

Die neue Afrika-Politik des BMZ

Afrika auf dem Weg vom Krisen- zum Chancen-Kontinent

Stellungnahme Brot für die Welt, März 2014



Das evangelische Hilfswerk Brot für die Welt begrüßt, dass das BMZ zu Beginn der Legislaturperiode ein Papier über seine Politik gegenüber Afrika vorlegt. Entwicklungsfragen bezogen auf Afrika verdienen in der Tat große Aufmerksamkeit, auch im Zusammenspiel mit anderen Ministerien. Leider nimmt das Papier keinen Bezug auf eine kohärente Afrikapolitik der gesamten Bundesregierung.

Akzentverschiebungen

Im Vergleich zur bisherigen Afrikapolitik gibt es einige interessante Akzentverschiebungen. Es ist aber nicht erkennbar, inwieweit die dargestellte Politik auf einer Bedarfserhebung beruht oder einem Dialoggeschehen entspringt. Häufig wird deutsche Erfahrung, Kompetenz und Initiative als Ausgangspunkt genommen. Eine thematische Schwerpunktsetzung abgeleitet aus der spezifischen regionalen Situation und Dialog mit afrikanischen Akteuren, zu denen nicht nur Regierungen, sondern auch Parlamente und Vertretungen der Zivilgesellschaft gehören sollten, wird aus dem Papier, außer im Vorschlag eines Afrika-Summits, nicht ersichtlich. Ein „neues“ Afrikakonzept sollte regionale Dimensionen der Aufgaben und Herausforderungen und die Zusammenarbeit mit regionalen Zusammenschlüssen in Afrika stärker in den Blick nehmen. Das gilt auch für die Bundesregierung im Kontext der EU. Zur Kooperation innerhalb der EU macht das Papier keine Aussagen, auch nicht zu den Fragen der „Development Effectiveness“. Von afrikanischer Seite bestehen Erwartungen an die deutsche Seite als von alten Kolonialbeziehungen wenig belasteter Akteur, der nicht mit lokalen Eliten verstrickt ist. Ob ein z.B. „Gemeinsam mit Frankreich“ Ansatz bezogen auf die ZAR geschickt ist, ist fraglich. Hier ist ein „gemeinsam als EU“ und mit UN auf jeden Fall vorzuziehen.

Frieden, Sicherheit und Konflikte

Eine positive Akzentverschiebung ist, dass das BMZ nicht nur die zivile Bearbeitung von akuten Gewaltkonflikten als entwicklungspolitische Herausforderung anspricht, sondern entwicklungspolitisches Handeln in den Kontext von Gewaltprävention nach der Beendigung von Gewaltkonflikten einbettet. Grundsätzlich bekennt sich das BMZ zur Stärkung von zivilen Mitteln der Konfliktbearbeitung. Dies ist erfreulich. Ein großer Teil der genannten Förderungen ist allerdings nur mit Mühe als „zivile“ Formen der Konfliktbearbeitung zu definieren, etwa die Förderung afrikanischer Friedensmissionen (die immer und vorwiegend den Einsatz von Militär bedeuten). Die afrikanische Sicherheitsarchitektur / AU Truppen verstärkt durch Mittel des European Development Fund zu finanzieren, bedeutet eine verstärkte Umwidmung von EZ-Mitteln für Militäraktionen. Die Ausbildung für Friedensmissionen ist im Wesentlichen eine militärische Ausbildung, auch wenn z. B. Menschenrechte thematisiert werden.

Landnutzung und Landrechte

Als wichtige „zivile Maßnahmen“ der Konfliktbearbeitung können dagegen z.B. die Flussgebietskommissionen (wie etwa die genannte Nile River Basin Commission) gelten, die in der Vergangenheit in ihrer Friedensrelevanz viel zu wenig Aufmerksamkeit bekommen haben. Eingriffe in bestehende Landnutzung und Landrechte, z.B. zur Erzeugung von Energierohstoffen sollten unter der Frage der Konfliktrelevanz bewertet und sorgfältig geprüft werden. Bemerkenswert und richtig ist, dass das BMZ sich für einen Stopp von Waffenlieferungen (S. 4, 1. Zeile) einsetzen möchte (Deutschland als drittgrößter Rüstungsexporteur!).

