

# Braucht Afrika einen Marshallplan?

## Chancen, Risiken und Herausforderungen einer Partnerschaft im Wandel

Nora Nebelung, Florian Neubauer

Im Januar veröffentlichte das BMZ ein Dialogangebot als Grundlage für die Neugestaltung der Zusammenarbeit mit dem Nachbarkontinent: *Afrika und Europa – Neue Partnerschaft für Entwicklung, Frieden und Zukunft. Eckpunkte für einen Marshallplan mit Afrika*. Die damit verfolgte ressortübergreifende Gesamtstrategie ist Teil des Afrikafokus der deutschen G20-Präsidentschaft. Die Strategie geht über das traditionelle Verständnis und die Zuständigkeiten der deutschen Entwicklungszusammenarbeit hinaus. In der Zivilgesellschaft und in der Politik wird über das Dialogangebot seither kontrovers debattiert. Kritiker und Befürworter diskutieren den privatwirtschaftlichen Fokus und das Ziel einer faireren Wirtschaftsentwicklung ebenso wie die Inklusivität des Partizipationsprozesses bei der Entstehung des Papiers und die Frage nach der Kohärenz mit anderen nationalen und internationalen Strategien und Agenden.

Schlagworte: Afrika, BMZ, G20, Privatinvestitionen, Reformpartnerschaften, Agenda2063

### 1. Einleitung und Einordnung

Der afrikanische Kontinent genießt 2017 besondere Aufmerksamkeit in der deutschen Außen- und Entwicklungspolitik. Den Rahmen bildet das deutsche Afrika-Jahr 2017 und international der im Juli in Deutschland stattfindende G20-Gipfel mit den thematischen Schwerpunkten: *Stabilität sichern, Zukunftsfähigkeit verbessern und Verantwortung übernehmen* - besonders für Staaten des afrikanischen Kontinents. Die deutsche G20-Präsidentschaft formuliert den Anspruch, nachhaltigen wirtschaftlichen Fortschritt auf dem Kontinent zu fördern und zu fordern, die Lebensbedingungen der Menschen des afrikanischen Kontinents dauerhaft zu verbessern und stabile Rahmenbedingungen für Investitionen in Staaten des afrikanischen Kontinents zu schaffen.

Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) hat seinerseits das Dialogangebot *Afrika und Europa – Neue Partnerschaft für Entwicklung, Frieden und Zukunft. Eckpunkte*

*für einen Marshallplan mit Afrika* vorgelegt. Inhaltlich baut das Papier sowohl auf der aktuellen Afrika-Politik des BMZ, als auch auf der Agenda 2063 der Afrikanischen Union auf. Diese Zukunftsvision „The Africa We Want“ aus dem Jahr 2013 projiziert die sozio-ökonomische Transformation des afrikanischen Kontinents für die nächsten 50 Jahre. Das BMZ-Papier greift Punkte aus der Agenda 2063 auf - wie Good Governance, Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Frieden und Sicherheit sowie eine nachhaltige Entwicklung, die auf das Potential der afrikanischen Bevölkerung setzt und speziell Frauen und junge Menschen berücksichtigt.

### 2. Aufbau des Dialogangebotes

Der Entwurf für einen Marshallplan besteht aus zehn Thesen, auf deren Grundlage sich eine neue Partnerschaft zwischen Deutschland und dem afrikanischen Kontinent entwickeln soll. Die Namensgebung orientiert sich am historischen Marshallplan aus dem Jahre 1948 und soll die Di-

Seminar für Ländliche Entwicklung (SLE)

Das SLE bietet interdisziplinäre und anwendungsorientierte Aus- und Fortbildung, Forschung und Beratung in der Internationalen Entwicklungszusammenarbeit.

SLE Briefing Paper

bereiten aktuelle Informationen und Analysen zu Themen der Ländlichen Entwicklung und Internationalen Zusammenarbeit auf.

