

Afrika und Europa – Neue Partnerschaft für Entwicklung, Frieden und Zukunft.  
Eckpunkte für einen Marshall-Plan mit Afrika

Kommentierung von Brot für die Welt

02.03.2017

Übergreifende Anmerkungen und zusammenfassende Würdigung

Es ist begrüßenswert, dass Minister Müller mit seinen Eckpunkten zu einem „Marshallplan mit Afrika“ die Gunst der Stunde einer allgemeinen Debatte über die Notwendigkeit Fluchtursachen zu bekämpfen nutzt, um mehr Aufmerksamkeit auf Afrika und die wirtschaftliche und soziale Entwicklung des Kontinents zu lenken. Einen Big Push - wie der Name Marshallplan verheißt - wird es jedoch nur geben, wenn dieser Vorstoß eines einzelnen Ministeriums bei anderen Ministerien auf Resonanz stößt und zu einer kohärenten Gesamtkonzeption der Afrika-Politik der Bundesregierung führt, die in die Afrika-Politik der EU einfließt. Entscheidend ist aber, dass die afrikanischen Staaten den Prozess anführen und es am Ende des Diskussionsprozesses einen deutschen Beitrag zu den von Afrika geführten Initiativen gibt.

Denn natürlich - und das stellt der Marshallplan zu Recht heraus - ist mit „Entwicklungshilfe“ allein wenig auszurichten. Solange die Außenwirtschaftspolitik nicht faire Rahmenbedingungen schafft, die ermöglicht, dass auch die afrikanischen Gesellschaften von Handel und Investitionen profitieren, kann staatliche Entwicklungszusammenarbeit wenig Push erzeugen.

Und solange die deutsche und europäische Agrar- und Handelspolitik, Rüstungsexporte, Treibhausgasemissionen und die sicherheitspolitische Zusammenarbeit mit autoritären und die Menschenrechte verletzenden Regimen die Lebensgrundlagen und den Frieden Afrikas untergraben, sollte sich keiner beklagen, dass Entwicklungspolitik ja nicht bewirke, was man von ihr erhofft. Es ist das Verdienst des Marshallplans, diese Zusammenhänge im Blick zu haben und erneut in den Diskurs zu bringen. Nun muss das BMZ seinen Anstrengungen darauf richten, diese Zusammenhänge in einen kohärenten Ansatz der Bundesregierung und der EU zu überführen.

An vielen - für Brot für die Welt entscheidenden - Stellen bleibt der Marshallplan aber sehr allgemein. Daher ist schwer zu bewerten, wo tatsächlich ein konkreter Wille zur Neugestaltung der Beziehungen mit Afrika existiert. Auch wenn der Plan von der Auflösung des traditionellen Geber-Nehmer-Verhältnisses spricht, hinterlässt die bislang fehlende Abstimmung mit afrikanischen Akteuren einen gegenteiligen Eindruck. Vor allem aber fehlen Aussagen zur kommenden Abstimmung mit afrikanischen Initiativen, so dass offen bleibt, ob die Umsetzung dem Anspruch gerecht wird. Die aid effectiveness agenda bzw. die Paris-

Accra-Busan-Prozesse geben hier ein Vorgehen vor, das sich nur unzureichend im Marshallplan wiederfindet.

### Zu einzelnen Teilen des Dokuments:

Afrika und Europa – Eine neue Partnerschaft für Entwicklung und Frieden;  
10 Thesen für eine Marshall-Plan mit Afrika

Die Nutzung des Begriffes „Marshallplan“ halten wir für problematisch, da der Vergleich unangemessen ist: Deutschland hatte einen Krieg begonnen und verloren, während Afrika eher noch an den Folgen der kolonialen Beherrschung leidet. Der damalige Marshallplan war nicht nur ein Wirtschaftsförderprogramm, sondern ebenso durch die Angst vor der Ausbreitung des Kommunismus motiviert. Er diente der Westbindung sowie der Öffnung der westeuropäischen Märkte für US-Güter.

Auch für viele Afrikaner ist die Begrifflichkeit sehr sensibel. Ein Marshallplan widerspricht dem Stand der entwicklungspolitischen Diskussion bzw. der Paris-Accra-Busan-Agenda, die „aid effectiveness“ mit „ownership and alignment“ verbinden. Hierzu müsste der Prozess vom Kopf auf die Füße gestellt werden: So gedacht, wäre es falsch zu fordern, der Plan sollte mit afrikanischen Akteuren abgestimmt werden. Die Bundesregierung sollte sich stattdessen an afrikanische Pläne anlehnen und sich mit diesen Prozessen abstimmen.

Der Plan spricht von einer neuen Qualität der Partnerschaft, die alte Geber-Nehmer-Beziehungen hinter sich lassen soll und nimmt mehrfach auf die Agenda 2063 Bezug, was zu begrüßen ist. Da allerdings dieser Entwurf des Plans ohne jeden Einbezug von afrikanischen Akteuren erstellt wurde und bisher keine Konkretisierung zum Abstimmungsprozess gemacht wurden, wäre zu fragen, wie ernsthaft dieses „alignment“ an afrikanischen Prozessen gemeint ist.

Der Marshallplan nimmt vor allem in These 3 (in positiver Weise) Bezug zur Frage von Migration und Flucht. Wir wissen dies zu schätzen, ebenso wie einige der Ideen dazu auf Seite 18. Ansonsten werden die Inhalte des Plans (dankenswerterweise) wenig mit der Diskussion um die „Bekämpfung von Fluchtursachen“ verknüpft. In der öffentlichen Kommunikation des Ministeriums (Artikel im Handelsblatt etc.) wird dies dagegen allerdings dezidiert getan. Dass die Bundesregierung im Rahmen des Khartum-Prozesses Länder wie Eritrea und Sudan - anerkannte Menschenrechtsverletzer - wieder indirekt fördert, um Flüchtlinge fern zu halten, ist eine Botschaft an Afrika, dass man die Menschenrechte letztlich nicht ernst nehmen muss, und die weitere Flüchtlinge „produzieren“ könnte.