Wirtschaft und Handel

„Mehr Hermes für Afrika“ bedeutet ein Mehr für deutsche Unternehmen. Wie will das BMZ sicherstellen, dass davon nur solche Unternehmen profitieren, die nachvollziehbar „gemeinwohlorientiert“ investieren? Auch wird der Bereich Agrarhandel nicht erwähnt. Das ist erstaunlich, da das BMZ für die Bundesregierung die Federführung bei den Verhandlungen um die Economic Partnership Agreements (EPA) hat, und die EPA und andere Handelsabkommen einen tiefgreifenden Einfluss auf Ernährungssicherheit und Entwicklung haben. Im Papier des BMZ wird nicht auf die Verantwortung der EU in Handelsfragen eingegangen. Dumping von Agrarprodukten, unfaire Handelsregeln, fehlgeleitete Biospritpolitiken, die ungenügende Regulierung von Finanzmärkten oder der mangelnde Klimaschutz sind Beispiele für Politikfelder, wo in der Praxis wichtige Entwicklungsbemühungen konterkariert werden. Das BMZ sollte den Dialog mit den anderen Ressorts suchen und eine Auseinandersetzung auf EU Ebene nicht scheuen, um eine kohärente, globale Entwicklungspolitik zu gewährleisten.

Zehn grüne Zentren

Geplant sind zehn grüne Zentren der nachhaltigen landwirtschaftlichen Wertschöpfung mit der deutschen Agrarwirtschaft. Wer ist hier mit „Agrarwirtschaft“ gemeint? Der Beitrag, den Firmen wie Bayer, Kali+Salz, BASF etc., aber auch METRO, VION etc. spielen, ist aus der Global Food Partnership bekannt, nämlich Cashcrop orientierte Exportlandwirtschaft oder Intensivlandwirtschaft für die internationalen Märkte voran treiben. Hier schließt die Kritik an der G8 Initiative „New Alliance for Food Security and Nutrition in Africa“ an, an der sich das BMZ weiterhin beteiligen möchte. In dieser für 10 Länder ausgehandelten Strategie handelt es sich überwiegend um ein Programm, das die Märkte und die Rahmenbedingungen in den Ländern für das Agrobusiness öffnet. Der Versuch, Kleinbauern und -bäuerinnen in globale Wertschöpfungsketten zu integrieren, ist nicht neu und leider nicht immer erfolgversprechend. In der Regel profitieren die bereits bessergestellten Landwirte. Wichtiger ist die Stärkung lokaler Produk-

tion und Vermarktung. Denn wie das Konzept richtigerweise konstatiert: „Afrika kann sich selbst ernähren“.

Fruchtbare Böden

Ein „großer ungehobener Schatz Afrikas sind seine fruchtbaren Böden“, ein Schatz, an dem viele internationale und nationale Investoren interessiert sind. Die Bundesregierung hat an der Erarbeitung der „Freiwilligen Leitlinien zur verantwortlichen Verwaltung von Boden- und Landnutzungsrechten, Fischgründen und Wäldern“ mitgearbeitet. Nun ist es vordringlich, diese in die Landpolitik in den Ländern umzusetzen, um so den Ausverkauf der natürlichen Ressourcen und der Lebensgrundlagen der Bevölkerung einzuschränken. Dies gilt es auch bei deutschen Investoren zu überprüfen.

Medikamente

Ein anderes wichtiges Wirtschaftsthema ist die Versorgung mit Medikamenten in Afrika, zu dem das Papier leider nichts sagt. Das BMZ sollte afrikanische Länder unterstützen, Medikamente lokal zu produzieren, u.a. um die ARV gegen AIDS preisgünstig herzustellen. Südafrika ist dabei, sein Patentgesetz zu reformieren, um Zugang zu Generika zu verbessern und ist dadurch unter großen Druck der Pharmaunternehmen gekommen. Hier ist Deutschland gefragt, Südafrika in seinen überfälligen Reformbestrebungen zu unterstützen.

Ernährungssicherung und Landwirtschaft

Gerade weil der überwiegende Teil der Armen im ländlichen Raum lebt, als Kleinbauern und -bäuerinnen, in der handwerklichen Fischerei und als Tierzüchter, muss die bäuerliche Landwirtschaft und die Entwicklung ländlicher Räume gestärkt werden. Dies sollte erkennbares und überprüfbares Primat der BMZ-Politik zur „Modernisierung der Landwirtschaft“ in Afrika sein. Leitbild sollte nicht die industrielle, sondern die agrarökologische Landwirtschaft sein. Im Papier ist von Nachhaltigkeit die Rede, eine eindeutige Positionierung fehlt jedoch. Auch wenn das Entwicklungsprogramm für die Landwirtschaft CAADP aus der NePAD Initiative entstanden ist, also ein afrikanisches Programm ist, so muss es trotzdem kritisch begleitet werden.

