

„Entwicklungszusammenarbeit muss politischer werden“ – ein Interview

Günter Nooke

Jonas v. Brunn: Sie sind seit 2010 Persönlicher Afrikabeauftragter der Bundeskanzlerin im BMZ. Was ist der größte Unterschied des BMZ von 2011 und des BMZ 2021? Was hat sich an der Arbeitsweise und der Herangehensweise in der EZ am stärksten verändert?

Günter Nooke: Vor allem hat sich in den letzten Jahren das nationale und internationale Umfeld der Entwicklungszusammenarbeit verändert. Derzeit findet eine gewisse Neuaufteilung der Welt zwischen den Vereinigten Staaten und China statt, von der die Entwicklungszusammenarbeit, insbesondere die Afrikapolitik, nicht unberührt bleibt. Das hat sich vor zehn Jahren noch nicht so deutlich gezeigt. Auch hätte ich nie gedacht, dass wir wieder in so rückständige, ideologische Muster zurückfallen, wie es aktuell in vielen Bereichen der Fall ist. Ich kam ja 2010 mit den Idealen universal geltender Menschenrechte aus dem Auswärtigen Amt ins BMZ. Schon in der DDR hatte ich für mehr Freiheit und Demokratie und eben für diese individuellen Menschenrechte gekämpft. Heute kämpfen viele vor allem für ihre „identitären“ Gruppenrechte. Das kann nicht gut gehen. Insofern ist es natürlich schön, dass auch im Jahr 2021 die alten weißen Männer im BMZ noch nach ihrer Meinung gefragt werden.

Die stärkste Veränderung der letzten Jahre ist sicher der Wandel von einem Hilfsministerium zu einem Entwicklungsministerium als Akteur in der internationalen Arena, das, wie im Marshallplan formuliert, mit staatlichen Steuergeldern private Investitionen anstoßen und unterstützen will. Das Entscheidende: Es geht bei wirtschaftlicher Entwicklung, wenn sie belastbar sein soll,

nie zuerst um Geldleistungen von außen, wie Entwicklungsgelder von Geberstaaten oder Rücküberweisungen der Diaspora, aber auch nicht um Mittel aus Rohstoffvorkommen, sondern um endogenes Wachstum. Ein Konzept, wofür der von mir geschätzte Paul Romer 2018 den Wirtschaftsnobelpreis bekam. Die Partnerländer mit ihren unterschiedlichen Gesellschaften und Gemeinschaften müssen durch alle Aktivitäten unseres Ministeriums dazu angehalten werden, die eigene Dynamik zu erhöhen. Wir sollten alles vermeiden, was im Grund als Ersatzmaßnahme für eine Regierung gewertet werden kann, die sich für einige Bereiche nicht verantwortlich fühlt oder fühlen will.

Nicht verändert hat sich, dass der Entwicklungsmi-
nister immer noch in der Rangfolge der Bundesressorts ganz hinten liegt. Ich glaube, das ist nicht der alphabetischen Reihenfolge geschuldet, sondern zeigt sich, wenn die Ministerien versuchen, für ihre Auslandsreisen die Maschinen der Bundesluftwaffe zu buchen. Das entspricht in keiner Weise der internationalen Bedeutung des Hauses und der deutschen Entwicklungszusammenarbeit und hätte auch vor zehn Jahren schon geändert werden müssen. Es zeigt auf einer symbolischen Ebene, wie national wir denken, obwohl wir international ein wichtiger Mitspieler sind.

Jonas v. Brunn: Die jungen Generationen erben ein Verhältnis der Kontinente Afrika und Europa in einem großen Spannungsverhältnis: mit großen Wohlstandsunterschieden, hohem Migrationsdruck und trotzdem einer starken Verbindung durch zunehmende Globalisierung. Entsprechend liegen vor der EZ in Zukunft auch ganz neue Aufgaben. Wo sehen Sie die Herausforderungen des BMZ in den nächsten 60 Jahren? Mit welchen Themen und Problemstellungen, die heute noch nicht auf der Agenda sind, muss die Entwicklungszusammenarbeit in Zukunft rechnen? Wie kann

das Ministerium den komplexer werdenden Anforderungen begegnen?

