

Neuer Wettlauf um Afrika

Die Bundesregierung will im Rahmen ihrer G-20-Präsidentschaft die Geschäftsbeziehungen zum südlichen Kontinent verbessern. Die Europäische Union drängt auf neue Freihandelsabkommen. Aber die lokalen Regierungen verhalten sich längst nicht mehr so willfährig, wie Diplomaten das bisher gewohnt waren

Von Wolfgang Pomrehn



Nicht nur von Seiten der Bevölkerungen sieht sich die EU mittlerweile mit Widerstand gegen die sogenannten Ökonomischen Partnerschaftsabkommen (EPA) konfrontiert. Auch die Regierungen vieler afrikanischer Ländern sind mittlerweile selbstbewusster geworden (Proteste vor dem Büro der Europäischen Union in Nairobi, Kenia, 24.1.2007)

Wolfgang Pomrehn schrieb an dieser Stelle zuletzt am 29. März 2017 über den Klimabericht der Europäischen Umweltagentur

Die Bundesregierung hat sich während ihrer G-20-Präsidentschaft einiges vorgenommen. »Compact with Africa« (Partnerschaft mit Afrika) nennt sie eine Initiative, mit der die Wirtschaftsbeziehungen mit dem Kontinent ausgebaut werden sollen. Die Erwartungen sind groß. »Der Afrika-Fokus der deutschen G-20-Präsidentschaft bietet eine historische Chance, die Rahmenbedingungen auf dem afrikanischen Kontinent Schritt für Schritt zu verbessern und so die Entwicklung mit allen zur Verfügung stehenden Mitteln voranzutreiben«, meinte Mitte Juni in Berlin Stefan Liebing, seines Zeichens Vorsitzender des Afrika-Vereins der deutschen Wirtschaft.

Den Mann treibt offenbar eine gewisse Torschlusspanik um: »Im September wird in Deutschland gewählt, und im nächsten Jahr gibt Deutschland die G-20-Präsidentschaft an Argentinien ab. Wenn es bis dahin nicht gelungen ist, die Rahmenbedingungen für Geschäfte in und mit Afrika signifikant zu verbessern, dann wäre die Chance für erfolgreiches Wachstum in Afrika mit deutscher Beteiligung eindeutig vertan.« Hört sich ganz so an, als fürchtet da jemand, beim Rennen um die Logenplätze zu kurz zu kommen.

Konkurrent China

Einer der Gründe für diese Eile ist sicherlich die Angst vor der chinesischen Konkurrenz. Westeuropa und die USA hatten in den 1980er und 1990er Jahren die afrikanischen Länder mit Hilfe des Schuldenregimes des Internationalen Währungsfonds solange ausgeblutet, bis der Kontinent im Welthandel vollkommen marginalisiert war. Im Gegensatz dazu baut die chinesische Regierung seit knapp zwei Jahrzehnten ihre Beziehungen mit den »Parias« nach und nach auf. Gemeinsame Erfahrungen im Kampf gegen die einstigen Kolonialmächte waren dabei sicherlich hilfreich. China hat zum Beispiel der Afrikanischen Union 2012 in Addis Abeba ein neues Hauptquartier gebaut und seinen Handel mit der Region von rund zwei Milliarden US-Dollar im Jahre 2000 auf 220 Milliarden Dollar im Jahre 2014 verzwanzigfacht.

Seit 2009 ist die Volksrepublik für die meisten afrikanischen Länder noch vor der EU und den USA der wichtigste Handelspartner. Chinesische Unternehmen werden mit der tatkräftigen Unterstützung ihrer Regierung auf dem Kontinent immer aktiver. Rund eine Million chinesische Geschäftsleute leben derzeit zwischen Mittelmeer und Kap der Guten Hoffnung. Chinesische Unternehmen bauen Eisenbahnen in Äthiopien, Nigeria und Kenia, rüsten nordafrikanische Staaten mit Mobilfunknetzen aus und errichten Windkraftanlagen in Nigeria, Südafrika und Äthiopien.