Die in der Vergangenheit vernachlässigte Beratung und Ausbildung von Bäuerinnen und Bauern vor Ort ist von entscheidender Bedeutung, um sie u.a. in Anbaumethoden auszubilden, die ihnen ermöglichen, die Bodenfruchtbarkeit zu erhalten, ihr eigenes Saatgut zu pflegen, klimaresiliente Methoden zu entwickeln und die Produktion zu steigern. Hinzu kommen lokale Verarbeitung und Vermarktung von landwirtschaftlichen Produkten - ein breites Feld für deutsches Engagement. Inwieweit jedoch deutsche Ausbildungskonzepte und Inhalte übertragbar sind, ist fraglich und muss sorgfältig geprüft werden.

Menschenrecht auf Nahrung

Obwohl das Menschenrecht auf Nahrung als Bezugsrahmen zentral für die Überwindung von Hunger und Armut ist, findet es keine Erwähnung. Ein menschenrechtsbasierter Ansatz ermöglicht es, den Blick auf die besonders bedürftigen, sozial und politisch marginalisierten Bevölkerungsteile zu richten. In Afrika, wo viele Staaten als fragil gelten und rechtsstaatliche sowie demokratische Verwaltungsstrukturen fehlen, sind die Rahmenbedingungen für verantwortungsvolle und rechtebasierte Ernährungspolitik schwach. Im Papier findet fragile Staatlichkeit nur in Kontext eines Bildungsfonds Erwähnung. Der bisherige Schwerpunkt der deutschen EZ zu Stärkung von Regierungsführung wird nicht dargestellt. Da aber die Verwaltung von Land- und Wasserrechten, armutsorientierter Agrarpolitik und verantwortliche Investitionspolitik von der

nationalen Politik verantwortet wird, wäre es in der Tat ein wichtiger Teil einer Afrika-Strategie des BMZ.

Frühwarnsysteme für steigende Nahrungsmittelpreise sind, wie im Papier dargestellt, wichtig, hier kann auf bestehende Instrumente wie AMIS (Agricultural Monitoring and Information System) oder andere Systeme, zurückgegriffen werden. Das BMZ kann diese Instrumente stärken und sollte das Rad nicht neu erfinden.

Angemessene Erzeugerpreise sind für afrikanische Produzenten durchaus von Interesse. Verheerend wirken sich allerdings Preisschwankungen aus, sowohl für Konsumenten und Produzenten. Benötigt werden Maßnahmen, um die Nahrungsmittelpreise im Land zu stabilisieren. Dazu gehören der Aufbau von Lagersystemen und Safeguard-Instrumenten, um sich aus der Abhängigkeit vom Weltmarktgeschehen lösen zu können.

Gesundheit

Landwirtschaft dient nicht nur der Produktion und dem Erzielen von Einkommen. Im Sinne einer gesunden Ernährung sollte der Fokus auf dem Anbau qualitativ hochwertiger Nahrungsmittel und dem Zugang zu diesen für alle Menschen liegen. Dafür müssen nicht nur die Rahmenbedingungen von Landwirtschaft stimmen, sondern der Zugang zu Nahrung über Eigenversorgung und die Gestaltung des Marktgeschehens. Die Bekämpfung der Folgen von Mangelernährung insgesamt, und nicht nur der Unterernährung, sollten im Zentrum der Aktivitäten des BMZ stehen, um insbesondere schwangere Frauen zu stärken und Kindern einen guten Start in das Leben zu ermöglichen.

Krankheitsbedingter Einkommensausfälle

Viele afrikanische Länder können das Recht auf Wasser und Sanitärversorgung nicht gewährleisten. Durch unzureichende Wasser- und Sanitärversorgung, traditionell ein Schwerpunkt der deutschen EZ in Afrika, gehen jährlich etwa fünf Prozent des Bruttoinlandsproduktes verloren – mehr Geld, als durch die gesamte Entwicklungszusammenarbeit in diese Region fließt. Hinzu kommt, dass erkrankte Menschen nicht mehr in vollem Maße in der Lage sind, zur landwirtschaftlichen Produktion beizutragen. Krankheitsbedingte Einkommensausfälle haben direkte Auswirkungen auf die Kaufkraft und damit den Ernährungszustand armer Familien.

