

Positionspapier „Afrika und die G20 – Ansätze für eine progressive Afrikapolitik“

Die Kooperation mit Afrika wurde zu einem Schwerpunktthema des G20-Gipfels im Juli 2017 erklärt und es soll ein „Vertrag“ mit Afrika (Compact with Africa – CWA) vereinbart werden. Wir treten für eine progressive und solidarische Afrikapolitik ein und beziehen mit diesem Positionspapier aus sozialdemokratischer Sicht Stellung zum CWA. Wir fordern einen CWA, der auf eine sozial-ökologische Transformation afrikanischer und europäischer Gesellschaften zielt.

Die G20 als exklusiver Club der mächtigsten Wirtschaftsnationen sind zu einem einflussreichen Forum für Fragen der Weltwirtschaft geworden, dessen Entscheidungen zum Teil schwerwiegende Auswirkungen auf ärmere Länder haben. Der afrikanische Kontinent ist vom G20-Prozess weitestgehend ausgeschlossen. Im „Afrikajahr 2017“ wollen die G20-Nationen in ausgewählten Ländern durch Investitionspartnerschaften Arbeit und Wachstum in Afrika schaffen und Migration nach Europa verhindern. Dieses Vorgehen steht für ein neoliberales Wirtschaftsverständnis und verstärkt unter Umständen postkoloniale Abhängigkeitsstrukturen. Das ist das Gegenteil dessen, was wir uns unter einer progressiven Afrikapolitik vorstellen.

Wir fordern stattdessen, dass in einem partnerschaftlichen Vorgehen eine sozial-ökologische Transformation afrikanischer und europäischer Gesellschaften und Wirtschaftssysteme eingeleitet wird, wie es auch in den nachhaltigen Entwicklungszielen (SDGs) verankert ist. Gerechtigkeit, Frieden, Nachhaltigkeit und Solidarität müssen dabei im Mittelpunkt stehen. Eine zeitgemäße Afrikapolitik darf nicht mehr auf umweltschädlichen und elitären Wachstumsparadigmen der Vergangenheit beruhen. Soziale und ökologische Krisen machen gesellschaftliche Umbrüche unausweichlich. Deshalb fordern wir, dass soziale und politische Teilhabe zur entscheidenden Grundlage politischen Handels gemacht werden (Just Transition). Die Partner einer progressiven Afrikapolitik sind daher nicht autoritäre Entwicklungsstaaten, sondern Akteure, die sich für funktionierende demokratische Systeme und eine armutsmindernde Wirtschafts- und Entwicklungspolitik in ihren Ländern und Regionen einsetzen. Ebenfalls ist klar, dass es keine einheitliche Politik für einen so großen und heterogenen Kontinent wie Afrika geben kann. Differenzierung im Rahmen eines regionalen politischen Ansatzes ist notwendig.

Es wird Zeit für einen Paradigmenwechsel in der Afrikapolitik

Angesichts globaler politischer Verschiebungen und drängender gemeinsamer Herausforderungen ist es höchste Zeit, unsere Beziehungen zu den Staaten Afrikas neu auszurichten. Die Chance der derzeitigen afrikapolitischen Initiativen, insbesondere der G20 und des CWA, liegt darin, Afrikapolitik auf der politischen Agenda nachhaltig zu verankern. Die G20 können als informeller Zusammenschluss von Staaten zwar keine rechtsverbindlichen Entscheidungen treffen, jedoch wichtige politische Akzente setzen und Prozesse in globalen Institutionen verstärken. Allerdings müssen im Rahmen eines partnerschaftlichen politischen Ansatzes staatliche und nichtstaatliche Akteure des afrikanischen Kontinents in die Politikentwicklung nicht nur eingebunden werden, sondern kollektive politische Positionsbestimmungen stattfinden. Dabei muss auf existierende Programme afrikanischer Partner wie die Agenda 2063 der Afrikanischen Union (AU) Bezug genommen werden. Jegliche afrikapolitische Initiative muss zudem von Grund auf mit

dem Bewusstsein gedacht werden, dass der Kolonialismus Strukturen geschaffen hat, deren Nachwirkungen die politische, soziale und wirtschaftliche Entwicklung Afrikas bis heute prägen.