Günter Nooke: In den geopolitischen Herausforderungen muss Europa mit seinem besonderen Verhältnis zu Afrika, bezogen auf Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft, eine eigene politische Verantwortung wahrnehmen, und zwar für Europa, für Afrika und für die Welt, in dieser Reihenfolge. Deutschland als größtes Land in Europa sollte dabei die wesentliche Rolle spielen. Die Interessen in Europa sind meines Erachtens unstrittig: Das Wohl Afrikas liegt im Interesse Europas und Deutschlands.

Die Herausforderungen des BMZ für die nächsten 60 Jahre sehe ich vor allem in der sogenannten Geschäftsverteilung der Bundesregierung. Wenn jeder Bundesminister in Deutschland für seinen eigenen Etat zuständig ist und damit der Entwicklungsminister nur für Entwicklungszusammenarbeit, dann sind Reibungsverluste vorprogrammiert. Entwicklungszusammenarbeit muss politischer werden und damit auch Teil deutscher Außenpolitik. Aber kein Entwicklungsminister wird sich von einem anderen Ministerium, auch nicht vom wichtigen Auswärtigen Amt, instrumentalisieren lassen. Meist ist dem Auswärtigen Amt ein „unpolitisches“ Entwicklungsministerium, das nicht stört, am liebsten. Nur immer dann, wenn man nicht weiterweiß oder das eigene Geld nicht reicht, will das Diplomatienhaus in die Kassen der Entwicklungszusammenarbeit greifen. Eine gemeinsame und vor allem strategische Außenpolitik braucht aber ein ganz anderes Miteinander; auch in Europa, wo es noch schwieriger zu organisieren ist. Inhaltlich wäre dafür die Afrikapolitik geeignet, weil hier meist ähnliche, übergeordnete Ziele verfolgt werden.

Das Problem in Deutschland ist aktuell, dass immer mehr Parteien ihre eigene Rolle in der Regierung finden

müssen. In der internationalen Auseinandersetzung haben Präsidialsysteme und auch weniger föderale Systeme als Deutschland einen Wettbewerbsvorteil. Außerdem haben Deutschland und die Europäische Union ein Problem damit, im Rahmen der geltenden Gesetzgebung private Investitionen im Ausland adäquat zu unterstützen. Private Unternehmen mit oft hundertprozentiger Staatsgarantie, z.B. aus China, der Türkei oder Saudi-Arabien, haben hier erhebliche Vorteile und nutzen die autoritären Strukturen ihrer Länder zur Durchsetzung nationaler Interessen im Ausland. Hier müsste Europa wenigstens in Afrika zu einer gemeinsamen Politik finden. Beispielsweise könnte man Beihilfe für europäische Firmen zahlen, die in Afrika investieren, ähnlich wie das in schwach entwickelten Regionen innerhalb der EU gemacht wird. Das würde Finanzierungen erleichtern und den realen Herausforderungen besser gerecht werden als viele unserer immer wieder neu aufgelegten Fonds nach alten KfW-Regeln.

Ein großes, auch im BMZ negiertes Problem sehe ich in der zunehmenden Arbeitsmigration nach Europa in den nächsten 20 bis 30 Jahren. Wir reden hier von wahrscheinlich einigen hundert Millionen junger Männer und Frauen, die in Afrika keinen guten und angemessen bezahlten Job finden. Das ist eine der größten Herausforderungen für unser Zusammenleben in Europa wie es heute noch ist.

Ein Thema, was sich vermutlich für die Entwicklungszusammenarbeit nicht ändert, ist, dass dieses Ministerium in gewissem Sinne immer Armutsbekämpfung betreiben wird und muss. Hier machen wir uns zu wenig bewusst, dass gerade erfolgreiche Armutsbekämpfung dazu führt, dass die angesprochene Arbeitsmigration innerhalb Afrikas und nach Europa zunimmt. Die Zahlen dazu sind alle bekannt: Unter einem Einkommen von ca. 2000 US-Dollar pro Kopf und Jahr haben die Menschen meist nicht die Mittel,

um sich auf den Weg zu machen. Und erst zwischen 6000 und 8000 US-Dollar Einkommen pro Jahr und Kopf ist mit einer Rückwanderung in die Herkunftsländer zu rechnen. Das heißt, in der ersten Hälfte der nächsten 60 Jahre entscheidet sich fast alles, was das künftige Schicksal Europas und Afrikas angeht! Es sei denn, die absolute Zahl der extrem Armen steigt weiter an, wie in den letzten Jahren.

