

Jenseits von Paternalismus und Rentenabhängigkeit

Ansätze für einen partnerschaftlichen afrikanisch-europäischen Beschäftigungspakt

Theo Rauch

Kritik der paternalistischen Hilfe und ihrer Resultate

Fast alle scheinen sich darin einig zu sein, dass es mit der europäischen Entwicklungskooperation mit Afrika so nicht weitergehen kann:

Die afrikanischen Kronzeugen der Kritik an der klassischen Entwicklungshilfe (wie der vielzitierte kenianische Ökonom Shikwati) werden nicht müde darauf hinzuweisen, dass Hilfe korrumpiert und entmündigt, dass „*money for nothing*“ wie eine Droge wirke und dass „*money for poverty*“ nur dazu ermutige, die Armut als Ressourcen- bzw. Rentenquelle zu konservieren.

Die Anhänger der postkolonialen Schule sehen im Entwicklungsgeschäft die Fortsetzung kolonialistischer Dominanz, verbunden mit rassistischer Überlegenheitsattitüde der „Geber“ aus dem Norden gegenüber den als defizitär betrachteten „Nehmern“ in Afrika.

Progressive selbstkritische Vertreterinnen und Vertreter innerhalb der OECD-Länder (inklusive der damaligen rot-grünen Bundesregierung) hatten solche Abhängigkeiten und Fehlentwicklungen bereits vor zwei Jahrzehnten erkannt und unter dem Motto „*partner country ownership*“ in der „*Paris Declaration*“ dazu aufgerufen, Ländern unter der Voraussetzung der Verabschiedung von Armutsminderungsstrategien Budgethilfe zu gewähren, über die sie selbstbestimmt verfügen konnten. Anstelle der Geberkontrolle sollte die demokratische Haushaltskontrolle von Parlamenten und Zivilgesellschaft treten („*democratic partner country ownership*“). Da kritische Beobachter innerhalb und außerhalb Afrikas aber erkannten, dass oft auch in Ländern mit demokratisch gewählten Parlamenten die Institutionen der demokratischen Kontrolle zu schwach für die Gewährleistung einer wirksamen Umsetzung solcher Programme an der Basis waren, tendierten die westlichen „Geberländer“ dazu, die Budgetfinanzierung mit Maßnahmen zur Unterstützung von „*Good Governance*“ und Institutionenentwicklung zu begleiten. So trat anstelle eines technokratischen Paternalismus bei der Durchführung von Projekten ein politischer Paternalismus der Gestaltung der Regierungsführung nach dem Muster westlicher Demokratiemodelle. Was der Kritik an postkolonialem Paternalismus nur neue Nahrung gab. Und was dazu führte, dass manche afrikanischen Regierungen der - ohne eine derartige Einmischung angebotenen - chinesischen Unterstützung den Vorzug gaben.

Auch das BMZ ist überzeugt, dass es mit einer Hilfe durch staatlich finanzierte Projekte nicht weitergehen kann. Man hat erkannt, dass Jobs in Afrika geschaffen werden müssen, dass diese aber in Marktwirtschaften nicht vom Staat und mit Hilfe staatlicher Entwicklungszusammenarbeit geschaffen werden können. Deshalb gelte es, privatwirtschaftliche Investitionen in Afrika durch Private-Public-Partnerships zu stimulieren. Im Zentrum einschlägiger Bemühungen steht (wieder einmal) die Förderung der Bereitschaft deutscher mittelständischer Unternehmen zu Investitionen in Afrika. Ungünstige Investitionsbedingungen sollen durch

Risikoabsicherungen und öffentliche Zuschüsse ausgeglichen werden. Ignoriert wird dabei, dass ohne günstigere Investitionsbedingungen (wozu nicht nur die vielfach angeprangerten bürokratischen Blockaden und die schlechte Infrastruktur, sondern auch die außenwirtschaftlichen Rahmenbedingungen zählen) beschäftigungswirksame Investitionen in verarbeitenden Industrien oft nicht konkurrenzfähig sind. Übersehen wird auch, dass risikoarme und profitable Investitionen meist nur vorhandene afrikanische Betriebe (etwa kommunale Wasserwerke) oder informelle Gewerbe (Dorfhandwerker) ersetzen und dabei mehr Arbeitsplätze wegrationalisieren als sie schaffen. Selten wagen ausländische (und auch afrikanische) Unternehmer Investitionen in neue Wirtschaftsaktivitäten, die geeignet wären Importe aus Europa, China oder auch Südafrika zu ersetzen oder Wertschöpfungsstufen von Europa nach Subsahara-Afrika (mit Ausnahme Südafrikas) zu verlagern.