Noch liegen die kumulierten Investitionen der EU und der USA weit vor den chinesischen, aber der Abstand verkleinert sich zunehmend. Im Jahre 2000 machte Chinas in Afrika angelegtes Kapital nur zwei Prozent des dortigen US-Kapitalstocks aus. Im Jahre 2014 waren es bereits 55 Prozent. Laut des Anfang Juni veröffentlichten »World Investment Reports« der UN-Konferenz für Handel und Entwicklung (UNCTAD) stieg das Inventar der US-amerikanischen Investitionen in Afrika von 55 Milliarden US-Dollar im Jahre 2010 moderat auf 64 Milliarden US-Dollar im Jahre 2015. Im gleichen

Zeitraum legte der Bestand chinesischer Investitionen um 170 Prozent von 13 auf 35 Milliarden US-Dollar zu. Damit ist die Volksrepublik zur Zeit noch die Nummer vier hinter den USA, Großbritannien und Frankreich, dürfte sich aber bei diesem Tempo schon bald an die Spitze der Investoren auf dem Kontinent gesetzt haben.

Offenbar hat ein regelrechtes Wettrennen um die Gunst der afrikanischen Länder eingesetzt. In vielen von ihnen ist die Wirtschaft in den letzten Jahren kräftig gewachsen. Zum Teil war dies das Ergebnis eines Rohstoffbooms, der inzwischen abgeebbt ist. Unter anderem aufgrund der seinerzeit stark ansteigenden Nachfrage Chinas war der seit den 1970er Jahren anhaltende Preisverfall für Kupfer- und Eisenerz, Bauxit und viele andere Mineralien aufgehalten worden und hatte zeitweise deren Exporteuren seit Mitte des letzten Jahrzehnts reichlich die Kassen gefüllt. Insbesondere hatten auch die Erdölexporteure wie Angola und Nigeria profitiert, wobei der plötzliche Reichtum allerdings der nachhaltigen Entwicklung der heimischen Wirtschaft eher geschadet hat.

Auch andere, weniger mit natürlichen Ressourcen gesegnete Länder haben ein beachtliches Wachstum hingelegt. Allen voran das an mineralischen Rohstoffen eher arme Äthiopien, eines der bevorzugten Zielländer chinesischer Investitionen. Das Land erlebt seit 2003 einen anhaltenden Boom mit einem durchschnittlichen jährlichen Wachstum von etwas mehr als zehn Prozent. Zwischen 2000 und 2015 hat sich dort das Bruttonationaleinkommen annähernd verzehnfacht. Umgerechnet auf die Einwohner, ist es in dieser Zeit von 100 auf 590 US-Dollar pro Kopf und Jahr gestiegen. Deutlich aufwärts geht es auch in einigen anderen ostafrikanischen Ländern wie Kenia und Tansania. Allerdings betrug das Wachstum dort meist nur um die sechs Prozent und brach öfter ein.

In den letzten beiden Jahren war die Entwicklung auf dem Kontinent durchwachsen. Besondere Probleme haben derzeit hingegen die Rohstoffländer, die mit den niedrigen Preisen für ihre Ausfuhren zu kämpfen haben. Deutlich besser ergeht es hingegen Ländern wie Äthiopien (plus 8,3 Prozent), Tansania (7,2 Prozent), Côte d'Ivoire (6,8 Prozent) und Senegal (6,7 Prozent), die allesamt nicht auf den Export mineralischer Rohstoffe fixiert sind. In Klammern jeweils die Wachstumserwartungen der Weltbank für 2017.

Insgesamt erwartet die Weltbank für die Staaten südlich der Sahara in diesem Jahr ein Wirtschaftswachstum von 2,6 Prozent und für 2018 von 3,2 Prozent. Angesichts des weiter hohen Geburtenüberschusses in der Region genügt das kaum, um das – bescheidene – Wohlstandsniveau zu halten. Die momentanen Wachstumsraten, so die Bank in einem Anfang Juni veröffentlichten Ausblick, reichen nicht aus, um die Armut zu verringern.

Bleibt außerdem die Frage, wer in den besser dastehenden Ländern im Einzelnen vom wirtschaftlichen Segen profitiert. Die seit dem Ende des letzten Jahres anhaltenden Unruhen in Äthiopien zum Beispiel deuten eher auf wachsende Ungleichheit, zumindest aber auf Streit um die Verteilung hin. Entzündet hatten sie sich an Plänen, die Landeshauptstadt Addis Abeba auszudehnen. Einwohner, die dafür weichen müssten,

beschweren sich über aus ihrer Sicht mangelhafte Entschädigung. Alte ethnische Rivalitäten und ein äußerst autoritärer Regierungsstil trugen ein übriges zur Eskalation bei.

