

Afrikas wirtschaftliche Entwicklung wirksamer fördern

Handlungsoptionen des Afrika-Verein der deutschen Wirtschaft zur wirtschaftlichen Bekämpfung von Fluchtursachen

Fluchtursachenbekämpfung ist das neue Schlagwort in der Debatte um den wachsenden Migrationsdruck nach Deutschland und Europa. Auch aus afrikanischen Ländern kommt eine nicht unbeträchtliche Zahl von Migranten zu uns. Diesem Migrationsdruck wollen Bundesregierung und EU vorrangig Migrationspartnerschaften mit afrikanischen Ländern und mehr humanitäre Unterstützung in Flüchtlingslagern entgegensetzen. Gleichzeitig wird die traditionelle Entwicklungszusammenarbeit zu Recht immer stärker hinterfragt.

Der zum 1.12.2016 begonnene G20-Vorsitz der Bundesregierung ist eine Chance, jetzt Weichen zu stellen: für die zukünftige Kooperation mit dem afrikanischen Kontinent, für dessen wirtschaftliche Entwicklung, mit einem klaren Fokus auf die Privatwirtschaft. Der Afrika-Verein der deutschen Wirtschaft unterstützt nachdrücklich die Initiative der Bundesregierung, die wirtschaftliche Zusammenarbeit mit dem afrikanischen Kontinent in den Mittelpunkt ihrer G20-Präsidentschaft zu stellen. Zugleich nimmt sie der Afrika-Verein der deutschen Wirtschaft zum Anlass, das Flucht- und Migrationsgeschehen in Afrika in den Gesamtkontext einzuordnen und Vorschläge zu unterbreiten, wie die wirtschaftliche Kooperation tatsächlich verbessert werden kann.

Ausgangslage

Flucht aus afrikanischen Ländern: Der Blick auf Afrika ist in vielen Kontexten zu pauschal – so auch in der Debatte um Migration. Afrika wird hier oft als Haupt-Herkunftsregion von Migranten genannt. In der Tat sind Flucht und andere Formen der Migration ein vielfach bedrückender Teil der Lebenswirklichkeit auf dem afrikanischen Kontinent: von den weltweit 65,3 Millionen Vertriebenen sind 18 Millionen Afrikaner¹ auf der Flucht. Die meisten von ihnen fliehen jedoch nicht nach Europa, sondern in Nachbarländer - zum einen, weil sie auf eine schnelle Rückkehr hoffen, zum anderen, weil ihnen die Möglichkeiten oder finanziellen Mittel zur Weiterflucht fehlen. So leben 29 Prozent der weltweit Geflüchteten in Afrika, und nur 6 Prozent in Europa.

Migrationsdruck in Richtung Deutschland ist also nicht in erster Linie durch Afrikaner bestimmt. Und auch insgesamt hat sich die Zuwanderung nach Deutschland seit 2015 wieder massiv verringert. Unter den Herkunftsländern findet sich nach Syrien (160.000 Asyl-Erstanträge in 2015), Albanien (54.000), Kosovo (33.000) und Afghanistan (31.000) erst auf Rang 8 mit Eritrea ein

¹ <http://www.unhcr.org/afrika.html>, <http://www.unhcr.org/figures-at-a-glance.html>, Zahlen vom 20.6.2016, Abruf am 23.11.2016

afrikanischer Staat - mit knapp 11.000 Asylersanträgen 2015. Auf den Kontinent gesehen fliehen die meisten Afrikaner aus Somalia, Süd-Sudan, Sudan, Eritrea und der DR Kongo.

Aber: eine Fluchtwelle aus Afrika steht uns möglicherweise noch bevor.

Migration trotz wirtschaftlichem Aufschwung: Afrika ist wirtschaftlich ein seit Jahren aufstrebender Kontinent. Gleichwohl nehmen die Migrationsströme zu. Dies ist allerdings nur vordergründig ein Widerspruch: Denn mit steigendem Pro-Kopf-Einkommen eines Landes steigt auch die Zahl derjenigen an, die sich die Migration in Industrieländer und die Hoffnung nach Ausbildung und Jobs mit höherer Entlohnung leisten können. Ärmere Geflüchtete können sich oft nur in angrenzende Länder retten oder sind Binnenflüchtlinge. Erst bei einem relativ hohem Pro-Kopf-Einkommen (ca. 7.000 US\$) nimmt der Auswanderungsdruck wieder ab.