Die Kirchen unterstützen die Position, dass sich die "Reformpartnerschaften" (more for more) klar auf Rechtssicherheit und Beteiligung beziehen und nicht etwa auf Wohlverhalten bei Rücknahmeabkommen. Wir danken BM Müller, dass er hier klare Worte auch gegenüber anderen Ministern und Stimmen in der eigenen Partei findet! Umgekehrt haben wir große Fragezeichen, wenn auf Seite 14 des Plans davon die Rede ist, dass „die EU-Entwicklungszusammenarbeit ... mit den Instrumenten des EU-Außenhandels konsequent verzahnt werden [muss]“ und auf Seite 11 „... eine abgestimmte Außen-, Entwicklungs-, Handels-, Wirtschafts-, Sicherheits-, Agrar-, Klima-, Umwelt- und Migrationspolitik runden ihn ab“. Das könnte zwar positiv sein, muss es aber nicht – je nachdem entlang welchen Maßstabs die Schaffung von Kohärenz erfolgt.

Das BMZ hat sich große Verdienste im Verhandlungsprozess zur Erarbeitung der Agenda 2030 erworben und sich vorgenommen, seiner gesamten Arbeit einem „SDG-Check“ zu unterziehen. Deshalb verwundert es, dass die Agenda 2030 im Marshallplan nur eine untergeordnete Rolle spielt. Die Agenda 2030 würde sich gut als ein Maßstab für die Kohärenzprüfung eignen. Sowohl Deutschland als auch alle afrikanischen Staaten haben 2015 auf der Sondervollversammlung der Vereinten Nationen der Agenda 2030 zugestimmt. Sich auf sie zu beziehen und von allen Beteiligten ambitionierte Beiträge zur Erreichung aller SDGs zu fordern, würde über allen Paternalismusvorwürfen erhaben sein und einem sich wandelnden Entwicklungsparadigma Rechnung tragen, nachdem im Lichte der Agenda 2030 alle Staaten Entwicklungsländer sind, die vor unterschiedlichen Transformationsherausforderungen stehen. Deshalb sollte die gemeinsame Arbeit zur Umsetzung der Agenda 2030 und Erreichung der SDGs quasi „vor die Klammer gezogen“ und bereits im Einleitungsteil und in den Thesen herausgestellt werden.

Zu bedenken geben möchten wir zudem, dass vor dem Hintergrund der Agenda 2030 und der damit verbundenen Verpflichtung „leave no one behind“ (These 10 im BMZ-Papier) die Reformpartnerschaften (These 7) nicht dazu führen dürfen, dass durch die besondere Förderung der „best performer“ (vorwiegend im Bereich der Middle Income Countries) die Unterstützung für Menschen in besonders armen und fragilen Staaten heruntergefahren wird. Mit gezielten Reformansätzen für LDCs und fragile Staaten sollten eben auch jene erreicht werden, die der Hilfe auch am stärksten bedürfen. Schwache oder fehlende Staatlichkeit darf nicht zu einer strukturellen Benachteiligung dieser Länder bzw. der dort lebenden Menschen führen.

Geschlechterpolitische Aspekte kommen im vorliegenden Plan kaum zum Tragen. Thesen 6 und 10 weisen darauf hin, dass die politische Teilhabe von Frauen ebenso gewährleistet werden muss wie die Erfüllung von Grundbedürfnissen von Frauen und Mädchen. Diese Hinweise begrüßen wir. Sie sind jedoch nicht ausreichend, um eine geschlechtergerechte Entwicklung im Blick zu behalten. These 3 bezieht sich auf die Jugend. Das Papier sollte deutlich darauf hinweisen, dass auch die Unterstützung und Förderung der Jugend an die Herstellung von Chancengleichheit und Gleichberechtigung der Geschlechter ausgerichtet sein muss.

Das BMZ verfügt über einen umfassenden Gender Aktionsplan (GAP), der aufzeigt, wie die Gleichberechtigung der Geschlechter in der deutschen Entwicklungspolitik erfolgen soll (Gender Mainstreaming, geschlechtergerechte Finanzierung etc.). Leider wird im vorliegenden Papier keine Verbindung zum GAP hergestellt.

## Kapitel 1. Afrika – Partnerkontinent Europas / 1.1. Kooperation auf Basis von Werten und Interessen

Wir begrüßen, dass in diesen Kapiteln auch die dunklen Seiten des europäischen Einflusses auf Afrika (Sklavenhandel, Kolonialismus, willkürliche Grenzziehungen) nicht ausgeklammert werden und dass (selbst)kritisch zugegeben wird: „Auch heute gründet der Wohlstand der Industrieländer teilweise auf der ungeregelten Ausbeutung von Menschen und Ressourcen des afrikanischen Kontinents“. Wo und wie dies konkret geschieht und was dagegen unternommen werden soll, um das Bekenntnis zu den Grundwerten („Menschenrechte, Freiheit, Solidarität, Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und die Bewahrung der Schöpfung“), die sich laut Marshallplan aus „unserer christlichen Wertetradition und

dem humanistischen Erbe Europas speisen“, bleibt allerdings im Dokument in vielen Bereichen unklar.

## Kapitel 1.2. Afrika hat großes Potential

Dass Kirchen und Religionsgemeinschaften einen wichtigen Beitrag zur sozialen Versorgung der Menschen im Bildungs- und Gesundheitsbereich leisten, ist richtig. Jedoch darf das nicht dazu führen, dass Regierungen ihren Verpflichtungen im Bildungs- und Gesundheitsbereich nicht nachkommen und religiöse Gemeinschaften Lückenbüßer spielen. Hier müssen Regierungen ganz klar in die Pflicht genommen werden sowohl im betroffenen Land selbst von der Zivilgesellschaft (einschließlich der Kirchen und Religionsgemeinschaften) wie auch von anderen Regierungen.

Nicht nur ein Afrika ohne Hunger, sondern auch ein Afrika ohne verheerende Epidemien ist möglich und muss verwirklicht werden.

Positiv möchten wir hervorheben, dass das Dokument die „aggressive Steuervermeidung internationaler Konzerne“ anprangert, die mit 60 Prozent daran beteiligt sind, dass den afrikanischen Staaten jedes Jahr rund 50 Milliarden Euro an Steuereinnahmen verloren gehen. Wir vermissen jedoch im Dokument ein klares Plädoyer zur Stärkung der Vereinten Nationen in Sachen Bekämpfung von Steuerhinterziehung und –vermeidung, so wie es die große Mehrheit der afrikanischen Staaten auf der internationalen Konferenz zur Entwicklungsfinanzierung in Addis Abeba gefordert hatte. Die Bundesregierung hatte damals eine Stärkung der Vereinten Nationen in Steuerangelegenheiten abgelehnt. Uns ist jedoch bewusst, dass diese deutsche Position hauptsächlich vom Bundesfinanzministerium gegen den Widerspruch des BMZ geprägt wurde.