Großes wirtschaftliches Potential

Wie dem auch sei, ganz anders als in den beiden verlorenen Jahrzehnten Ende des 20. Jahrhunderts zeigt Afrika heute ein enormes Potential. Zur ökonomischen Dynamik kommt dabei noch das Bevölkerungswachstum hinzu, was zusammengenommen den Kontinent – sollten endlich seine zahlreichen Konflikte eingedämmt werden – nach China und Indien zur übernächsten Lokomotive der kapitalistischen Entwicklung machen könnte. 2014 lebte jeder sechste Erdbewohner in Afrika, 2050 wird es nach den Prognosen der Vereinten Nationen vermutlich jeder vierte sein.

Diesem vielversprechenden Markt hat auch die deutsche Wirtschaft fest ins Visier genommen. Insbesondere erhoffen sich hiesige Hersteller aktuell den Einstieg in die Energieversorgung. Auch hier haben derzeit chinesische Unternehmen die Nase vorn. Im vergangenen Jahr berichtete die Internationale Energieagentur IEA, dass die Volksrepublik gegenwärtig für ein Drittel aller Kraftwerksneubauten südlich der Sahara verantwortlich sei.

Dort ist noch immer mehr als eine halbe Milliarde Menschen ohne Zugang zum Stromnetz, und in vielen Dörfern wird es sicherlich noch lange so bleiben. Denn aufgrund der überwiegend dünnen Besiedlung vieler Länder ist eine zentralisierte Versorgung meist besonders aufwendig. Abhilfe versprechen jedoch Insellösungen mit Solaranlagen. Die sind inzwischen selbst mit Akkuspeicher so billig, dass sie die günstigste Lösung darstellen. Kostspielige Importe für den Treibstoff von Dieselgeneratoren werden dadurch überflüssig, und viele Menschen, die bisher einen erheblichen Teil ihres Einkommens für Lampenkerosin ausgegeben haben, können dieses nun anders verwenden.

Derlei Solaranlagen sind allerdings eher kleinteilige Geschäfte, an denen weder deutsche noch chinesische Konzerne ein Interesse haben. Großunternehmen bauen lieber Staudämme wie verschiedene chinesische Firmen am Blauen Nil in Äthiopien oder Gaskraftwerke wie die deutsche Siemens AG in Ghana. Doch noch ist man nicht mit dem Marktzugang zufrieden. »Für den Aus- und Umbau des afrikanischen Energiesektors muss allerdings die Beteiligung privater Investoren am Energiemarkt leichter, sicherer und finanziell attraktiver werden. (...) Die Bundesregierung ist zwar sicher guten Willens – aber immer noch viel zu defensiv«, tadelte Ende April der Afrika-Vereinsvorsitzende Liebing.

Ihm schwebt analog zu den Hermesbürgschaften für Exporte in Entwicklungsländer unter anderem eine Risikoabsicherung für Entwickler von Energieprojekten vor. Außerdem brauche es »neue Finanzierungs- und Garantieinstrumente«, damit deutsche Unternehmer »den Schritt nach Afrika wagen«, um »die Energiewende zu exportieren«.

Dabei ist die Bundesregierung durchaus willig. Seit Jahren ist sie wie ihre Vorgängerinnen im Rahmen der Europäischen Union eine der treibenden Kräfte hinter den Verhandlungen über die sogenannten Ökonomischen Partnerschaftsabkommen (EPA). Seit 2007 diskutiert die EU mit zahlreichen Entwicklungsländern über diese Abkommen, die das alte System der Wirtschaftsbeziehungen mit den AKP-Staaten ablösen sollten.

Bei den AKP-Staaten handelt es sich um 79 überwiegend afrikanische und karibische Staaten sowie die meisten pazifischen Inselstaaten. In der Regel geht es um ehemalige französische und britische Kolonien. Bis 2000 waren sie mit der EU durch die sogenannten Lomé-Verträge verbunden. Seit 2000 bildet das Cotonou-Abkommen den neuen Rahmen. Unter anderem hat der neue Vertrag die bisherigen Privilegien für Agrarexporte aus den AKP-Staaten in die EU 2007 auslaufen lassen. Die Handelsbeziehungen sollen künftig durch die EPAs geregelt werden, die die EU mit den Ländern einzeln bzw. mit regionalen Gruppen aushandelt.

Sehr weit ist sie damit aber noch nicht gekommen. Zum Teil schleppen sich die Gespräche schon seit zehn Jahren hin. Wie es aussieht, haben die Europäer mit dem gewachsenen Selbstbewusstsein vieler afrikanischer Regierungen zu kämpfen, die sich inzwischen regelrecht umworben fühlen können. China bringt derzeit mit seiner Initiative »One Belt, One Road« (auf Deutsch oft »neue Seidenstraße«) ein umfassendes Programm auf den Weg, um in Zentral-, Süd- und Westasien sowie in Ostafrika die Infrastruktur zu erneuern und die Voraussetzungen für einen intensivierten Warenaustausch zu schaffen. Beijing hat dafür bereits einen 100 Milliarden US-Dollar umfassenden Fonds geschaffen, insgesamt ist von einer Billion US-Dollar die Rede, die für zahllose Projekte mobilisiert werden soll.