Und noch etwas: Uns allen in Europa sollte klar sein, dass heute Klimaschutz nicht das Hauptproblem der Menschen in Afrika ist. Wir sind nicht nur bei diesem Thema extrem eurozentristisch unterwegs und müssen viel mehr auf unsere Partner hören. Das heißt auch von ihnen zu lernen und sie besser zu verstehen, anstatt alles besser zu wissen.

Jonas v. Brunn: Sie haben in Ihrer bisherigen Zeit im Haus einige interessante Projekte angestoßen. Was ist Ihr Verständnis von gelungener Afrikapolitik und wie gehen Sie neue Projekte an? Sind Sie stolz auf Ihre derzeitige persönliche Zwischenbilanz und welche Projekte würden Sie dabei besonders hervorheben?

Günter Nooke: Ich bin nicht unzufrieden mit meiner Zeit im BMZ. Ich habe versucht, neue Ideen einzubringen und mich und das Haus an einer ganzen Reihe innovativer Projekte versucht. Manchmal ging es auch nur darum, neue Themen auf die Tagesordnung zu setzen. Als ich 2010 im BMZ ankam, wollte ich über Geburtenregistrierung sprechen. Das Auswärtige Amt hat sich damals noch darüber mokiert. Ich habe dann mit einer Praktikantin alle Botschaften angeschrieben und Informationen aus dem jeweiligen Land erfragt. Das ist nämlich recht unterschiedlich gewesen, damals und heute auch noch. Im letzten Jahr hat das Auswärtige Amt das Thema der Demographie als eine Hauptausforderung neu entdeckt. Auch im BMZ wurde

dieses Thema immer wichtiger. Andere Themen zu Beginn 2010/2011 waren z.B. die Rohstoffpolitik und in diesem Zusammenhang die 2014 gelaunchte Connex-Initiative. Statt Finanzströme bestehender schlechter Verträge zu monitoren, geht es bei Connex darum, bessere Rohstoffverträge auszuhandeln, die den Staaten und den Unternehmen gerecht werden und fair für beide Seiten sind. Das setzt aber voraus, dass die Verhandler ihr Geschäft verstehen, deshalb stellt Connex den Regierungen kostenlos Berater zur Verfügung, wenn sie diese anfordern.

Andere Schwerpunktthemen waren Digitalisierung, stellvertretend das Programm Digitales Afrika und die Strategische Partnerschaft der Wirtschaft im digitalen Bereich.

Dazu gehörten auch die ersten Blockchain-Projekte mit der KfW und der GIZ. Das vielleicht interessanteste Projekt, was wir 2019 beauftragt haben, heißt OurVillage. Die „Ours“ sind eine Community Currency, also eine Tauschwährung oder ein lokal begrenztes Tokensystem, das endogenes Wachstum innerhalb kleiner Dörfer anstoßen soll. Hier sollte die Entwicklungszusammenarbeit an Geschwindigkeit zulegen, denn solche Anwendungen werden in Zukunft sicher privat angeboten und genutzt werden; dann eher ohne jeden regulatorischen Rahmen, was zu Gefahren und unbeabsichtigten Entwicklungen führen kann. Wir haben dieses Projekt zusammen mit Königen in Kamerun entwickelt und dafür auch ihre Zustimmung gewonnen.