## Kapitel 1.3. Der Kontinent der Chancen

Bei den Herausforderungen in Bezug auf das dynamische Bevölkerungswachstum muss neben den Aspekten „Sicherung der Ernährung“, „Schutz des Klimas und der Umwelt“ auch das Thema „Gesundheitsförderung“ benannt werden. Ungeachtet der bedeutenden Fortschritte bei der Bewältigung der HIV-Epidemie und anderer verheerender Krankheiten liegt die durchschnittliche Lebenserwartung in Afrika südlich der Sahara noch immer mehr als 20 Jahre unter der von Deutschland und in manchen besonders von HIV und anderen Krisen betroffenen Ländern sogar um 30 Jahre. Wie schon zuvor angemerkt ist das Risiko eines viel zu frühen Todes in Afrika um das Vielfache höher. Das beschreibt die zentrale Herausforderung, die es in den unterschiedlichen Handlungsbereichen anzugehen gilt. Jungen Menschen, die einen viel zu frühen Tod - oft durch HIV oder andere vermeidbare oder behandelbare Krankheiten - erleiden, nutzt auch die beste Ausbildungs- und Job-Offensive nichts.

## Kapitel 2.2 Neue Regeln der Zusammenarbeit

Wir begrüßen, dass in diesem Kapitel der „Stopp von schädlichen Exporten nach Afrika“ gefordert wird („Vom Freihandel zum fairen Handel“), ebenso die „Einhaltung von internationalen Umwelt- und Sozialstandards“, die „Austrocknung internationaler Steueroasen“ und die „Einschränkung von Waffenexporten nach Afrika – insbesondere von Kleinwaffen“. All den mit Pfeilen markierten Forderungen in diesem Kapitel können wir voll und ganz zustimmen. Im weiteren Verlauf des Dokument vermissen wir jedoch die

Konkretisierung: Mit welchen Maßnahmen sollen diese Forderungen durchgesetzt werden bzw. mit welchen Schritten will man der Erreichung dieser Ziele näherkommen?

## Kapitel 2.3 Finanzierung in einer neuen Dimension

Die Mobilisierung von Eigenmitteln der afrikanischen Staaten wird primär durch eine Unterstützung der Reform der nationalen Steuersysteme und durch die intelligente Regulierung privater Initiativen geschehen müssen. Wir begrüßen die in Addis Abeba 2015 verkündete deutsche „Addis Tax Initiative“ und die im Plan angestrebte Ausweitung auf weitere Länder. Wir begrüßen zudem, dass der Plan Maßnahmen zum „Stopp von illegalen Finanzströmen aus Afrika“ (S.13) und auf S. 23 ankündigt, „illegale Finanzströme und aggressive Steuervermeidung sowie Steuerhinterziehung stoppen“ zu wollen. Auch die geplante Umsetzung der G20 Initiative zur Austrocknung internationaler Steueroasen und der Steuervermeidungstaktiken der großen Unternehmen ist sehr wichtig.

Doch es fehlen im Plan konkrete Aktivitäten dazu bzw. es wird nicht deutlich, ob in irgendeiner Weise über die im Rahmen der OECD und G-20 schon beschlossenen Maßnahmen hinausgegangen werden soll (was zudem eine Abstimmung mit dem BMF erfordern würde). Es fehlt die Nennung von internationalen Maßnahmen, um Steuerdumping und ein „race to the bottom“ zu verhindern. Vielmehr ist es notwendig, dass Steuerabkommen auf regionaler Ebene getroffen werden, damit die einzelnen afrikanischen Länder auf der Suche nach Investoren sich nicht gegenseitig unterbieten. Auf globaler Ebene ist die politische und finanzielle Stärkung des UN Tax Committee überfällig, das dieses Thema im Sinne der Entwicklungsländer vorantreibt.

Die Unterstützung privater Investitionen muss im Einklang mit den nationalen Entwicklungsplänen stehen und darf die Länder steuerlich nicht übervorteilen. Wenn es sich dabei unter anderem auch um Public Privat Partnerships handelt, muss sichergestellt werden, dass die Verträge fair, transparent und nachhaltig sind, d.h. es dürfen keine untragbaren öffentlichen Folgekosten entstehen.

Unsere Befürchtung beim Vorhaben des Plans „ Investitionen auch für großinstitutionelle Anleger wie Versicherungen und Pensionskassen attraktiv zu machen“ (S. 15) ist, dass dies das geplante „ODA-finanzierte Bürgschaftsinstrument“ unabdingbar macht und dass es beim Scheitern von Investitionsvorhaben zu einem Verlust enormer wertvoller ODA-Mittel kommt.

Zur Rolle der Entwicklungsbanken: Die auf S. 18 geplante Maßnahme, „Verdrängung von Privatkapital durch Entwicklungsbanken verhindern und stattdessen Privatkapital mobilisieren“ kritisieren wir, da private Investitionen durch reformierte nationale und multilaterale Entwicklungsbanken mobilisiert und gesteuert werden können, wenn sie denn gut funktionieren. Politische Lenkung von Privatinvestitionen ist notwendig, um sie in nachhaltige Entwicklungsstrategien zu integrieren.

Leider erwähnt der Plan mit keinem Wort die möglichen Gefahren der Ausweitung von teuren Anleihen auf den Kapitalmärkten. Viele Experten auch aus IWF-Kreisen warnen davor sowie vor einer zu leichtfertigen Vergabepolitik und Garantie-Policy, denn beides kann zu einer neuen Schuldenkrise gerade in vielen Ländern Afrikas führen. IWF und Weltbank haben daher einen Toolkit zu verantwortlicher Kreditvergabe erstellt. Im Marshallplan wäre es vor allem wichtig, die UNCTAD-Prinzipien zu verantwortlicher staatlicher Kreditvergabe

und – aufnahme anzuwenden. Auch das afrikanische NGO-Netzwerk AFRODAD weist auf die Gefahren drohender Überschuldung afrikanischer Staaten durch leichtfertige Kreditaufnahme hin und hat Prinzipien verantwortlicher Kreditaufnahme entwickelt.