Da wollen andere nicht zurückstehen. Indien, das sich aus alter Rivalität nicht an Chinas Plänen beteiligen mag, versucht gemeinsam mit Japan ein eigenes Investitionsprogramm für die Region rund um den Indischen Ozean auf die Beine zu stellen. Ende Mai hatte Indiens Premierminister Narendra Modi das Jahrestreffen der Afrikanischen Entwicklungsbank genutzt, um seine Initiative, den »Asia Africa Growth Corridor« (Asiatisch-afrikanischer Wachstumskorridor), zu verkünden. Unter anderem versprach er als ersten Schritt, afrikanischen Ländern Kreditlinien im Umfang von zehn Milliarden US-Dollar zur Verfügung zu stellen.

Teile und herrsche

Bei so viel Interesse am Ausbau der jeweiligen Handelsbeziehungen, günstigen Krediten und am Ausbau von Häfen, Eisenbahnen und Flughäfen haben es die afrikanischen Staaten inzwischen leichter, wählerisch zu sein. Deshalb mussten die EU-Handelsdiplomaten etwas konsterniert zur Kenntnis nehmen, dass Tansania Nachverhandlungen im EPA der Ostafrikanischen Gemeinschaft mit der EU fordert. Gemeinsam mit Uganda und Burundi verweigert Tansania die Ratifizierung des Vertrags.

Die anderen beiden Mitglieder der Gemeinschaft, Ruanda und Kenia, haben diesen Schritt hingegen getan. Kenia war dazu vor knapp drei Jahren regelrecht erpresst worden. Weil Nairobi sich zunächst weigerte, seine Unterschrift unter den Vertrag zu setzen, hatte die EU zum 1. Oktober 2014 Einfuhrzölle auf kenianische Schnittblumen und andere Produkte erlassen. Daraufhin kam es in dem ostafrikanischen Land zu Massenentlassungen. 160.000 Jobs sollen betroffen gewesen sein. Kenias Exporteure hätten bis zu gut drei Millionen Euro an Einfuhrzöllen im Monat auf ihre Waren entrichten müssen, berichtete seinerzeit das Afrika-Programm des US-Senders *CNBC*. Nairobi knickte nach nur zwei Wochen ein und unterschrieb.

Doch die tansanische Regierung ist sturer. Die unterschiedlichen Haltungen zur Frage des Abkommens sorgen inzwischen für reichlich Spannungen innerhalb der Ostafrikanischen Gemeinschaft, zumal die Europäer weiter mit Zöllen auf Kenias Agrarprodukte drohen. Der letzte Gipfel der Gemeinschaft, der schließlich im Mai stattfand, war wegen dieser Frage mehrfach verschoben worden. Trotz aller Behauptungen, die Entwicklung Afrikas zu unterstützen, hintertreibt die EU mit ihrer Politik offensichtlich die dortige regionale Integration. Zu erkennen ist das schon an der Tatsache, dass nicht mit der Ostafrikanischen Gemeinschaft als Ganzer verhandelt wird, sondern einzelne Länder unter Druck gesetzt werden.

Seit 2007 gilt zwischen den sehr ungleichen Wirtschaftsblöcken ein Übergangsabkommen, das die zoll- und quotenfreie Einfuhr von Agrarprodukten aus Ostafrika in die EU ermöglicht, im Prinzip eine Fortschreibung der Lomé-Abkommen. Das EPA sieht die weitere Fortschreibung dieser Regelung vor. Im Gegenzug sollen die ostafrikanischen Staaten ihre Märkte für knapp 83 Prozent der Einfuhren aus der EU öffnen und alle Zölle und Gebühren für diese Waren schrittweise abschaffen. Die Ostafrikanische Gemeinschaft, die eine Zollunion bildet und gemeinsame Außenzölle eingeführt hat, könnte ernsthaft gefährdet werden, sollte Kenia EU-Importe zollfrei ins Land lassen, während andere Mitglieder weiter Zölle erheben.