Gemeinsam mit der afrikanischen Diaspora in Deutschland wurde die Plattform www.widu.africa entwickelt. Bei dem Projekt geht es darum, Rücküberweisungen für Kleininvestitionen und Mikrounternehmen zu nutzen. Die Idee ist, dass die Person in der Diaspora und der Entrepreneur bzw. die Entrepreneurin vor Ort in Afrika jeweils 25% des Geldes beisteuern. Das BMZ gibt bei erfolgreicher Vorlage eines kleinen

und tragfähigen Businessplans weitere 50% dazu. Die Projektgröße ist bewusst auf den Bereich zwischen 500 und 5000 Euro begrenzt. Besonders wichtig ist, dass Widu fast das einzige Projekt ist, das sich ausschließlich auf den informellen Sektor bezieht. Dieser macht laut einer Studie des DIE oft über 90% des Privatsektors in Subsahara-Afrika aus.

Während mit Widu und OurVillage die Entwicklung von unten dynamisiert werden soll, wird mit der Idee, neue Städte zu gründen, eher eine Struktur von oben vorgegeben, die vor allem Investitionen absichern sollen und durchsetzbare Regeln des Zusammenlebens enthalten. Seien es Planstädte, sogenannte New Cities bzw. Free Cities als Weiterentwicklung der von Paul Romer schon 2009 vorgeschlagenen sog. Charter Cities, SDZs, sog. Sustainable Development Zones (Joachim Rücker, Kilian Kleinschmidt), Privatstädte (Titus Gebel) oder das immer sinnvolle Slum Up-grading und „Affordable Housing“ (Samih Sawiris).

Auch hier müssen wir die Welt nicht neu erfinden. Die Grundidee oder hier die historische Vorlage stammt von einem Magdeburger Erzbischof vom Ende des zwölften Jahrhunderts und heißt: Magdeburger Stadtrecht. Es ließ innerhalb der Stadtmauern die freie Betätigung der Bürger und einen freien Warenhandel zu. So entwickelten sich die Gilden und Zünfte und Städte wuchsen zu bedeutenden Wirtschaftszentren heran. Auch in Afrika gibt es solche Projekte von verschiedenen Regierungen, aber um echte Investitionen anzuziehen, braucht es vor allem Rechtssicherheit. Ich habe schon in Interviews vor einigen Jahren gesagt, dass die Hongkongs des 21. Jahrhunderts in Afrika entstehen werden. Eigentlich geht es eher um Shenzhens, eine Sonderverwaltungszone, die 1987 mit eigener Gesetzgebung die Industrialisierung des chinesischen Festlandes auf den Weg brachte. Ich sage nicht, dass das alle Probleme löst, aber afrikanische Freunde sagten

mir öfter, dass sie lieber von China lernen möchten, wie man Geld verdient, statt von uns, wie man welches beantragen kann.

Wenn ich mir etwas für die Zukunft wünschen darf, würde ich nicht sagen, dass wir nicht auf der richtigen Straße unterwegs sind, ja wir bewegen uns meist sogar in der richtigen Richtung vorwärts. Aber wir waren und sind viel zu langsam. Mit dieser Geschwindigkeit werden wir in den nächsten 60 Jahren scheitern. Meine Erfahrung aus den diktatorischen DDR-Zeiten lautet: Wenn jeden Tag mehr Probleme hinzukommen, als gelöst werden, ist irgendwann Schluss.

Jonas v. Brunn: Sie haben die vielfältigen Gegebenheiten und Unterschiede in den afrikanischen Ländern in den letzten Jahren besser kennengelernt als die meisten anderen europäischen Regierungsvertreter. Wie bringt man deutsche und europäische Firmen dazu in Afrika zu investieren oder sogar dort zu produzieren? Welche politischen Rahmenbedingungen braucht es dazu von deutscher, aber auch afrikanischer Seite? Sehen Sie den Marshallplan in diesem Zusammenhang als einen Game-Changer in der deutschen Afrikapolitik?

Günter Nooke: Ich bin allen, die es mir ermöglicht haben – und besonders der Bundeskanzlerin und dem deutschen Steuerzahler – sehr dankbar, dass ich in den letzten 15 Jahren sehr viel von der Vielfalt der Welt mit ihren Menschen, Regionen und Staaten bereisen und vor Ort erfahren und wahrnehmen konnte. Und das auf einer persönlichen Ebene, die den meisten anderen nicht zugänglich ist: nämlich das breite Spektrum von ganz normalen Menschen auf der Straße und ohne Sicherheitsbegleitung fernab in ländlichen Regionen bis hin zu vielen afrikanischen Staats- und Regierungschefs.