Gemeinsamen Herausforderungen ist nur gemeinsam zu begegnen, das traditionelle Geber-Nehmer-Schema ist dagegen ein Anachronismus. Daher ist ein politischer Paradigmenwechsel notwendig, um die Fragen gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und politischen Strukturwandels zu bewältigen. Eine solidarische deutsche und europäische Afrikapolitik muss im Rahmen einer gemeinsamen Positionierung auf Basis eines kohärenten ressortübergreifenden politischen Handelns konzipiert und eingebracht werden – und nicht durch mehrere sich widersprechende Initiativen und Handlungsebenen. Nicht abgestimmte Initiativen einzelner Ministerien sorgen für Missverständnisse und Unklarheiten. Nur durch eine kohärente und abgestimmte Vorgehensweise bleibt die deutsche Afrikapolitik unseren Gesprächspartnern gegenüber verständlich und wir können selbstbewusst für unser demokratisches Gesellschaftsmodell eintreten.¹ Grundlage unseres afrikapolitischen Handelns muss auch weiterhin ein regionaler politischer Ansatz und die Zusammenarbeit mit der Afrikanischen Union (AU) sowie den regionalen Wirtschaftsgemeinschaften (RECs) sein. Bilaterale Abkommen wie zum Beispiel die aktuellen EU-Afrika-Migrationspartnerschaften mit einzelnen Staaten unterlaufen die Logik der Integrationsbemühungen von Regionalorganisationen wie der AU, die regionale Lösungsansätze verfolgen.

Eine weltweite sozial-ökologische Transformation als gemeinsames Ziel der afrikanisch-europäischen Partnerschaft

Eklatante soziale Ungerechtigkeiten, wirtschaftliche Krisen, ökologische Schieflagen, die Bereicherung Weniger auf Kosten vieler und die Krise der Demokratie durch erstarkenden Populismus bzw. die Zunahme von autoritären Entwicklungsmodellen sind Probleme, die sowohl Afrika als auch Europa belasten. Die Lösung kann nicht allein darin liegen, Antworten für den vermeintlich schwächeren Partner zu finden, wie es der „Compact with Africa“ tut. Für uns zeichnet sich eine gute und verantwortungsbewusste Partnerschaft dadurch aus, dass anstelle von geteilten Problemen wieder gemeinsame Ziele in den Vordergrund gerückt werden. Gemeinsam mit unseren afrikanischen Partnern wollen wir uns für eine globale soziale und ökologische Transformation in Afrika und Europa einsetzen, die das Recht auf ein menschenwürdiges Leben für alle mit den Belastungsgrenzen unseres Planeten in Einklang bringt. Den Rahmen der partnerschaftlichen Zusammenarbeit bilden sowohl internationale Verträge und Zielsysteme wie die Agenda 2030, die Sustainable Development Goals (SDGs) und das Pariser Klimaabkommen sowie vor allem bereits vorhandene Konzepte aus Afrika wie die Agenda 2063 der Afrikanischen Union (AU). Deutschland sollte mit gutem Beispiel vorangehen und die Vielzahl an afrikapolitischen Initiativen kohärent gestalten und in transparenter und übersichtlicher Weise an afrikanische Partner kommunizieren. Dazu gehört auch, sich auf europäischer Ebene verstärkt zu engagieren und EU-Afrika-Initiativen aktiv mitzugestalten.

¹ Siehe dazu das Positionspapier „Progressive Afrikapolitik – Die Staaten Afrikas als globale Partner.“ Online unter <http://www.spdfraktion.de/system/files/documents/positionspapier-progressive-afrikapolitik-20092016.pdf>.