Die Verwendung staatlicher Entwicklungsgelder (ODA) zur Mobilisierung privaten Kapitals (um Investitionsrisiken für Unternehmen zu senken, zur Hebelung von Krediten der Entwicklungsbanken, zum Ausbau von Risikotransferinstrumenten wie Darlehens- und Kreditgarantieinstrumente und zur Schaffung von ODA-finanzierten Bürgschaftsinstrumenten) kann sinnvoll sein. Denn es ist richtig: „Bei einem Investitionsbedarf zur Umsetzung der UN-Nachhaltigkeitsziele (SDGs) in Afrika von mehr als 600 Milliarden US-Dollar jährlich können ODA-Mittel alleine nicht die Lösung sein.“ (S. 17) Dies muss aber im Endeffekt zu mehr Mitteln für Programme der direkten Armutsbekämpfung, der Finanzierung der SDGs und zur Bekämpfung des Klimawandels führen. Keineswegs darf es dazu kommen, dass bei gleichbleibendem ODA-Level weniger Zuschüsse für direkte Programme der Armutsbekämpfung bzw. der Sicherung der Grundbedürfnisse zur Verfügung stehen oder besonders arme Staaten (LDCs) benachteiligt werden, da sich private Investitionen auf lukrative Bereiche in aufstrebenden Entwicklungs- und Schwellenländer konzentrieren.

Ein wesentlicher Prüfstein für die Hebelung von privatem Kapital ist für uns, dass dadurch die Verteilung von Einkommen und Vermögen und das SDG 1 (Beendigung extremer Armut) positiv beeinflusst werden. Wenn die Hebelung von ODA mit Marktmitteln und die Nutzung von ODA für private Investitionen Armut senkt, die Verteilung verbessert und zu einer ökologisch nachhaltigen Entwicklung beiträgt, machen für uns diese Instrumente Sinn. Wenn aber – wie wir durch unsere Partner immer wieder erfahren – die privaten Investitionen im gesamten Sektor mehr Arbeitsplätze vernichten als schaffen, bzw. durch unklare Landtitel und schlechte Umweltregulation Kleinbauern vertreiben und natürliche Ressourcen unverantwortlich plündern, darf ODA nicht zur Absicherung von privaten Investitionen genutzt werden.

Letztlich braucht es eine substantielle Aufstockung von ODA. Daher unterstützen wir die Feststellung auf S. 15: „Natürlich brauchen wir angesichts der Herausforderungen mehr ODA-Mittel.“ Zusammen mit VENRO und vielen anderen Bündnissen und NGOs fordert Brot für die Welt, dass sowohl die EU als auch Deutschland das Ziel, mindestens 0,7 Prozent des Bruttonationaleinkommens für Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe bereitzustellen (und zwar ohne Anrechnung der Flüchtlingskosten) bis spätestens 2020 erreichen müssen.

### Kapitel 3.1. Säule: Wirtschaft, Handel und Beschäftigung

Den Überlegungen im zentralen Wirtschaftsteil (regionale Integration auf Basis afrikanischer Unternehmen) kann seitens Brot für die Welt generell zugestimmt werden. Wir teilen die Grundaussagen des Plans, dass wirtschaftlicher Fortschritt und Beschäftigung zentral für die Entwicklung Afrikas sind, die aber ohne funktionierende sozialen Grunddienste und Landwirtschaft nicht erreicht werden können.

Auch wir sind für mehr Investitionen, aber es geht um das wo und wie! Wir sollten afrikanische Partner unterstützen, einen inklusiven und nachhaltigen Entwicklungspfad zur Schaffung von Beschäftigung einzuschlagen. Deshalb ist es bedauerlich, dass ausgesprochen wichtige Teile wie die regionale Wirtschaftsintegration oder Wertschöpfungskettenansätze nur genannt werden, aber gar nicht konkretisiert werden. Die Punkte unter „Was muss

passieren“ (S. 17f.) verharren größtenteils auf dem Niveau von Zielformulierungen oder Forderungen. Unklar bleibt, was nun in der deutschen oder internationalen EZ bzw. in der internationalen Wirtschaftsordnung konkret angegangen werden soll? Was genau soll jetzt eigentlich neu und anders passieren als bislang? Z.B. gibt es neue Instrumente, um auch für afrikanische Unternehmerinnen und Unternehmer mehr Risiken zu minimieren? Was wird der Beitrag sein, damit diese lokalen Akteure mehr Investitionen und mehr Arbeitsplätze schaffen können, z.B. in dem sie besseren Zugang zu langlaufenden Investitionskrediten zu erträglichen Zinssätzen bekommen? Wie werden diese Ambitionen in einen Politikwechsel umgesetzt, der auch die Zustimmung von BMF, BMWI und der europäischen Partner braucht?

Der Einbezug der deutschen Wirtschaft ist stärker betont als es dem Problemlösungspotential aus afrikanischer Sicht entspricht. Positiv sind einzelne konkrete Forderungen bspw. nach Möglichkeiten legaler Migration für Ausbildung, oder Binnenmärkte partiell und zeitlich begrenzt vor Konkurrenz zu schützen.

Die Erfahrungen von Brot für die Welt und der zahlreichen Partnerorganisationen in Afrika zeigen, dass ausländische Investitionen nicht automatisch zu Armutsreduzierung und nachhaltiger Entwicklung führen. Zum Teil tragen die Investitionen nicht ausreichend zum Ausbau lokaler Wirtschaft bei, beispielsweise wenn es um Export von Rohstoffen geht, statt um Ausbau einer verarbeitenden Industrie vor Ort. So stellen Agrarinvestitionen, die als Lösungsmodell für die Bekämpfung des Hungers dargestellt werden, an vielen Orten eine Ursache für den globalen Hunger dar. Kleinbauern werden von ihrem Land vertrieben.

Wenn nun im Marshallplan neue Instrumente zur Förderung von deutschen Investitionen angedacht werden, dann müssen diese nachhaltig sein und menschenrechtlichen Standards (VN-Leitprinzipien Wirtschaft und Menschenrechte) genügen! Der NAP ist hier nicht ausreichend verbindlich und wir wollen das BMZ beim Wort nehmen, dass es sich in der Bundesregierung für eine Überprüfung und Fortentwicklung des NAP in Richtung mehr Wirksamkeit und Verbindlichkeit einsetzen will. Exportkredite und Bürgschaften dürfen nur an Unternehmen vergeben werden, die ihrer in den VN-Leitprinzipien beschriebenen menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht nachkommen und auch die freiwilligen Leitlinien zum Recht auf Nahrung und zum verantwortungsvollen Umgang mit Land, Wäldern und Fischgründen beachten und einhalten.

