risiken verringern. In enger Zusammenarbeit mit der AU und den Afrikanischen Zentren für Krankheitskontrolle und -prävention soll darüber hinaus der Technologietransfer unterstützt werden. Erste Projekte wurden bereits in Südafrika, Senegal, Ruanda, Ägypten und Marokko in Angriff genommen.

Auch für diese Initiative werden vor allem kapitalintensive Investitionen und Kooperationen mit Pharmakonzernen und medizinischer Industrie auch in Europa wichtig sein. Die Initiative hat aber das Potential, einen sehr wichtigen Beitrag für die Stärkung der Pharma- und Gesundheitssysteme in Afrika zu leisten. Wenn sie darüber hinaus noch die Zusagen für die weitere Entwicklung von Humanressourcen, technologischen Fähigkeiten, afrikanischen Forschungskapazitäten, Bildung und digitale Lösungen hält, könnte hieraus eine starke partnerschaftlich ausgerichtete Kooperation mit wichtigen Entwicklungsimpulsen werden.



Trotz des Starts großer Impfkampagnen, wie hier in Somalia, ist in Afrika nur ein verschwindend geringer Teil der Bevölkerung geimpft.

Quelle: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_2594

5.3 PARTNERSCHAFT STATT KLASSISCHER ENTWICKLUNGSZUSAMMENARBEIT?

Nicht nur die „Umfassende Strategie mit Afrika“ erhebt das Partnerschaftliche zum Leitmotiv der Beziehungen zwischen der EU und Afrika, auch für das neu ausgehandelte Abkommen mit den AKP-Staaten (Post-Cotonou) wird Partnerschaft groß geschrieben. Das geht soweit, dass die wirtschaftliche Entwicklung Vorrang vor der menschlichen Entwicklung zu bekommen scheint. Die Förderung von Investitionen und die Betonung der Rolle des Privatsektors als Wachstumsmotor rücken in den Vordergrund und verdrängen die Betonung der Entwicklungszusammenarbeit und der menschlichen Entwicklung (Boidin 2020). Der neue Duktus macht sich auch in den Finanzierungsstrategien bemerkbar. Nicht nur wurde der über viele Jahre separat mit den AKP verhandelte Europäische Entwicklungsfonds nun in den allgemeinen Haushalt der EU integriert (Morazán 2021), die Quellen der Finanzierung werden auch nachdrücklich auf neue Säulen gestellt: inländische Steuereinnahmen, private Investitionen, Heimatüberweisungen von Emigranten, aber auch Mischfinanzierungen staatlicher und privater Quellen (Blending) und Bankgarantien könnten schrittweise die Zuschüsse für die weiter fortgeschrittenen AKP-Staaten ersetzen (Boidin 2020).

Dass die neue Partnerschaft zwischen der EU und Afrika explizit über die Geber-Empfänger-Beziehung hinausgehen will, ist sicher ein richtiger und überfälliger Schritt. An vielen Stellen geht die zu Papier gebrachte Strategie in die richtige Richtung. Nachhaltige Investitionen zur Förderung der Inlandsproduktion, die Finanzierung von kleinen und mittleren Unternehmen, die Förderung des inner-afrikanischen Handels und der Verkehrsinfrastruktur, der Aufbau regionaler Wertschöpfung – all das sind Elemente, die dazu beitragen, regionale Wertschöpfungsketten zu fördern und die Ziele der AU voranzubringen. Diese Verlautbarungen müssen nun mit Leben gefüllt werden. Vor allem dürfen sie nicht durch ein Weiter-so in den partnerschaftlichen Beziehungen konterkariert werden.

Dazu bedarf es aber mehr als nur einer Aufstockung der alten Finanzierungsinstrumente. Es bedarf einer grundlegenden Neuausrichtung der Handels- und Investitionspolitik der EU. Der starke Fokus auf Handelsliberalisierung und Investitionsschutz oder die Umsetzung und Neuvereinbarung von weiteren EPA, der auch im Post-Cotonou-Abkommen präsent ist, spricht da eine andere Sprache. Die EU sollte nicht einfach weiter auf reine Marktöffnung unter ungleichen Partnern bestehen. Sie muss den Strategien der AU Raum geben, sie muss eine entwicklungsorientierte Industriepolitik, die auf dem Aufbau einer regional

ausgerichteten Verarbeitungsindustrie abzielt und regionale Wertschöpfungsketten fördert, wo immer es geht, begleiten und unterstützen. Die regionale Integration sollte klaren Vorrang haben vor der Öffnung für europäische Produkte. Das könnte sowohl den Industrialisierungsstrategien als auch der Diversifizierung der Exporte afrikanischer Regierungen dienlich sein.

Eine alternative Handels- und Investitionspolitik der EU sollte die Ziele einer nachhaltigen Industrialisierungsstrategie in Afrika mit den SDG der Agenda 2030 verbinden. Wirksame Beschäftigungsstrategien und die Entstehung einer eigenen Industrie in Afrika sind wichtige Faktoren zur Erreichung verschiedener SDG. Hierfür sind Investitionen und die Handelsbeziehungen der EU mit den afrikanischen Staaten heute wichtiger denn je. Den wirtschaftlich schwächeren afrikanischen Staaten muss aber ausreichend Spielraum gegeben werden, ihre verarbeitenden Industrien und landwirtschaftliche Kleinproduktion gegen zu starke Auslandskonkurrenz aus Europa zu schützen.