Dieses und andere Briefing Paper sind verfügbar auf [www.sle-berlin.de](http://www.sle-berlin.de)

ISSN: 2197-8042

mension der heutigen Aufgaben verdeutlichen. Die Thesen des aktuellen Plans reichen von der Schaffung von Arbeitsplätzen für 20 Millionen junge Menschen, die in Afrika jährlich auf den Arbeitsmarkt kommen und die Förderung der Jugend (These 3), über die Forderung nach mehr privaten Investitionen (These 4) bis hin zur Forderung nach einem gerechten globalen Ordnungsrahmen (These 8).



### ZUKUNFTSVERTRAG MIT AFRIKA



Abbildung: Der Kern des Entwurfs ([www.bmz.de](http://www.bmz.de))

Das als Dialogangebot bezeichnete Dokument besteht aus drei Säulen: 1. Wirtschaft, Handel und Beschäftigung; 2. Frieden und Sicherheit sowie 3. Demokratie und Rechtsstaatlichkeit. Mit seinen rund 100 Reformideen adressiert der Entwurf sowohl Afrika und Deutschland als auch die internationale Gemeinschaft. Mit den Kernfragen *Wo stehen wir? Wo wollen wir hin? Was muss passieren?* unternimmt er den Versuch, Schritte und Forderungen für eine künftige Partnerschaft zu konkretisieren. Begleitet wurde die inhaltliche Ausarbeitung des Entwurfs von einem Konsultationsprozess auf Foren und Konferenzen im In- und Ausland. Hunderte inhaltliche Kommentare von Organisationen der internationalen Zusammenarbeit und Einzelpersonen sind über eine Beteiligungsplattform des BMZ online eingegangen und sollen sowohl mit in die Ausarbeitung

des finalen Dokuments als auch in den G20- und den EU-Afrika-Gipfel einfließen.

### 3. Chancen, Risiken und Herausforderungen

#### 3.1 Eine Partnerschaft auf Augenhöhe?

Trotzdem gab es Kritik an den Partizipationsmöglichkeiten im Vorgehen des BMZ. So wurde beispielsweise von Seiten der afrikanischen Diaspora darauf hingewiesen, dass kein Diskurs mit zivilgesellschaftlichen afrikanischen Akteuren gesucht wurde. Ebenfalls wurden Regionalorganisationen auf dem Kontinent nur partiell mit einbezogen. So fanden zwar bereits Gespräche mit der Afrikanischen Union und der Entwicklungsgemeinschaft des südlichen Afrika (SADC) statt, jedoch erfolgten auch fünf Monate nach Veröffentlichung des Dialogangebotes keine weiteren Konsultationen mit regionalen Wirtschaftsgemeinschaften wie etwa der westafrikanischen (ECOWAS). Auch die von Kritikern angebrachte einseitige Ausrichtung nach deutschen Interessen verdeutlicht die Asymmetrie, Deutschland einem gesamten Kontinent gegenüberzustellen, weiter. Ohne Zweifel spielen die im Dialogangebot genannten Vorschläge zur Gestaltung eines globalen Ordnungsrahmens für fairen Handel, einer Diversifizierung der Wertschöpfung vor Ort, mehr Investitionen deutscher Unternehmen in afrikanischen Staaten und einer Förderung der Rechtsstaatlichkeit eine wichtige Rolle zur Gestaltung einer Partnerschaft auf Augenhöhe und zur Ablösung der Gebernehmer-Mentalität. Damit aber das Potential eines neuen Partnerschaftsgedankens abgerufen werden kann, müssen die Maßnahmen über tradierte Ansätze der staatlichen Entwicklungszusammenarbeit hinausgehen: z.B. sollten, um zivilgesellschaftliche Partizipation zu ermöglichen, Konsultationen auf Basisebene geführt werden, auf bewährte Methoden wie *Capacity Building* und die Zusammenarbeit mit politischen Stiftungen zurückgegriffen oder neuere Möglichkeiten wie „Digital Inclusion“ in Betracht gezogen werden.