G20 erweitern und inklusiver gestalten

Mit Ausnahme von Südafrika sind keine weiteren afrikanischen Staaten als reguläres Mitglied im G20-Prozess vertreten. Damit ist der afrikanische Kontinent de facto ausgeschlossen. Einige handverlesene Vertreter Afrikas als Gäste zu G20-Treffen einzuladen oder der AU bzw. einem weiteren afrikanischen Land eine dauerhafte Mitgliedschaft zu gewähren, ändert nichts an diesem grundsätzlichen Defizit. Auch deshalb bleiben die Vereinten Nationen das einzige demokratisch legitimierte Forum um globalen Herausforderungen zu begegnen. Hinzu kommt, dass auch die in der G20 vertretenen Regierungen nicht zwangsläufig die Interessen ihrer Bevölkerung repräsentieren. Sie stehen teilweise für autoritäre Entwicklungsmodelle und haben sich weitestgehend dem neoliberalen Entwicklungsparadigma der G20 angeschlossen. Um auszuschließen, dass lediglich die Interessen der Eliten berücksichtigt werden, müssen daher Elemente der Partizipation in der G20-Agenda gestärkt und eine möglichst breite gesellschaftliche Debatte angestoßen werden. Der bereits bestehende Dialog mit der Zivilgesellschaft ist zwar begrüßenswert, doch nicht ausreichend. Die Partizipation gesellschaftlicher Gruppen und insbesondere der Zivilgesellschaft und Gewerkschaften muss im G20-Prozess institutionell gestärkt werden, zum Beispiel durch die in der Agenda 2030 dargelegten Verfahren im Rahmen des Hochrangigen Politischen Forums (High-level Political Forum, HLPF) oder durch die Einführung von zivilgesellschaftlichen Multi-Stakeholder-Foren, welche dem Civil Society 20 (C20)-Prozess vorgeschaltet werden. Auch der Labour 20 (L20)-Prozess muss mehr Einfluss gewinnen, um die hier skizzierten Entwicklungen auch in der Arbeitswelt verankern zu können. Nur so können die Defizite demokratischer Legitimation, welche die G20 als selbstermächtigtes Forum auszeichnen, abgefedert werden und auch der bisher bevorzugte Zugang der eindeutig überrepräsentierten Wirtschaftslobbyisten und Vertreter_innen orthodoxer Wirtschaftspolitik verhindert werden.

Der „Compact with Africa“: Investitionen ja, aber differenziert, nachhaltig und gerecht

Der „Compact with Africa“ will durch Investitionspartnerschaften mit einzelnen afrikanischen Ländern die Wirtschaft ankurbeln um Jobs zu schaffen und so u.a. den „Migrationsdruck“ Richtung Europa zu reduzieren. So sollen jährlich 50 Milliarden US-Dollar akquiriert werden, um Infrastrukturdefizite auszugleichen. Zudem sollen 20 Millionen Jobs jährlich bis 2035 geschaffen werden. Der Entwurf des Compact wurde von der Weltbank, dem Internationalen Währungsfonds und der Afrikanischen Entwicklungsbank vorgelegt. In vielen afrikanischen Ländern herrscht gegenüber den internationalen Finanzinstitutionen aufgrund negativer Erfahrungen mit der von ihnen in der Vergangenheit durchgesetzten, oft einseitigen Strukturanpassungsmaßnahmen zu Recht eine große Skepsis. Deren Kreditvergabepraktiken, Sparauflagen für öffentliche Haushalte, aber auch Investitions- und Infrastrukturprojekte haben häufig negative Entwicklungseffekte erzielt und die betroffenen Länder in eine Verschuldungs- und Abhängigkeitsspirale gestürzt. Deshalb müssen zugrunde liegende Interessen, Funktionslogiken und Pfadabhängigkeiten besonders kritisch hinterfragt werden – auch um sicher zu stellen, dass eine erneute strukturelle Verschuldung afrikanischer Länder verhindert wird. Wir setzen uns außerdem dafür ein, auch im Rahmen der G20-Präsidentschaft der teils bedrohlichen Verschuldungssituation vieler afrikanischer Länder endlich den angemessenen Stellenwert zu geben und Optionen für umfassende

Entschuldungsverfahren der betroffenen Länder zu prüfen, Konsens darüber herzustellen und Implementierungsschritte einzuleiten.