Um Beschäftigung und Einkommen für viele Menschen zu schaffen, sollten wir dort ansetzen, wo die Menschen leben und arbeiten: 60 - 70% der Menschen in Afrika leben auf dem Land und von der Landwirtschaft; nur ca. 15% sind in formaler Beschäftigung und nur 1 Promille arbeiten bei deutschen Unternehmen. Es sollte deutschen und afrikanischen Firmen gleichermaßen Zugang zu Risikokapital gegeben werden, vorrangig afrikanischen Bäuerinnen und Bauern. Das größte Potenzial bieten regionale Märkte in Afrika, zum Beispiel im Bereich weiterverarbeiteter landwirtschaftlicher Produkte.

Neben schwacher Infrastruktur (Transport, Energie) als Hindernis für den Ausbau innerafrikanischer Handelsstrukturen sind Zollbarrieren, willkürliche Warenkontrollen und mangelnde Transparenz an den Binnengrenzen mitverantwortlich für den geringen innerafrikanischen Warenaustausch. Die Abhängigkeit der Staatshaushalte von Zolleinnahmen ist besonders in den Niedrigeinkommensländern noch sehr hoch.

Auch die von der EU vorangetriebene Externalisierung der Migrationskontrolle behindert in Afrika regionale Märkte und Zollunionen sowie die Freizügigkeit von Unternehmen und

Arbeitskräften. Und die Verhandlungen und bisherige Umsetzung von Wirtschaftspartnerschaftsabkommen der EU mit afrikanischen Staaten sind gerade dabei, regionale Märkte und Wirtschaftsgemeinschaften zu stören – entgegen ihrer ursprünglichen Absicht, die regionale Integration zu fördern. Denn momentan gelten innerhalb einer Zollunion afrikanischer Staaten unterschiedliche Handelsregime mit der EU. Besonders in den drei regionalen Wirtschaftsgemeinschaften mit relativ weit entwickelter Binnenintegration (ECOWAS, EAC und SADC) ist mit den mit der EU abgeschlossenen Zwischen- und Rahmenabkommen ein Rückschritt für den Ausbau von Binnenmärkten zu verzeichnen.

Wir teilen deshalb die in dem Papier geäußerte Sorge, dass die bisherigen Handelsbeziehungen der EU mit Afrika zum Teil entwicklungs-schädliche Folgen haben (Störung von Binnenmärkten, Schädigung der landwirtschaftlichen Produktion durch Billigexporte) und einer grundsätzlichen Überprüfung bedürfen. Die Handelsbeziehungen zwischen der EU und Afrika brauchen einen neuen Rahmen, der flexible Schutz- und Steuerungsinstrumente enthält. Die Bundesregierung und die EU sollten sich für eine Änderung von WTO-Regeln einsetzen, die den Entwicklungsländern mehr Spielraum für den Einsatz von Schutz- und Regulierungsinstrumenten gibt. Die Wirtschaftspartnerschaften der EU mit afrikanischen Staaten (EPA) gehören auf den Prüfstand. Die Bundesregierung sollte sich bei der EU dafür einsetzen, dass zumindest die Zwischenabkommen (Kamerun, ESA, Ghana, Cote d'Ivoire) und die Sondervereinbarungen mit Kenia in den Vertragsteilen, die eine Entwicklung zu Binnenmärkten massiv stören, ausgesetzt werden (Zollabbau und Marktöffnung).

Stattdessen sollten regionale Märkte und Investitionen gefördert werden, die die afrikanischen Staaten unterstützen, die EU-Marktpräferenzen besser nutzen zu können. Dabei sollte im Vordergrund stehen, aus den vorhandenen Rohstoffen eine höhere Wertschöpfung zu erzielen, um zumindest durch erste Fertigungsstufen industrielle Arbeitsplätze zu schaffen oder aus Agrarrohstoffen Fertigprodukte (Schokolade, Röstkaffee, Säfte) für den EU-Markt herzustellen. Dabei müssen die Lieferketten vom Rohstoffabbau bzw. von der Aussaat und Ernte bis zum Export und die kleinbäuerliche Produktion (wie zum Teil durch die SEWOH des BMZ bereits gefördert) den Schwerpunkt bilden. Dabei muss in nachhaltige, klimagerechte, agrarökologische Ansätze investiert werden. Vorsicht vor dem Einsatz unangepasster Technologie, die wenig Beschäftigung schafft und die Böden zerstört! Auch der Einsatz von gentechnisch verändertem Saatgut sollte nach wie vor nicht vom BMZ gefördert werden.

Die Förderung von produktiver Beschäftigung in Afrika erfordert sowohl Ausbildung als auch industriepolitische kohärente Ansätze sowie Unternehmensförderung (Training, Start-Up, Finanzierung etc.). Die deutsche Wirtschaft kann und soll dazu einen Beitrag leisten, der aber immer bescheiden sein wird.

Gesundheit sollte als eine der wesentlichen Voraussetzungen für wirtschaftliche Entwicklung und Armutsbekämpfung benannt werden. Die Investition in Gesundheit ist daher auch eine Investition für Wachstum und Beschäftigung. Dazu kommt, dass der Gesundheitssektor selbst ein Wachstumssektor mit vielen Arbeitsplätzen ist.

Aufgenommen werden sollte die Sicherung der TRIPS-Flexibilitäten im Zusammenhang der Ratifizierung von Handelserleichterungen. Beim Abschluss von bi- und multilateralen

Handelsabkommen muss sichergestellt sein, dass diese fair und transparent sind und den Einsatz der TRIPS- Flexibilitäten nicht beschränken.

Gefördert und unterstützt werden sollten die Länder Afrikas in ihrer Kapazität, Medikamente lokal selbst herzustellen. Eine höhere Unabhängigkeit von der Unterstützung (und dem Marktgebaren) anderer Länder wäre dadurch möglich.