Den tansanischen Präsidenten John Pombe Magufuli treiben daher ähnliche Sorgen wie viele Ökonomen Afrikas um. Günstige Industriewaren aus hochentwickelten Staaten könnten eine eigenständige Industrialisierung verunmöglichen. Das Internetportal *euractive.de* zitierte im Oktober 2014 anlässlich der Verhandlungen zwischen der EU und Kenia entsprechend den zuständigen UN-Wirtschaftsexperten für Ostafrika, Andrew Mold: »Die afrikanischen Länder können mit einer Wirtschaft wie der deutschen nicht konkurrieren. Das führt dazu, dass durch den Freihandel und die EU-Importe bestehende Industrien gefährdet werden und zukünftige Industrien gar nicht erst entstehen, weil sie dem Wettbewerb mit der EU ausgesetzt sind.«

Auch in Westafrika geht es mit den EPA-Verhandlungen nicht recht voran. Dort stellt sich vor allem Nigeria quer. Dessen Regierung weigert sich standhaft, das sogenannte Partnerschaftsabkommen zwischen der Westafrikanischen Wirtschaftsgemeinschaft ECOWAS und der EU zu unterzeichnen. Das Abkommen liegt damit für unbestimmte Zeit auf Eis. Die ECOWAS umfasst die westafrikanischen Küstenländer zwischen Nigeria und Senegal sowie Mali, Niger und Burkina Faso.

Verhandlungen auf Augenhöhe?

Bundeskanzlerin Angela Merkel versucht inzwischen einzulenken, vermutlich weil sie befürchtet, dass die Wirtschaftsbeziehungen darunter leiden könnten und deutsche Unternehmen im Rennen um die Infrastrukturprojekte den Kürzeren ziehen. Das Cotonou-Abkommen, das den Rahmen für die EPAs bildet, läuft ohnehin zum Ende des Jahrzehnts aus. Im Februar 2020 ist Schluss, und die EU bereitet sich bereits auf Verhandlungen für ein Nachfolgeabkommen vor.

Vor diesem Hintergrund versprach die Bundeskanzlerin Mitte Juni, dass einige Verträge nachverhandelt werden müssten. Einige von ihnen seien »nicht in Ordnung«, wurde sie von Nachrichtenagenturen zitiert. Die Äußerungen fielen bei einem Treffen mit europäischen und afrikanischen Nichtregierungsorganisationen im Vorfeld des Hamburger G-20-Gipfels. Sowohl hiesige Entwicklungsorganisationen als auch zahlreiche Gruppen aus diversen afrikanischen Ländern hatten seit 2007 die EPAs wegen der einseitigen Vorteile für Exporteure aus der EU massiv kritisiert. Merkel versprach nun, die Nachverhandlungen im Herbst zum Thema auf dem geplanten Gipfel von EU und Afrikanischer Union zu machen.

Auch danach werden die Gespräche sicherlich weitergehen, und vielleicht gar nicht mehr so sehr über die alten EPAs, die in einem selbstbewussteren Afrika ohnehin kaum noch durchzusetzen sein werden. Vermutlich müssen sich die EU-Unterhändler, geschwächt durch den anstehenden Austritt Großbritanniens, auf afrikanische Diplomaten einstellen, die über die Zeit nach dem Cotonou-Abkommen auf Augenhöhe sprechen wollen.

Ob die EU darauf gut vorbereitet ist, erscheint allerdings eher fraglich. Davon zeugt auch die Wahl ihres Chefunterhändlers Pascal Lamy für diese neuen Verhandlungsrunden. Dem französischen Diplomaten und Mitglied der dortigen Sozialdemokraten kann man manches nachsagen, aber sicherlich nicht, dass er für die afrikanischen NGOs ein Sympathieträger wäre. Von 2005 bis 2013 war er Generaldirektor der Welthandelsorganisation WTO und davor EU-Handelskommissar. Als solcher hatte er Ende der 1990er Jahre vergeblich versucht, die EU-Interessen in puncto Ausdehnung der WTO-Befugnisse und Verträge sowie Schutzprivilegien für europäische Konzerne bei deren Operationen in den Ländern des Südens durchzusetzen. Schon möglich, dass sich noch der eine oder andere afrikanische Diplomat daran erinnern wird, dass Lamy ein Mann mit der Brechstange ist. Gleichberechtigung unter den Staaten war ihm in den multilateralen Verhandlungen ziemlich lästig, Verabredungen traf er lieber in kleiner Runde, um diese dann dem Rest der Länder als vollendete Tatsachen vorzusetzen. Im US-amerikanischen Seattle biss er sich damit 1999 auf dem legendären WTO-Gipfel an der unnachgiebigen Haltung der afrikanischen Länder die Zähne aus.