Daraus folgt: Wir sollten uns mittelfristig darauf einstellen, dass die Migration aus afrikanischen Ländern in den kommenden Jahren eher zunehmen als abnehmen wird. Davon können wir wirtschaftlich profitieren, wenn es gelingt, die oft sehr leistungsbereiten Menschen in Gesellschaft und Wirtschaft zu integrieren. Auch für die afrikanischen Länder kann es ein Vorteil sein, wenn Migranten in Industrieländern Beschäftigung finden und ihre Familien und Heimatländer unterstützen: die Rücküberweisungen betragen 2015 durchschnittlich 2,5 Prozent des Bruttoinlandsprodukts in Sub-Sahara Afrika². In diesem Sinne setzt sich der Afrika-Verein der deutschen Wirtschaft für eine arbeitsmarktorientiert offene Migrationspolitik in Deutschland ein.

Das bisherige Maßnahmenpaket: Bisherige Reaktionen der Bundesregierung auf zunehmenden Migrationsdruck aus Afrika waren im Wesentlichen humanitäre Unterstützung und verstärkte Grenzsicherung im Rahmen der Migrationspartnerschaften. Einzelne Maßnahmen wie Cash for Work haben zudem sinnvolle Ambitionen, einen Verbleib der Geflüchteten in den Herkunftsregionen zu erleichtern. Allerdings sollten sich alle Akteure darüber im Klaren sein, dass mit derartigen Maßnahmen die Migrationsströme nur begrenzt aufzuhalten sein werden. Niger, einer der Hauptdurchgangstaaten beispielsweise, ist ein dünn besiedelter Flächenstaat, etwa dreieinhalb Mal so groß wie Deutschland, der seine Grenze von 950 km zu Algerien und 1.600 km zu Nigeria faktisch nicht kontrollieren kann.

Deshalb gibt es keine Alternative zu konzertierten internationalen Bemühungen in Kooperation mit afrikanischen Ländern, um das ökonomische Gefälle zu reduzieren. Insbesondere in der mittelfristigen Perspektive kommt es darauf an, den wirtschaftlichen Aufholprozess des afrikanischen Kontinents zu beschleunigen und Beschäftigung vor Ort zu ermöglichen. Auch die deutsche Wirtschaft wurde bereits aufgefordert, sich mehr in Afrika zu engagieren. Dafür müssen Rahmenbedingungen angepasst werden. Der Afrika-Verein der deutschen Wirtschaft unterbreitet deshalb im Folgenden Anregungen zur Diskussion und konkrete Vorschläge.

Handlungsoptionen

Neuorientierung der EZ: Der gesamte Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit bedarf einer Neuorientierung. Der Fokus dieser Neuorientierung muss in der Beschleunigung des wirtschaftlichen Aufholprozesses afrikanischer Länder liegen, damit dem Kontinent der Anschluss an die Weltwirtschaft gelingt. Zu diesem Zweck sind die Bedingungen zur Stärkung der volkswirtschaftlichen Diversifizierung, zum Aufbau von industriellen Verarbeitungskapazitäten und Beschäftigung und für ausländische Direktinvestitionen zu verbessern.

Privatwirtschaft stärken: Perspektiven für die Menschen wachsen, wenn Strukturen und Voraussetzungen für leistungsfähige Volkswirtschaften vor Ort entstehen. EZ kann zu diesem Pro-

² Darin Liberia: 31,2%, Ghana: 13,2%, Kap Verde: 12,3%, Senegal: 11,7%; in 14 Ländern keine Daten verfügbar; http://data.worldbank.org/indicator/BX.TRF.PWKR.DT.GD.ZS?locations=ZG&year_high_desc=false

zess beitragen. Er muss jedoch von lokalen und internationalen Unternehmen gestaltet und getragen werden. Sowohl die Stärkung des lokalen Privatsektors als auch die Förderung von wirtschaftlichem Engagement ausländischer (u.a. deutscher) Unternehmen sind daher notwendige Handlungsfelder der EZ.