Ein wichtiger Teil einer ernst gemeinten Partnerschaft ist auch die engagierte und ambitionierte Bekämpfung des Klimawandels, die gerade auch von der EU als einer der Hauptverursacher angegangen werden muss. Denn die Auswirkungen des Klimawandels insbesondere auf die Landwirtschaft und die Ernährungssicherheit in Afrika sind bereits deutlich spürbar. Temperaturschwankungen und veränderte Niederschlagsmuster sowie extreme Wetterereignisse wie Überschwemmungen und Dürren machen sich schon heute bemerkbar. Vor diesem Hintergrund ist die Verschärfung der Klimaziele auf 55 % weniger Treibhausgas-Ausstoß bis 2030, wie sie von der EU im April 2021 beschlossen wurde, ein wichtiger Beitrag für ein partnerschaftliches Miteinander, auch wenn diese Ziele wahrscheinlich noch immer nicht ausreichen werden, um die Ziele aus dem Pariser Klimaabkommen zu erreichen. Wichtig ist darüber hinaus, die grüne Transformation und den Übergang zu einer sauberen Kreislaufwirtschaft sowie umweltfreundliche Anbaumethoden und eine nachhaltige Landwirtschaft auch in den Partnerländern in Afrika massiv zu unterstützen. ♦

📖 LITERATUR

Das Literaturverzeichnis ist abrufbar unter <https://bit.ly/3myohwc> oder unter diesem QR-Code:



**DANKE, DASS
SIE SÜDWIND
MIT EINER
SPENDE
UNTERSTÜTZEN!**



**DANKE, DASS
SIE SÜDWIND
ALS MITGLIED
UNTERSTÜTZEN!**

HABEN SIE FRAGEN?

VERA SCHUMACHER
Fundraising und Mitgliederbetreuung
Tel.: +49 (0)228 - 763698-19
schumacher@suedwind-institut.de



EU-AFRIKA-PARTNERSCHAFT AUF NEUEN WEGEN

PLÄDOYER FÜR DIE FÖRDERUNG AFRIKANISCHER WERTSCHÖPFUNG

Afrika und Europa sind unmittelbare Nachbarn, die durch eine gemeinsame Geschichte verbunden sind, durch Kolonisierung und wirtschaftliche Ausbeutung, aber auch durch einen starken kulturellen Austausch gekennzeichnet ist. Heute teilen beide Regionen gemeinsame Werte und Interessen, Afrika ist für die EU von strategischer Bedeutung und umgekehrt. Der Wunsch nach einer neuen strategischen Partnerschaft ist auf beiden Seiten sicher ernst gemeint.

Im März 2020 legte die Europäische Kommission ihre „Umfassende Strategie mit Afrika“ vor. Die fünf Säulen, die die EU-Strategie benennt, spiegeln in vielerlei Hinsicht wider, dass es thematisch klare Überschneidungen bei den Interessen gibt: Die grüne Transformation, Digitalisierung, Beschäftigung, Frieden und Migration sind Schwerpunktsetzungen, die auch die Afrikanische Union in ihrer Agenda 2063 formuliert. Doch scheinen grundlegende Interessen die beiden Seiten der Medaille unterschiedlich zu beleuchten. Insbesondere im Nachklang der Covid-19-Pandemie wird es bei der Ausgestaltung einer gemeinsamen Strategie darauf ankommen, die Interessen afrikanischer Staaten stärker in den Blick zu nehmen. Dies wird in dieser Studie genauer untersucht. Ein Schwerpunkt liegt dabei auf der Handels- und Investitionspolitik der EU, die auf ihre Kohärenz mit den Interessen der Afrikanischen Union und der dort angestrebten regionalen Integration und verstärkte Industrialisierung abgeglichen wird. Hier wird auch untersucht, inwieweit die europäische Außenhandelspolitik und der Druck zur Marktliberalisierung diese Ziele konterkarieren.

Die Schaffung von mehr Wertschöpfung vor Ort, der Aufbau regionaler Wertschöpfungsketten in Kombination mit einer guten Industriepolitik und regionaler Integration scheint für Afrika Potentiale zu bieten für Wachstum und Beschäftigung, für die Einbindung der Landwirtschaft und kleine und mittlere Unternehmen. Wenn die EU ihr Interesse an einer echten Partnerschaft ernst meint, muss sie ihre Strategie nachbessern, um diese stärker an die Prioritäten der Agenda 2063 anzupassen. Nur wenn die Interessen der Afrikanischen Union gleichberechtigt Eingang finden, kann auch eine Partnerschaft von Ungleichen zu einer Partnerschaft auf Augenhöhe werden.

BEZUG
SÜDWIND e.V.

PREIS
5,00 €
ab 10 Exemplaren:
3,00 €
(zzgl. Versand)