Die enge Zusammenarbeit mit dem Globalen Fonds zur Bekämpfung von AIDS, Malaria und Tuberkulose ist zu begrüßen; ebenso der Blick auf die Reform von öffentlichen Gesundheitssystemen zu richten - auch eine Frage der guten Regierungsführung. Unverständlich ist jedoch die Fokussierung auf Polio. Hier sollte das BMZ nochmal kritisch analysieren, welche Impfstoffe in welchen Ländern benötigt werden. Impfkampagnen und Forschung & Entwicklung für vernachlässigte und armutsassoziierte Krankheiten sollten in enger Zusammenarbeit zwischen BMZ und BMBF vorangetrieben werden.

Fachkräftemangel

Richtig ist, in die Ausbildung von Gesundheitsfachkräften zu investieren. Nach WHO-Angaben befinden sich die Meisten der Länder, die an einem akuten Fachkräftemangel leiden, in Afrika. Um die Migration von ausgebildetem Personal in die Länder des Nordens einzugrenzen, müssen die Rahmenbedingungen für afrikanische Gesundheitsfachkräfte so verändert werden, dass sie nach ihrer Ausbildung ihr Wissen und ihre Fähigkeiten in Afrika einsetzen können.

Jugend und Bildung

Ausbildung ist in allen Bereichen entscheidend: Gesundheit, Handwerk, Industrie, Dienstleistungen und besonders in der Landwirtschaft. Im Papier wird darauf immer wieder Bezug ge-

nommen. Die Ausbildung von Bäuerinnen und Bauern z.B. sollte sich an ihren spezifischen Bedürfnissen (Produktionsmethode, Lagerhaltung, Weiterverarbeitung und Vermarktung) orientieren. Es ist wichtig Kleinbauernverbände und Fischereiverbände in die Ausarbeitung der Curricula einzubeziehen, und ihre Erfahrungen zur Grundlage machen. Ähnliches gilt für die berufliche Bildung allgemein, die sich in den meisten afrikanischen Ländern vor allem im informellen Sektor abspielt. Die Arbeitsmarktorientierung ist in der Tat ein wichtiger Faktor zum Erfolg. Ein Weiterer ist die Qualität des Unterrichts und die Allgemein- und Persönlichkeitsbildung junger Menschen, die ein Recht auf Bildung haben. Ausbildungsordnungen aus Deutschland sind nicht einfach übertragbar, auch wenn beide Seiten von Erfahrungsaustausch durch Partnerschaften profitieren können.

Qualifizierte Ausbilder

Der hohe Anteil von jungen Menschen an der Bevölkerung in allen afrikanischen Ländern erfordert größte Anstrengungen im Bildungsbereich über die berufliche Bildung hinaus. In der Primar- und Sekundarschule werden die Grundlagen gelegt. Um gute Ausbildungen, sei es in der beruflichen, der schulischen oder universitären, egal in welchem Berufsfeld, zu gewährleisten, werden qualifizierte Ausbilder und Lehrerinnen in großer Zahl benötigt. Ausbildungseinrichtungen in allen Bereichen müssen in Afrika ausgebaut werden. Junge Menschen nach Deutschland zu holen, dient den Interessen des Austauschs, wird aber wenig in die Breite wirken. Ein mit der Afrikanischen Union aufgelegter Bildungsfonds für fragile Staaten einzurichten, wird ein interessantes Experiment.

Schlussbemerkung

Das Papier ist vermutlich die BMZ-Komponente eines noch in Erarbeitung befindlichen Gesamtkonzepts der Bundesregierung zu Afrika auf der Grundlage des Konzeptes von 2011. Der bevorstehende EU-Afrika-Gipfel bietet Gelegenheit für die Bundesregierung die EU-Afrikapolitik stärker mitzugestalten. Afrika ist in der Tat ein Chancen-Kontinent, obwohl er in der deutschen Öffentlichkeit immer noch vor allem als Krisenkontinent wahrgenommen wird. Eine Wahrnehmung, die sich durch die Fokussierung in der aktuellen politischen Debatte auf die diversen Militäreinsätze verstärkt. Durch den im Papier angedeuteten Paradigmenwechsel hin zur Förderung einer global nachhaltigen „ökologisch-sozialen Marktwirtschaft“ und die Wahrnehmung ethische-moralischer Verpflichtung unter dem Motto „Eine Welt – unsere Verantwortung“ öffnet sich die auch für Afrika die Tür zu „Globalisierung müssen wir so gestalten, dass sie den Menschen dient und nicht ausschließlich den Märkten und der Wirtschaft“.

***Karin Döhne (Leiterin Abteilung Afrika) u.a. ,Brot für die Welt
Foto: Christoph Püschner***