Der modulare Ansatz des Compact strebt an durch einen Reform- und Instrumentenmix die Rahmenbedingungen für private Investoren in Afrika zu verbessern. Dass sich bisher um die Partnerschaften eher so genannte „good performers“² beworben haben und ausgewählt wurden legt nahe, dass Investitionen nicht die ärmsten und schwächsten Staaten erreichen werden, die diese besonders benötigen. Um langfristige Entwicklungsziele zu erreichen wäre es allerdings notwendig, Akteure, die sich für funktionierende demokratische Systeme und eine armutsmindernde Wirtschafts- und Entwicklungspolitik in ihren Ländern und Regionen einsetzen und nicht autoritäre Entwicklungsstaaten zu stärken.

Der Compact lässt unbeantwortet, um welche Art von privaten Investoren es sich handeln soll und wie diese der Bevölkerung in den einzelnen Ländern zugutekommen sollen. Wenn es nicht um eine reine Markterschließung für ausländische Unternehmen und Investoren gehen soll, sondern um einen Beitrag zur strukturellen Transformation Afrikas sowie um die Bekämpfung sozialer Ungleichheit und Armut, sind diese Fragen jedoch zentral. Wir fordern daher, dass internationale private Investoren nicht die Rolle des Staates ersetzen. Zudem müssen Investitionen in ein entsprechendes industrie- und landwirtschaftspolitisches Rahmenwerk eingebettet sein, um in arbeitsplatzintensiven Sektoren anzukommen. Gleichzeitig dürfen Investitionen in soziale Sicherungsnetze und sozialpolitische Instrumente nicht vernachlässigt werden, gerade um makroökonomische Krisen abzufedern und soziale Mindeststandards zu sichern. Bisher wird im Compact zwar die Wichtigkeit makroökonomischer Stabilität betont, aber der vorgeschlagene Ansatz, öffentliche Infrastruktur zu privatisieren oder die Finanzierung dieser für öffentlich-private Partnerschaften (PPP) zu öffnen, hat in der Vergangenheit global oft außerordentlich negative Folgen mit sich gebracht.

Damit Investitionen tatsächlich einen Beitrag zu wirtschaftlicher und sozialer Entwicklung in Afrika leisten können, müssen zudem bestimmte Rahmenbedingungen erfüllt sein. Wir fordern daher, dass beim Abschluss von Investitionspartnerschaften mit einzelnen Ländern die G20-Regierungen und die Partnerländer ihren internationalen Verpflichtungen zum Schutz der Menschenrechte, zur Einhaltung von ILO-Kernarbeitsnormen und darüber hinausgehende ILO-Vereinbarungen, der Regulierung von multinationalen Unternehmen und ihrer ökonomischen Vorbildrolle nachkommen. Gerade aus deutscher Sicht stehen Menschenrechte, soziale und ökologische Standards sowie die Prinzipien von Decent Work im Kern der Diskussion um Armutsbekämpfung und nachhaltige Entwicklung. Es kann nicht nur um die Quantität von Jobs auf dem afrikanischen Kontinent gehen, es muss auch ganz konkret die Qualität der Jobs im Zentrum der Bemühungen stehen. Wir fordern zudem einen entsprechenden Überprüfungsmechanismus im CWA als Garantie, dass entsprechende Standards und Regelwerke eingehalten werden.