EZ-Mittel nicht nur für „schwache“ Länder: EZ sollte nicht nur die wirtschaftlich schwächsten Länder unterstützen, sondern auch und gerade mit Ländern kooperieren, die gute Rahmenbedingungen geschaffen haben und Entwicklungsmotoren für den ganzen Kontinent oder ganze Regionen sein können. Das wäre zugleich ein guter Anreiz für andere Länder.

Mehr Entwicklungsgeld bei besserer Wirtschaftspolitik: Afrikanische Partner sichern die Grenzen, dafür werden sie von Europa und Deutschland unterstützt - diese Kausalität in der Migrationspartnerschaft sollte für die EZ mindestens gleichgewichtig aufgenommen werden. Wenn afrikanische Länder wirtschaftliche Rahmenbedingungen nachhaltig verbessern können diese mehr Fördermittel aus der EZ erhalten. Dies ermöglicht Innovationen und bessere Rahmenbedingungen für Investitionen und mehr Jobs.

Schaffung von Arbeitsplätzen unmittelbar fördern: Als Alternative zur konventionellen Entwicklungshilfe sollten Maßnahmen erwogen werden, die unmittelbar beschäftigungsschaffend wirken. So könnte der Aufbau von Industrieparks und Sonderwirtschaftszonen gefördert werden. Afrikanische Länder könnten sich z.B. mit Konzepten auf Fonds bewerben, die für entsprechende Aktivitäten bereitgestellt werden. Dies würde bei den Kooperationsländern einen Anreiz für die Entwicklung marktwirtschaftlicher Strukturen und von „good governance“ schaffen. In diesem Umfeld könnte EZ auch Ausbildungsaktivitäten unterstützen, so dass Knotenpunkte entstehen, von denen aus weitere Gebiete mit Bildung, Fachkräften, Infrastruktur und Produktionsstätten versorgt werden.

Handelsmöglichkeiten für afrikanische Partner verbessern: Die Europäische Union sollte sich zum Nutzen beider Seiten für eine faire Integration der afrikanischen Staaten in die globale Wertschöpfungskette einsetzen. Dazu müssen tarifäre und nicht-tarifäre Handelshemmnisse abgebaut und die afrikanischen Partner bei der Einhaltung sanitärer und phytosanitärer Regularien unterstützt werden. In Europa sind Agrarsubventionen zu streichen, welche die Wettbewerbsfähigkeit nicht-europäischer Anbieter auf den hiesigen Agrarmärkten unterminieren. Zur Förderung deutscher Importeure sollte das Instrument der Import Promotion Desks (IPD), finanziert durch das BMZ, auf weitere afrikanische Länder ausgeweitet werden.

Unterstützung der Diversifizierung: Wirtschaftliche Diversifizierung bietet die Chance, die industrielle Entwicklung auf dem afrikanischen Kontinent voranzutreiben und so Arbeitsplätze und lokale Lieferketten zu schaffen. Hier sollte sich die EZ mehr einbringen, beispielsweise in Ländern, die in den letzten Jahren schon gute Rahmenbedingungen geschaffen haben, wie Äthiopien, Botsuana, die Côte d'Ivoire, Kamerun, Kenia, Namibia, Ruanda, Tansania oder Uganda.

Förderung von Infrastruktur-Projekten: Afrika braucht dazu vor allem Investitionen in die Stromversorgung und die Verkehrsinfrastruktur. Um das notwendige Kapital zu mobilisieren sollten Fonds aufgelegt werden, welche die Finanzierung entsprechender Projekte aus öffentlichen und privaten Mitteln deutlich erleichtern.