Afrikakenner wie Robert Kappel (siehe Beitrag in diesem Heft) können folglich in all diesen Bestrebungen und Initiativen keine Abkehr von der alten paternalistischen Grundhaltung Europas und auch der Bundesregierung gegenüber Afrika erkennen und rufen einmal mehr zu mehr zwischenstaatlicher Partnerschaft auf, vermissen - insbesondere von deutscher Seite - afrikapolitische Impulse, die über das Feld der Entwicklungszusammenarbeit hinausreichen und setzen auf neue innerafrikanische Dynamiken.

Ein Blick auf die makroökonomischen Daten, die Struktur der Außenhandelsbeziehungen und die Beschäftigungssituation deutet eher auf wirtschaftsstrukturelle Kontinuität hin als auf Wandel: Die meisten afrikanischen Länder haben es nicht geschafft, die Phase eines hohen, überwiegend rohstoffpreisbedingten, Wirtschaftswachstums zwischen 2002 und 2015 zu einer Überwindung ihrer kolonialen, auf Rohstoffexporten, Industriegüterimporten und informellen Handels- und Dienstleistungsaktivitäten basierenden Wirtschaftsstruktur zu nutzen. Auch die chinesischen Wirtschaftsaktivitäten in Afrika bewegen sich innerhalb dieser postkolonialen Investitions- und Handelsmuster. Ergänzt, aber nicht transformiert wurde dieses Muster auf der Nachfrageseite von der durch Rücküberweisungen geschaffenen zusätzlichen Kaufkraft und auf der Angebotsseite durch die rasche Verbreitung digitaler Services. Die zur Überwindung dieser weiterhin außenabhängigen und krisenanfälligen Strukturen unverzichtbare Entwicklung von verarbeitenden Industrien in Ländern wie Äthiopien und Ruanda stimmt hoffnungsvoll, steckt aber noch in den Kinderschuhen.

Die Herausforderung: Jobs schaffen unter globalisierten Konkurrenzverhältnissen

Afrikanische Akteure und die meisten an Afrika interessierten europäischen Vertreter sind sich darin einig, dass es um Jobs in Afrika, um existenzsichernde Beschäftigungsmöglichkeiten für die breite Masse der Afrikanerinnen und Afrikaner, insbesondere auch für die afrikanische Jugend geht. Sollen nachhaltige und eigenständige Existenzgrundlagen bei knapper werdenden natürlichen Ressourcen geschaffen werden, bedarf es hierzu produktiver und gegenüber internationaler Konkurrenz wettbewerbsfähiger ökonomischer Aktivitäten. Allein auf Basis von Rohstoffförderung, extensiver Landwirtschaft, Handel und unproduktiven Dienstleistungen ist dies nicht möglich. Es bedarf also eines sozial inklusiven, beschäftigungswirksamen Strukturwandels hin zu einer intensivierten Landwirtschaft, verbunden mit einer

arbeitsintensiven, aber produktiven verarbeitenden Industrie und einem gleichermaßen effizienten Dienstleistungssektor.

Betrachten wir die altbekannten und vielbeklagten externen und internen Hindernisse, die verhindern, dass die Menschen in Afrika ihre Potenziale für produktive existenzsichernde Aktivitäten besser nutzen, so wird klar, dass weder paternalistische Initiativen von außen – mögen sie noch so gut gemeint und noch so kompetent geplant sein – zum Erfolg führen können, noch isolierte afrikanische Initiativen, mögen sie noch so sehr von engagierter lokaler Ownership getragen sein: Extern induzierte und finanzierte Geberprogramme, die nicht auf lokalen Initiativen aufbauen, werden weiterhin Eigeninitiative untergraben und als Rentenquelle für die europäische und afrikanische Hilfeindustrie dienen. Afrikanische Programme werden – auch wenn sie effektiv umgesetzt werden - nur in bescheidenem Umfang kleine Nischenerfolge erzielen können, wenn sie nicht durch faire Handelsbedingungen abgesichert und durch Zugang zu internationalem Wissen unterstützt werden. Einen Ausweg aus der afrikanischen Job-Krise bieten also weder mit Finanztransfers geschmierte europäische Patentrezepte, noch die zweckoptimistische Hoffnung, dass klientelistische rentenökonomische Strukturen unter widrigen Weltmarktbedingungen plötzlich eigendynamisch ein Beschäftigungswunder hervorzaubern.