### 3.2 Reformpartnerschaften: Ein Widerspruch zu den SDG?

Die angestrebten sogenannten Reformpartnerschaften rufen seit der Veröffentlichung des Dialogangebotes kontroverse Diskussionen hervor. Die zugrundeliegende Idee ist, dass zukünftig Gelder der Entwicklungszusammenarbeit nicht mehr gleichermaßen an alle Partnerstaaten vergeben werden sollen („Gießkannenprinzip“), sondern vermehrt solchen Staaten zugutekommen, die Reformbereitschaft signalisieren. Dafür orientiert sich das BMZ nach eigenen Angaben unter anderem am Bertelsmann Transformationsindex. Bisher gelten die Elfenbeinküste, Ghana und Tunesien als solche Reformchampions. Wann und in welchem Maße die Reformpartnerschaften ausgebaut werden sollen, ist bisher unklar. Die Zusammenarbeit mit anderen Partnerstaaten soll zwar nicht eingestellt werden, wird aber auch nicht ausgebaut. In dezidiert nicht reformbereiten Staaten, wie beispielsweise Simbabwe, sollen andere Instrumente wie etwa die Übergangshilfe und die in den vergangenen Jahren eingeleiteten Sonderinitiativen zum Einsatz kommen.

Im Gegensatz hierzu stehen sowohl der im Dialogangebot selbst formulierte und im globalen Referenzrahmen der SDG genannte Grundsatz, niemanden zurückzulassen (leaving no one behind). Es bleibt fraglich, ob eine Konditionierung der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit zum Gedanken einer gleichberechtigten Partnerschaftlichkeit beiträgt und wie sichergestellt werden kann, dass der Dialog mit reformunwilligen und fragilen Staaten auch zukünftig fortgeführt wird. Zudem muss geprüft werden, inwiefern Prioritäten afrikanischer Regierungen tatsächlich im Einklang mit den Präferenzen der eigenen Bürgerinnen und Bürger stehen und ob letztere durch Entzug von Entwicklungsgeldern und technischer Beratung nicht zu Unrecht für die Reformunwilligkeit ihrer Staatsoberhäupter bestraft werden würden. Das BMZ sieht sich daher mit der Aufgabe konfrontiert, im Sinne der Politikkohärenz eine Brücke zwischen an-

erkannten Leitsätzen der internationalen Zusammenarbeit und neuen Ideen des Dialogangebotes zu schlagen.

### 3.3 Eine neue Dimension der finanziellen Zusammenarbeit

Durch die Mobilisierung eigener Finanzmittel in afrikanischen Staaten, die Stärkung privater Investitionen und die Mobilisierung privaten Kapitals mit neuen Finanzinstrumenten sowie dem Einsatz öffentlicher Entwicklungsgelder (Official Development Assistance, ODA), auch zur Absicherung privater Investitionen, schlägt der Entwurf für einen Marshallplan eine neue Dimension der finanziellen Zusammenarbeit vor. Es sollen insbesondere Anreize für deutsche Privatinvestoren geschaffen werden, in afrikanische Volkswirtschaften und Unternehmen zu investieren. Dafür sollen unter anderem staatliche Entwicklungsgelder als Garantieinstrumente eingesetzt und so private Investitionsrisiken gemindert werden. Kritiker werfen dieser Strategie unter anderem unzureichende Förderkriterien vor – dies gilt vor allem im Hinblick auf unternehmerische Verantwortung bei ausländischen Direktinvestitionen, zum Beispiel durch die Einhaltung verbindlicher Umwelt- und Sozialstandards. Befürworter sehen den Staat hingegen in der Pflicht, finanzielle Anreize für Privatinvestitionen zu schaffen, da nur so der immense Investitionsbedarf der afrikanischen Volkswirtschaften in den kommenden Jahrzehnten gedeckt werden könne.