Um eine inklusive, klimafreundliche und nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung zu schaffen, welche weder bestehende Ungleichheiten verschärft noch die momentanen emissionsintensiven Infrastruktursysteme stärkt, müssen die Agenda 2030, die SDGs und das Pariser Klimaabkommen als Grundlage jeglicher Investitionspartnerschaften

² Aktuell: Côte d'Ivoire, Marokko, Ruanda, Senegal und Tunesien.

gelten. Wir begrüßen, dass im Compact gefordert wird, dass gegen illegale Finanzströme und Kapitalflucht wie beispielsweise Geldwäsche, Steuerhinterziehung oder Korruption vorgegangen werden muss. Durch gezielte Hilfen und enge Kooperation müssen die Steuerverwaltungen der afrikanischen Staaten in den Stand versetzt werden, diese effektiv einzudämmen. Die deutsche G20-Präsidentschaft sollte sich hier für die Umsetzung und Zusammenführung der zahlreichen existierenden Initiativen einsetzen. Eine Auswahl einzelner reformwilliger Länder für Investitionspartnerschaften wie es der Compact vorsieht, führt zudem zu neuen Konditionalitäten und schwächt die regionale Integration in Afrika. Deutsche Politik darf in keinem Fall zur Unterminierung von regionalen und pan-afrikanischen Organisationen und zu Club-Governance anstelle von Multilateralismus führen.

Migration ist kein Thema, das im Rahmen der G20 explizit behandelt wird. Die Sorge vor einem hohen Migrationsdruck ist jedoch auch bei den Investitionspartnerschaften mit Afrika eine innenpolitische Motivation. Arbeitslosigkeit, so der „Compact with Africa“, erzeugt einen Migrationsdruck in Richtung Europa und schafft Instabilität. Investitionen sollen auch dafür sorgen, dass junge Afrikaner in Zukunft in ihrer Heimat Arbeit finden können, anstatt sich auf die Suche nach einem Job in Europa zu machen. Aus unserer Sicht besteht die Gefahr, die notwendige wirtschaftliche Stärkung Afrikas zu sehr unter dem Blickwinkel der Migration zu begreifen: Tatsächlich belegt die internationale Migrationsforschung, dass wirtschaftliche Entwicklung in der Regel kurzfristig eher zu mehr Migration führt. Zudem erfolgt der absolut überwiegende Anteil der – freiwilligen und unfreiwilligen – Migrationsbewegungen in Afrika auf dem afrikanischen Kontinent selbst. Wir setzen uns für einen rechtlichen Rahmen einer geregelten Arbeitsmigration ein. Die aktuelle Furcht vor hohem Migrationsdruck darf nicht den Blick auf die Bedeutung geregelter Arbeitsmigration auch für alternde Industriegesellschaften verschließen. Darüber hinaus werden ohne eine umfassende und kohärente Adressierung der Ursachen von Armut und Ungleichheit lediglich die Transaktionskosten für illegale Transfers von Migrant_innen erhöht und damit Anreize für kriminelle und entwicklungspolitisch überaus schädliche Wirtschaftszweige gesetzt. Anstelle von bilateralen Ansätzen muss aus unserer Sicht ein global-politisches Vorgehen gestärkt werden, um dem multi-komplexen Zusammenspiel von globalen Handelsbeziehungen, unterentwickelten Volkswirtschaften und schwachen Institutionen u.a. als Folgen der Kolonialgeschichte gerecht zu werden. Wir fordern deshalb, dass die G20 im Rahmen des vom 28. - 30. Juni 2017 in Berlin stattfindenden multilateralen Gipfeltreffens des „Global Forum on Migration and Development (GFMD)“ die Entwicklung eines „Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration“ unterstützt.

Im Afrikajahr 2017 sehen wir bisher eine sich verstärkende politische Akzentverschiebung hin zu europäischen Wirtschafts- und Handelsinteressen. Wir dürfen nicht aus den Augen verlieren, dass eine progressive Afrikapolitik auch Außen-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik in einem globalen Ansatz verbinden muss. Eine Chance dafür sehen wir im EU-Afrika-Gipfel, der im November 2017 in Abidjan stattfindet. Hier können Deutschland und die EU zeigen, dass sie die gemeinsamen politischen Ziele für Europa und Afrika nicht einer Investitions- und Wachstumsagenda für Europa unterordnen.