## 2. Säule: Frieden, Sicherheit und Stabilität

Schwache Staaten treffen auf sich verschärfende schwierige Trends: Rasche Urbanisierung, neue Funde natürlicher Ressourcen, umwelt- und klimainduzierte Probleme, sowie die Zunahme von Vertreibung und Migrationsbewegungen und transnationaler Terrorismus haben das Potential, afrikanische Gesellschaften unter massiven Druck zu setzen. Die bekannten Symptome schwacher Staatlichkeit verschärfen sich dadurch: hohe Jugendarbeitslosigkeit, Ungleichheit und soziale Exklusion, regionale Disparitäten, grenzbezogene Probleme, Kleinwaffenverbreitung, Korruption, Menschenrechtsverletzungen, fehlende Perspektiven für junge Menschen und die nicht abnehmende Anzahl humanitärer Katastrophen in Subsahara Afrika.

Gewaltsame Radikalisierungsphänomene sind vielmehr auf die Entkopplung zwischen Staat und Bürger (Ausgrenzung etc.) zurückzuführen als per se auf schlechte wirtschaftliche und soziale Rahmenbedingungen. Deshalb ist neben der Stärkung staatlicher Strukturen auch die Unterstützung lokaler friedensfördernder Strukturen wichtig.

Bewaffnete Konflikte bilden eine der zentralen Ursachen für Flucht und Destabilisierung. Daher ist der Aufbau von Instrumenten der Prävention von zentraler Bedeutung. Das Papier enthält wichtige Hinweise mit Blick auf die Unterstützung der Afrikanischen Union und stellt fest: „Dabei hinkt der Aufbau der zivilen Kapazitäten den militärischen hinterher.“ Es gilt also die zivilen Präventionskapazitäten – unter Einbindung gesellschaftlicher Akteure – zu stärken.

Es reicht also keinesfalls aus, auf die Existenz einer afrikanischen Eingreiftruppe zu verweisen, die in dem vorliegenden Papier sehr stark hervorgehoben wird. EU-Förderungen haben in den vergangenen Jahren zum Ausbau militärischer Instrumente beigetragen, die u.a. im Rahmen von Peacekeeping-Missionen eingesetzt werden, die zivilen Aspekte der Prävention aber vernachlässigt. Auch die African Peace Facility erwies sich im Wesentlichen als Instrument der (militärischen)Krisenreaktion. Es wäre an der Zeit, nun die zivilen Frühwarnkapazitäten stärker auszubauen, und dafür erwiesen sich z.B. auch die Beobachtungen und Dokumentationen von Menschenrechtsorganisationen aus der Zivilgesellschaft als wertvolle Instrumente. Eine Grundvoraussetzung für Gewaltprävention in der Region ist, dass die strukturellen Ursachen für Unfrieden, die nicht nur in Ungerechtigkeit und Ausgrenzung, sondern auch in Demokratiedefiziten zu suchen sind, angegangen werden - und nicht nur die Symptome.

Vor diesem Hintergrund sehen wir vor allem die starke Fokussierung des Marshallplans auf militärische „Ertüchtigung“ (Ausbildung und Ausrüstung) von Armeen in Partnerländern (S. S. 20) in Afrika als problematisch an. Wir befürchten, dass diese eher auf Kosten der zivilen Ansätze erfolgen wird. Zudem fehlen hier klare Aussagen, dass diese Ertüchtigung nicht aus ODA-Mitteln mitfinanziert werden darf.

Militärische Ertüchtigung ist keine überzeugende Strategie im Umgang mit dem Problem fragiler Staatlichkeit. In Regionen mit schwach ausgeprägten staatlichen Strukturen ist dies ein risikoreiches Unternehmen, weil der Partner von heute durch Regierungswechsel oder gewaltsame Umstürze schnell zum gut ausgerüsteten Feind von morgen werden kann. Man sollte sich nicht der Illusion hingeben, dass mit einer europäischen oder nationalstaatlichen Ertüchtigungsstrategie in Ländern wie Mali oder Somalia stabile Staaten geschaffen werden können.

Brot für die Welt und weitere entwicklungs- und friedenspolitische Verbände haben im vergangenen Jahr in Presseerklärungen darauf hingewiesen, dass sie die von der EU-Kommission vorgeschlagene Umfunktionierung des EU-Instruments für Stabilität und Frieden für die Finanzierung militärischer Ausbildung und Ausrüstung mit großer Sorge betrachten und an die Bundesregierung appelliert, dieses Vorhaben zu stoppen.

Das „Instrument für Stabilität und Frieden“ wurde 2014 vor allem dafür geschaffen, um die EU-Politik in den Bereichen Krisenreaktion, Konfliktverhütung, und Friedenskonsolidierung wirksamer zu machen. Der Aufgabenkatalog ist breit und schon jetzt mit den vorhandenen Haushaltsmitteln kaum zu bewältigen. Wir befürchten, dass die zusätzliche Finanzierung militärischer Funktionen aus diesem Topf unweigerlich auf Kosten der Mittel für zivile Ansätze gehen wird. Die Kommission schlug vor, den Haushalt des IcSP (2,338 Milliarden Euro für die Jahre 2014 bis 2020) um 100 Millionen Euro zu erhöhen, hat aber nichts dazu gesagt, wie sie die Mittel dafür aufbringen will.

In Brüssel wurde diskutiert, dafür Gelder aus dem Instrument für Entwicklungszusammenarbeit (Reserven aus dem Fonds für Armutsbekämpfung) umzuwidmen. Brot für die Welt lehnt diese Pläne ab. Eine Umwidmung von Entwicklungsgeldern wäre unverantwortlich angesichts der Tatsache, dass die Mittel für Entwicklung dringend gebraucht werden, um strukturelle Ursachen von Konflikten und Migration anzugehen.