Finanzierungsmöglichkeiten verbessern: Die Bundesregierung bietet durch die Aktivitäten der KfW sowie der Deutschen Investitions- und Entwicklungsgesellschaft (DEG) bereits in breitem Umfang Finanzierungen für entwicklungspolitische Projekte und privatwirtschaftliche Engagements in Entwicklungsländern an. Auch die Instrumentarien der Investitions Garantien und Hermesbürgschaften sind hilfreich. Hier sollte allerdings der Selbstbehalt auf ein international wettbewerbsfähiges Niveau abgesenkt werden. Zudem sollte der Aspekt der Schaffung lokaler Beschäftigung gleichgewichtig neben der Voraussetzung inländischer Beschäftigungseffekte

berücksichtigt werden und entwicklungs- und strukturpolitische Bedeutung des Geschäfts eine stärkere Gewichtung erfahren. Nichts macht dies deutlicher, als die aktuelle Flüchtlingsproblematik. Daher sollte die Bundesregierung zudem die Einrichtung eines Garantieinstruments prüfen, das die Finanzierung entwicklungspolitisch sinnvoller Engagements deutscher Firmen erleichtert (Entwicklungs-Hermes). Außerdem gilt es, die Unterfütterung von Hermesbürgschaften mit Zuwendungselementen aus dem Entwicklungsetat in Betracht zu ziehen.

Mehr Doppelbesteuerungsabkommen: Dringend erforderlich ist eine Ausweitung der Zahl der Doppelbesteuerungsabkommen. Hier liegt Deutschland mit lediglich 13 Abkommen bei nur der Hälfte derjenigen, die z.B. Frankreich oder das Vereinigte Königreich geschlossen haben. Der Abstand ist in den letzten Jahren eher gewachsen. Diese Entwicklung muss umgekehrt werden.

Projekt-Frühphasen versichern: Die größte Hürde für die Entwicklung neuer, entwicklungsfördernder Projekte besteht darin, Unternehmen zu finden, die in frühen Phasen der Projektentwicklung eigene Mittel in signifikantem Umfang investieren. Wer erst hohe Summen aufbringen muss, um die Projektgrundlagen zu schaffen – z.B. Umweltstudien in Auftrag geben, die Netzanschlüsse untersuchen, Abnehmerverträge verhandeln – muss eine hohe Risikobereitschaft mitbringen. Für entwicklungspolitisch sinnvolle Projekte sollte als Kombination aus EZ und Außenwirtschaftsförderung eine Projektentwicklungsversicherung eingerichtet werden. Ist ein Projekt erfolgreich, bezahlt der Unternehmer einen Anteil des Überschusses in einen Topf ein. Wird ein Projekt dagegen nicht realisiert, erstattet die Versicherung einen Teil der Entwicklungsaufwendungen.

Machbarkeitsstudien stärker fördern: Mittelständische Unternehmen können bei der DEG einen durch Mittel des BMZ finanzierten Zuschuss beantragen, um Machbarkeitsstudien für entwicklungspolitisch sinnvolle Investitionen zu beantragen. Die DEG kann jedoch höchstens 200.000 Euro übernehmen. Diese Obergrenze sollte erweitert werden, da zum Beispiel für die so wichtigen Energie- oder Verkehrsinfrastrukturvorhaben dieser Rahmen oft nicht ausreicht.

OECD-Konsensus überarbeiten: Der aktuelle OECD-Konsensus führt dazu, dass unsere Unternehmen oft chancenlos sind im Wettbewerb mit China und Akteuren aus anderen BRIC-Staaten. Doch auch die Harmonisierung innerhalb der Industrieländer muss weiter vorangetrieben werden, um eine Angleichung der Spielregeln beim Handel mit Afrika zu schaffen. Gleichzeitig soll die Bewertung der Länderrisiken, die auch für Hermesgarantien maßgeblich sind, regelmäßiger aktualisiert werden. Die Bundesregierung sollte diese Themen im Rahmen ihrer G20-Präsidentschaft und darüber hinaus vorantreiben.

DAC-Richtlinien anpassen: In der statistischen Berichterstattung zur öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit (ODA) müssen die DAC-Richtlinien dahingehend überarbeitet werden, dass die Beiträge des privaten Sektors sichtbar werden und eine synergetischere EZ möglich wird.