Kurz gesagt: Es bedarf nicht nur eines verbesserten politischen und regulatorischen Investitionsklimas innerhalb der meisten afrikanischer Länder, sondern auch eines faireren und stabileren außenwirtschaftlichen Rahmens, um afrikanische Investitionen oder produktive ausländische Investitionen in Afrika zu ermutigen.

Für einen afrikanisch – europäischen Beschäftigungspakt

Private Investitionen, sowohl von afrikanischen als auch von internationalen Investoren werden nur erfolgen und können nur erfolgreich sein, wenn mehrere Bedingungen gleichzeitig erfüllt sind: Interne Voraussetzungen wie Rechtssicherheit, effiziente bürokratische Verfahren, ökonomische Infrastruktur und gezielte Ausbildungsprogramme müssen mit externer Absicherung durch Zollschutz, Investitionsabkommen, Zugang zu technischem Wissen verknüpft werden. Eine wirksame beschäftigungsorientierte Wirtschafts- und Industriepolitik setzt also einen Beschäftigungspakt zwischen interessierten afrikanischen Ländern und deren wichtigsten Handels- und Investitionspartnern voraus. Da sich auf bilaterale Abkommen mit einem Handelspartner (wie Deutschland) keine konsistente nationale oder regionale Industriepolitik aufbauen lässt, kommen als Partner für einen derartigen Beschäftigungspakt auf europäischer Seite nur die EU und auf afrikanischer Seite nur multinationale Wirtschaftsgemeinschaften in Frage.

Solche Beschäftigungspakte erfordern ***aufeinander abgestimmte Vereinbarungen auf mehreren politisch-administrativen Ebenen:***

- 1. Nationalstaatliche Ebene der afrikanischen Regierungen:** Die Initiative für eine beschäftigungsorientierte nationale Wirtschaftspolitik (einschließlich Agrar- und Industriepolitik) sollte auf Seite der afrikanischen Regierungen liegen. Noch sind es die Nationalstaaten, die über das politische Mandat und die rechtlichen und fiskalischen Instrumente für

wirtschaftspolitische Weichenstellungen verfügen. Nur sie können die demokratische Verantwortung („ownership“ und „accountability“) übernehmen. Zu ihren Aufgaben gehören unter anderem:

- Die **Konzipierung einer Wirtschaftspolitik** mit Festlegung sektoraler Schwerpunkte zugunsten von Wirtschaftszweigen mit hohem Beschäftigungspotenzial und guten Chancen für Wettbewerbsfähigkeit unter Berücksichtigung der Potenziale des jeweiligen Landes. Hier kommt es darauf an, dass die Initiative bei den afrikanischen Regierungen bleibt und ihnen diese nicht durch „Geber“-finanzierte Consultants aus der Hand genommen wird. Es sind oft Feinheiten des Verfahrens, die an diesem Punkt bereits die Weichen stellen zwischen einer Fortsetzung paternalistischer Politiksteuerung und eigenverantwortlicher Politikgestaltung.
- Formulierung eines **gesetzlichen Rahmens** mit rechtsstaatlichen Institutionen und fiskalpolitischen Instrumenten für heimische und ausländische private Investoren. Hier kommt es einerseits darauf an, dass staatliche Förderprogramme sich an transparenten sozialen und ökologischen Mindeststandards sowie an beschäftigungspolitischen Kriterien orientieren, dass dabei aber andererseits eine klientelistische, nepotistische, parteipolitisch orientierte Bevorzugung bzw. Diskriminierung verhindert wird.
- Konzipierung und Implementierung einer an den Erfordernissen der Schwerpunktsektoren orientierten **Infrastruktur und Ausbildungspolitik**.