Die Frage, die uns aktuell interessiert ist: Wie positioniert sich die Bundesregierung zu diesem Vorschlag und welche Festlegungen wurden von der Regierung im Hinblick auf die Finanzierung der erforderlichen 100 Millionen Euro getroffen?“

Wir meinen, wenn Entwicklungsgelder umgewidmet und in militärische Bahnen gelenkt würden, besteht wenig Hoffnung, dass die EU und ihre Mitgliedsländer weiterkommen im Hinblick auf nachhaltige Prävention und Friedensstabilisierung. Zudem sehen wir die Begründungen für die Umfunktionierung des EU-Instruments als nicht stichhaltig an. Die Befürworter legitimieren das mit einem starken Fokus auf drohende Instabilitäten ganzer Regionen und berufen sich auf einen „umfassenden“ Ansatz zur Bewältigung von Konflikten. „Umfassend“ bedeutet aber wesentlich die Finanzierung von Ausrüstungs- und Ausbildungshilfe für Armeen afrikanischer Staaten. Wir meinen, dass sich ein umfassender Ansatz auf eine fundierte Analyse der Konfliktursachen gründen und überzeugende Vorschläge zur Kombination entwicklungs- und friedenspolitischer Ansätze machen muss. Ein schlüssiger Politikansatz ergibt sich nicht dadurch, dass man Haushaltstöpfe vermischt. Gefordert sind stattdessen ressortübergreifende Konzepte und abgestimmtes Handeln, das sich an der Vorbeugung von Gewalteskalation und der Beseitigung von Konfliktursachen orientiert und ziviler Konfliktbearbeitung Vorrang vor dem Ausbau militärischer Fähigkeiten einräumt.

Deutschland als der weltweit fünftgrößte Rüstungsexporteur macht sich mit der Finanzierung von Ausrüstungshilfe unglaublich. Subventionieren wir dadurch nicht indirekt die eigene Rüstungsindustrie, die ihr Heil in den letzten Jahren verstärkt im Export in sogenannte Drittländer (also Länder außerhalb der EU und der NATO) sucht? Diese untergräbt unsere Glaubwürdigkeit auch in anderen Politikfeldern.

Dies gilt ebenso für den Export von Kleinwaffen. Eine „Einschränkung von Waffenexporten nach Afrika – insbesondere von Kleinwaffen“, klingt erst einmal vernünftig, aber die Genehmigungspraxis in den vergangenen Jahren zeigt deutlich, dass wir von einer restriktiven Auslegung deutscher Rüstungsexportkontrolle leider meilenweit entfernt sind. Die Langlebigkeit von kleinen- und leichten Waffen, ihr einfacher Transport und die mangelnde Endverbleibskontrolle haben dazu geführt, dass deutsche Waffen in nahezu jedem Konfliktgebiet vorzufinden sind. Daher müssen wir in Zukunft den Export von Kleinwaffen gänzlich einstellen und unsere Bemühungen im Abrüstungsbereich verstärken.

Eine Politik, die sich auf nachhaltigen Frieden und Stabilität richtet, muss die Ursachen von Gewaltkonflikten in den Blick nehmen, statt Symptome (z.B. Flüchtlingsbewegungen) zu bekämpfen. Eine Politik, die Frieden und Stabilität anstrebt und gleichzeitig zur Demokratisierung, zum Aufbau von Rechtsstaatlichkeit und zur Respektierung von Menschenrechten beitragen will, muss sich für die Sicherheit derjenigen einsetzen, die unter Unfrieden und einem Mangel an Demokratie und guter Regierungsführung leiden, anstatt die Sicherheitsinteressen europäischer Staaten zum alleinigen Maßstab zu machen.

Daraus folgt: Keine Flüchtlingsdeals (sogenannte „Migrationspartnerschaften“) und Ertüchtigungsinitiativen für die Armeen und Sicherheitsapparate in Ländern und Regimen, die politische Oppositionsbewegungen unterdrücken, Menschenrechte missachten und gute Regierungsführung vermissen lassen.

Friedenspolitische Unterstützung aus Deutschland sollte sich stattdessen noch stärker auf den Ausbau lokaler und zivilgesellschaftlicher Kapazitäten für Frieden und Konfliktbearbeitung richten. Es geht darum, die in vielen afrikanischen Ländern vorhandenen Kenntnisse und Initiativen (z.B. für Mediation, zivile Konfliktbearbeitung in lokalen Gemeinwesen, Friedenspädagogik, Traumaarbeit usw.) und Ansätze zur Überwindung von Gewaltkulturen zu stärken und noch stärker zur Entfaltung zu bringen. Hier geht es unter anderem auch darum, die Handlungsspielräume von gesellschaftlichen Gruppen, die in zahlreichen Ländern Afrikas stark eingeschränkt werden, zu erweitern. Vielerorts wird das Engagement von NGOs, ebenso wie das Wirken von Journalisten, Anwälten oder Gewerkschaften behindert oder kriminalisiert. Auch und gerade im Rahmen von politischen Dialogen und Staatsbesuchen sollten afrikanische Mandats- und Entscheidungsträger immer wieder daran erinnert werden, dass eine aktive Zivilgesellschaft für demokratische Konsensfindung und Legitimation erforderlich ist, und dass die Unterdrückung gesellschaftlicher Emanzipationsbestrebungen nicht hingenommen werden kann.

### 3. Säule: Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte

Good Governance von den afrikanischen Regierungen als deren Beitrag zu fordern und auf die Probleme hinzuweisen, die Afrikas Eliten selbst darstellen oder schaffen, ist richtig und wird auf Gehör stoßen, wenn die Bundesregierung und die EU sich selbst in ihrem Handeln auch konsequent daran halten. Dass die Bundesregierung im Rahmen des Khartoum-Prozesses Länder wie Eritrea und Sudan - anerkannte Menschenrechtsverletzer - wieder

indirekt fördert, um Flüchtlinge fern zu halten, ist eine Botschaft an Afrika, dass man die Menschenrechte letztlich nicht ernst nehmen muss. Solche Inkohärenzen abzustellen, wäre eine gute Frucht des weiterzuentwickelnden Planes. Anreizsysteme wie „More for more, less for less“ sollten an Demokratie und Rechtsstaatlichkeit gemessen werden, keinesfalls an Wohlverhalten in Migrationsfragen.

Es ist nicht unbedingt falsch, wie das BMZ fordert, die staatliche EZ bzw. Förderung an Stärkung von Demokratie und guter Regierungsführung zu koppeln. Allerdings kann für NGOs wie Brot für die Welt auch das Gegenteil gelten, gerade dort aktiv zu werden, wo die Zivilgesellschaft gestärkt werden muss, um autoritäre, korrupte und schwache Regime zu verantwortlicher Regierungsführung zu bringen.