### 3.4 Gender, soziale Inklusion und ökologische Nachhaltigkeit

Querschnittsthemen wie Gender, soziale Inklusion und ökologische Nachhaltigkeit stellen einen essentiellen Bestandteil der internationalen Zusammenarbeit dar. Anknüpfungspunkte zur Integration dieser Themen lassen sich an diversen Stellen innerhalb der formulierten Thesen identifizieren. Beispielsweise sollen junge Frauen und Mädchen durch verbesserte Berufsbildung gefördert werden. Kritiker machen jedoch deutlich, dass Querschnittsthemen keine ausreichende Berücksichtigung fin-

## Quellen:

BMZ (2017): Afrika und Europa  
— Neue Partnerschaft für Ent-  
wicklung, Frieden und Zukunft.  
Eckpunkte für einen Marshall-  
plan mit Afrika.

Afrikanische Union (2015):  
Agenda 2063. The Africa We  
Want.

den. Es fehle dem Entwurf beispielsweise an einer genderspezifischen Analyse. Bemängelt wird dabei unter anderem die fehlende Berücksichtigung von Kleinbäuerinnen und deren Bedarf nach verbessertem Zugang zu Land für die Verbesserung der landwirtschaftlichen Produktivität. Die menschenrechtliche Perspektive der Gleichberechtigung von Minderheiten und Menschen mit Behinderung fehlt ebenso weitgehend. Es bleibt festzuhalten, dass eine weitreichendere Integration vielfältiger sozialer und ökologischer Perspektiven, vor allem mit Blick auf den internationalen Rahmen der SDG, erforderlich ist.

#### 4. Fazit

Der Entwurf Marshallplan unternimmt den Versuch, im Zuge der deutschen G20-Präsidentschaft, eine Debatte über die aktuelle Form der Partnerschaft zwischen Deutschland beziehungsweise dem europäischen und dem afrikanischen Kontinent in Gang zu setzen. Inwieweit der Entwurf allerdings tatsächlich seinem Anspruch gerecht wird oder gerecht werden kann, ist kritisch zu hinterfragen und bleibt abzuwarten. Selbst wenn das BMZ nicht beabsichtigt, ein ressortübergreifendes Reformpapier zu entwickeln, bleibt zu klären wie kohärent sich dieser Entwurf und entwicklungspolitische Strategiepapiere anderer Ressorts – wie die Initiative Pro! Afrika des Bundesministeriums für Wirtschaft, der Compact with Africa des Bundesministeriums für Finanzen oder die Afrikapolitischen Leitlinien der Bundesregierung – ergänzen. Damit der Entwurf des Marshallplans tatsächlich ein Angebot zum Dialog

sein kann und einen wirksamen Anstoß zur Neugestaltung der deutsch / europäisch-afrikanischen Partnerschaft liefern kann, muss er weiteren Fragen standhalten: Wie kann der Weg von einem Dialogangebot hin zu tatsächlicher Veränderung gestaltet werden? Und, wie kann sich der Entwurf international – insbesondere im Hinblick auf afrikanische Partner – verorten? Wenn ein aufrichtiges Interesse an der Förderung der Entwicklung der Staaten des afrikanischen Kontinents besteht, hat der Entwurf durchaus das Potential, einen Dialog auf unterschiedlichen Politikebenen auszulösen. Hierfür gilt es, langfristige und mit Planungssicherheit verbundene Entwicklungsperspektiven zu formulieren und Lernerfahrungen aus der jahrzehntelangen Partnerschaft zwischen afrikanischen Staaten und Deutschland zu berücksichtigen.



---

Dieses Briefing Paper entstand auf Grundlage der Podiumsdiskussion am 11. Mai 2017 im Rahmen der Entwicklungspolitischen Diskussionstage (EPDT), die das SLE gemeinsam mit der Heinrich-Böll-Stiftung e.V. jährlich durchführt. Es diskutierten:

**Dr. Stefan Oswald** – Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung/BMZ

**Christoph Kannengießer** – Afrika-Verein der deutschen Wirtschaft e.V.

**Dr. Barbara Sennholz-Weinhardt** - Oxfam Deutschland e.V.

**Abdou Rahime Diallo** - Diaspora-Policy Institute e.V.

**Ursula Schäfer-Preuss** - UN Women Nationales Komitee Deutschland