2. Regionale (supranationale) afrikanische Wirtschaftsgemeinschaften: Deren Mandat besteht darin, die nationalen Wirtschaftspolitiken miteinander zu harmonisieren und gegenüber der EU oder anderen externen Verhandlungspartnern die gemeinschaftlichen Interessen zu vertreten. Bei Bedarf können diese auch die Nationalstaaten fachlich bei der Konzipierung ihrer beschäftigungsorientierten Wirtschaftspolitiken unterstützen. Die regionalen Wirtschaftsgemeinschaften können dadurch die Rolle eines Garanten für eine gleichberechtigte Verhandlungsmacht bei der Aushandlung der Beschäftigungspakte spielen.

3. Internationale Handels- und Investitionsabkommen: Diese sind unverzichtbar zur außenwirtschaftlichen Absicherung der beschäftigungsorientierten nationalen Wirtschaftspolitiken. Dabei kommt es aus afrikanischer Sicht darauf an, einerseits Schutz für neue arbeitsintensive Produktionszweige auf den afrikanischen Binnenmärkten und andererseits Zugang für deren Produkte auf externen (europäischen) Märkten zu gewährleisten. Nur durch solch eine temporäre asymmetrische Protektion erhalten arbeitsintensive gewerbliche Wirtschaftsaktivitäten eine realistische Chance sich zu entwickeln und konkurrenzfähig zu werden. Die Erfahrung afrikanischer Staaten mit Schutzzöllen zugunsten ihrer Strategie importsubstituierender Industrialisierung in den ersten Jahrzehnten nach der politischen Unabhängigkeit haben allerdings gezeigt, dass Protektionismus dazu missbraucht werden kann, die Staatskassen oder auch die Schatullen von Zöllnern zu füllen, ohne nachhaltig Arbeitsplätze zu schaffen. Deshalb erscheint es geboten und legitim, über internationale Vereinbarungen sicherzustellen, dass es sich um ein maßgeschneidertes beschäftigungsorientiertes und auf eine zunehmende Konkurrenzfähigkeit

gerichtetes Schutzzollsystem handelt. Wichtige Elemente derartiger Handels- und Investitionsabkommen sind also:

- Eine weitere Öffnung der europäischen Märkte durch **Abbau der weiterhin existierenden nicht-tarifären Handelshemmnisse** (wie z.B. überzogene Qualitätsstandards). Dabei kommt es unter anderem darauf an, einerseits durch angemessene Sozial- und Öko-Mindeststandards dafür Sorge zu tragen, dass europäische Sozial- und Nachhaltigkeitspolitiken nicht durch Auslagerung der Produktion nach Afrika unterlaufen werden können und andererseits die Standards nicht so hoch anzusetzen, dass sie als Handelsbarriere missbraucht werden.
 - Temporärer, gemäßigter und **maßgeschneiderter Zollschatz** nicht nur für bereits existierende afrikanische Wirtschaftsaktivitäten, sondern auch für neue beschäftigungsinensive und potenziell – zumindest auf afrikanischen Binnenmärkten – konkurrenzfähige verarbeitende Industrien in Einklang mit den Schwerpunktsektoren der nationalen Beschäftigungspolitiken. Hierdurch sollen vor allem Bestrebungen zum Aufbau effizienter binnenmarkt-orientierter Lieferketten außenwirtschaftlich abgesichert werden.
 - **Investitionsabkommen**, die einerseits ausländische Investitionen schützen und durch komplementäre Infrastruktur-, Forschungs- und Ausbildungsinitiativen unterstützen, die aber andererseits deren Förderung durch europäische Regierungen davon abhängig machen, dass sie - entsprechend den Zielen des Beschäftigungspakts – einen positiven Netto-Beschäftigungseffekt (unter Berücksichtigung indirekter negativer Beschäftigungseffekte) erzielen und Lieferbeziehungen zu afrikanischen Klein- und Mittelunternehmen aufbauen.
 - Fokussierung **staatlicher Entwicklungszusammenarbeit** auf gezielte komplementäre Maßnahmen im Forschungs-, Ausbildungs- und Infrastrukturbereich.
- 4. Lokale / regionale Beschäftigungsinitiativen:** Als eine durch internationale Abkommen abgesicherte nationalstaatliche Initiative würde ein Beschäftigungspakt wohl ein ähnliches Schicksal erleiden wie zwei Jahrzehnte davor die nationalen *Poverty Reduction Strategies*. Sie würden nicht an der Basis wirksam werden. Wirtschaftliche Initiativen und Investitionen erfolgen auf lokaler Ebene durch lokale Akteure. Wenn sie in vielen afrikanischen Regionen dort nicht erfolgt sind, so liegt das daran, dass diese lokalen Akteure Vertrauen in die staatlichen Behörden, in die nationale Politik und in faire Handels- und Konkurrenzbedingungen benötigen. In Abwesenheit solch ermutigender Bedingungen investieren auch afrikanische Unternehmer eher in kurzfristige Handelsgeschäfte, in Immobilien oder ins Ausland als in produktive Aktivitäten, die einen langen Atem und die dafür erforderliche Stabilität voraussetzen. Ohne einen international vereinbarten Beschäftigungspakt, der für ermutigende nationale und internationale Rahmenbedingungen sorgt, kommt es also selten zu lokalen Initiativen. Aber ohne die koordinierten Initiativen lokaler Akteure hilft auch kein in den Hauptstädten konzipierter und ausgehandelter Beschäftigungspakt – auch dann nicht, wenn dieser von afrikanischen Regierungen vollherzig getragen wird. Was aber muss auf der lokalen Ebene passieren?
- Unterstützung lokaler Unternehmer und Unternehmerinnen bei der **Suche nach kontextgerechten Investitionsmöglichkeiten**: Unternehmerisches Handeln erfordert