Stärkung von Partizipation, Demokratie und Bekämpfung des „shrinking space for civil society“ sollte nicht nur Ziel des Marshallplans sein, sondern auch die zentrale Methode zur Diskussion und Umsetzung des Plans. Kirchen und die afrikanische Zivilgesellschaft sind wichtige Stimmen und Subjekte für nachhaltige Entwicklung. Vielmehr fordern wir die Anlehnung der BMZ-Förderpolitik an afrikanischen Plänen (alignment) und die Abstimmung mit den afrikanischen Akteuren in deren Prozessen. Dies wäre ein mutiges Zeichen für mehr Zusammenarbeit. Wir fordern hier insbesondere die Rollen von Kirchen zu berücksichtigen.

## Das Fundament des Marshallplans

Bei der Ausgestaltung der Initiativen gilt es darauf zu achten, dass die ärmsten Menschen und marginalisierten Bevölkerungsgruppen beteiligt werden. Besonders bei den Klimarisikoversicherungen besteht die Gefahr, dass die ärmsten keinen Zugang finden oder Klimaversicherungen auf den Weg gebracht werden, die gezielt an Input-Support-Programme gekoppelt sind (zertifiziertes Saatgut bzw. Hybrid-Saatgut + Dünger + Pestizide). Ernteausfallversicherungen können nur abgeschlossen werden, wenn zertifiziertes Industrie-Saatgut verwendet wird. Dies diskriminiert agrarökologische Produktionsmodelle und bäuerliche Saatgutssysteme massiv. Es besteht die Gefahr, dass solche Versicherungslösungen verstärkt dazu dienen könnten, kleinbäuerliche Produzent/-innen in bestimmte Produktionsmodelle zu drängen.

Die von Deutschland durchgeführten oder angestoßenen Klimainitiativen in Afrika sind begrüßenswert aber auch nur ein Tropfen auf den heißen Stein, sofern die Industrieländer nicht ihre Treibhausgasemissionen drastisch reduzieren und auf 100% Erneuerbare umsteigen. Deutschland muss den Kohleausstieg beschließen und sofort einleiten, sonst wirkt das Engagement in Afrika zu Klima- und Energie unglaubwürdig. Globaler Klimaschutz bleibt die beste Form der klimabedingten Fluchtursachenbekämpfung!

Es darf nicht der Eindruck entstehen, dass die Klimakrise durch die Versicherungsindustrie bewältigt werden kann. Reiche Staaten können sich dadurch auch nicht aus ihrer Verantwortung ziehen. Die Bereitstellung von öffentlichen Klimafinanzmitteln, zusätzlich zu ODA, für Minderung, Anpassung und die Bewältigung von klimabedingten Schäden und Verlusten wird nicht durch eine Versicherungsinitiative ersetzt.

Wir stehen hinter dem Versprechen der Industrieländer, die finanzielle Unterstützung für die armen Länder beim Klimaschutz und bei der Anpassung an die klimatischen Veränderungen bis 2020 auf 100 Mrd. US-Dollar pro Jahr zu steigern. Im Rahmen dessen soll insbesondere

die Unterstützung für die Anpassung an den Klimawandel zur Sicherung der Lebensgrundlagen etwa in der Landwirtschaft oder zum Schutz vor kommenden Unwetterkatastrophen stärker steigen als bisher vorgesehen. Weniger als 20% der Klimafinanzierungsmittel sind für Anpassung vorgesehen.

Das Konzept Climate-Smart Agriculture (CSA), wie es verschiedene internationale Klimainitiativen unter maßgeblicher Beteiligung großer Agrar- und Lebensmittelkonzerne für Afrika propagieren, sehen wir kritisch. Ohne verbindliche soziale und ökologische Kriterien kann der CSA-Ansatz bzw. die CSA - Terminologie dazu genutzt werden, eine industrielle Intensivierung der afrikanischen Landwirtschaft durch Gentechnik und Agrarchemie Vorschub zu leisten. Stattdessen müssen agrarökologische Prinzipien, eine solidarische Form der Ressourcenverteilung und Ernährungssouveränität zu Leitlinien für eine klimaresiliente Landwirtschaft werden. Die gesellschaftliche Teilhabe marginalisierter Kleinproduzenten – insbesondere von Frauen – muss gestärkt und die Verbesserung ihrer Lebenssituation in den Mittelpunkt rücken.

Wir begrüßen die klare Formulierung im ersten Satz des Kapitels 4.4 (S.31): „Die Sicherstellung von Angeboten für Gesundheit, Bildung und soziale Sicherung gehört zu den Kernbereichen staatlicher Fürsorge. Die afrikanischen Staaten müssen dieser Verantwortung gerecht werden.“ Im Sinne des Grundgedankens der SDGs würden wir noch etwas deutlicher formulieren: „Die Sicherstellung des Zugangs zu Gesundheit, Bildung und sozialer Sicherheit für alle gehört zu den Kernbereichen staatlicher Verantwortung.“ Neben der unbedingten Verantwortung der Staaten, verweist die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte auch auf eine internationale Verantwortung für die Sicherstellung des Rechts auf soziale Sicherheit (AGM Artikel 22, 1948).

In jedem Fall muss dieses grundsätzliche Statement jedoch auch handlungsleitend sein. Das bedeutet, dass die Frage: „Was muss passieren?“ kohärent dazu beantwortet werden muss. Deutschland sollte die afrikanischen Staaten unterstützen, damit diese die notwendige zentrale Rolle für den Aufbau, die Regulierung und die nachhaltige Finanzierung koordinierter, universeller sozialer Sicherungssysteme übernehmen können. Die Förderung privatwirtschaftlicher Initiativen muss diesem Primat untergeordnet sein.

Privatwirtschaftliche Versicherungssysteme und Initiativen sind dahingehend zu prüfen, ob sie arme Bevölkerung gleichberechtigt berücksichtigen können und umverteilende Mechanismen beinhalten. Einer verstärkten Segmentation von Sicherungssystemen, die universellen Ansätzen die Ressourcen entziehen, muss entgegengewirkt werden.

Die Formulierung „Privatsektor bei Risikoübernahme unterstützen“ ist unglücklich gewählt, da die eigentliche Zielgruppe, die unterstützt werden soll, aus den Augen verloren wird.

Eine finanzielle Unterstützung für die Finanzierung von sozialer Grundsicherung (Social Protection Floors) sollte zugesagt werden, wenn diese aus nationalen Mitteln nicht aufgebracht werden kann. Dies kann direkt oder durch die Beteiligung an einem internationalen Mechanismus erfolgen.