Kreativität, Risikobereitschaft und Kenntnis der Märkte. Dort aber, wo es kaum unternehmerische Tradition im verarbeitenden Gewerbe gibt, wo die Marktbedingungen oft erratisch schwanken, dort ist den meisten unternehmerisch talentierten Menschen das Risiko zu groß, um sich mit ihrem begrenzten Informationsstand auf unternehmerisches Neuland zu begeben. Zu oft hat man die Erfahrung gemacht, dass die großindustrielle Konkurrenz auf das Emporkommen lokaler kleingewerblicher Betriebe mit Dumpingpreisen reagiert hat. Auch schafft eine nationale Beschäftigungsinitiative allein noch kein Vertrauen in neue Absatzchancen. Man muss erst Vertrauen finden, dass die verbesserten Bedingungen auch für das eigene Unternehmen zugänglich sind. Aus diesen Gründen benötigen lokale Unternehmen oft Unterstützung durch Analysen von Marktchancen und -risiken oder von innovativen technologischen Optionen von Seiten regional kompetenter Forschungs- und Beratungszentren.

- **Koordination der lokalen / regionalen Akteure:** Privatinvestitionen müssen gut untereinander sowie mit kommunalen staatlichen Förderprogrammen, Infrastrukturinvestitionen und räumlichen Planungen, mit Forschungs- und Ausbildungseinrichtungen abgestimmt sein, um zum Erfolg zu führen. Hierzu bedarf es einschlägiger regionaler Koordinationsforen.

Fazit: Entscheidend dafür, dass afrikanische Regierungen eigenständige wirtschafts- und beschäftigungspolitische Initiativen ergreifen ist, dass sie darauf vertrauen können, dass diese von ihrem Haupt-Handelspartner EU durch beschäftigungsförderliche Handels- und Investitionsbedingungen außenwirtschaftlich abgesichert werden. Entscheidend für die reale Umsetzung derartiger beschäftigungspolitischer Initiativen durch (potenzielle) afrikanische Unternehmer ist ferner, dass diese darauf vertrauen können, dass die Profitabilität ihrer produktiven und beschäftigungswirksamen Investitionen durch ihre Regierungen und durch internationale Akteure unterstützt und nicht sabotiert wird. Dafür bedarf es eines verbindlichen, partnerschaftlich auf allen Ebenen abgestimmten Beschäftigungspakts als afrikanisch-europäisches Zukunftsprojekt.