Was die Investitionen angeht: Deutschen und europäischen Unternehmen muss man vor allem ein realistisches Afrikabild zeichnen. Es reicht nicht, als Lobbyist für Afrika Akquise-Politik zu betreiben und zu hoffen, dass dann Unternehmen nach Afrika gehen. Dazu gibt es zu viele negative Beispiele und zu viele Risiken, gerade für den deutschen Mittelstand. Es braucht vielmehr eine klare politische Begleitung und Unterstützung von Deutschland und Europa, damit Firmen nicht nur aus Gewinninteresse nach Afrika gehen, sondern Teil einer außenpolitischen Strategie Europas werden. Im Marshall-Plan des BMZ lautet eine Kernaussage, dass die Steuer- oder EZ-Gelder nur noch zum Vorantreiben und zur Unterstützung privater Unternehmen eingesetzt werden sollen. Wenn man den Marshallplan so versteht, könnte er tatsächlich zu einem Game-Changer diesbezüglich werden, auch wenn ich den Namen nach wie vor für nicht so glücklich gewählt halte.

Jonas v. Brunn: Was macht unsere deutsche/europäische EZ einzigartig bzw. besser als die chinesischen und amerikanischen Interventionen? Kann es gelingen, Afrika marktwirtschaftlich zu entwickeln und gleichzeitig Menschenrechte und demokratische Prozesse zu wahren?

Günter Nooke: Die deutsche Außenpolitik ist meiner Meinung nach immer noch sehr – man könnte auch sagen zu – altruistisch unterwegs. Über Interessen, insbesondere auch in der Entwicklungszusammenarbeit zu sprechen oder gar das Wort „konditionieren“ zu benutzen, wird weitgehend abgelehnt. Die Milliarden im BMZ-Haushalt sind Mittel der Steuerzahler und damit politisch einzusetzen. Sonst könnten die Bürger ja direkt spenden und bräuchten nicht die Vorgaben des Staates. Das heißt, die deutsche EZ ist immer noch viel unpolitischer als die anderer Staaten.

Ganz allgemein muss man sich das Spannungsfeld bewusst machen, und zwar zwischen einer vor allem populistischen Politik, die auf gute Berichterstattung in den für Politiker jeweils wichtigen Medien aus ist, und dem Bestreben, wirklich etwas zu verändern und konkrete Ergebnissen in der Sache zu erzielen. Also es hilft keine erfolgreiche Symbolpolitik, wenn die Operationalisierung der gut klingenden Sprüche nicht gelingt. Ergebnisse in der Sache sind aber nicht sofort sichtbar oder erfordern oft Maßnahmen, die den jeweiligen Lobbygruppen nicht gefallen.

Populismus ist nicht per se zu kritisieren und kommt keineswegs nur an politischen Rändern vor. Wenn aber Politik zu sehr auf Beifall in der nationalen Presse setzt, dann heißt das für die EZ, man will von den deutschen und internationalen NGOs gefeiert werden. Diese NGO-Verbände bezeichnen sich selbst als „die Zivilgesellschaft“, die in Wirklichkeit aber viel größer ist und keine so einheitliche Meinung vertritt. Auch Nichtregierungsorganisationen verfolgen oft ihre eigenen Interessen und bekommen inzwischen oft das meiste Geld vom BMZ. Damit entsteht eine Art Entwicklungshilfeindustrie, die eigene Probleme entwickelt.

Deutlich wird das am Beispiel eines Flüchtlingslagers, wo spezielle, oft darauf spezialisierte große internationale NGOs sich für bestimmte Bereiche wie die Wasserversorgung, die Unterkünfte, Strom, Gesundheit oder Ernährung jeweils gesondert verantwortlich fühlen. Dafür erhalten sie dann die Aufträge und öffentliche Mittel und können so alle Leistungen im Grunde zum Selbstkostenpreis abrechnen. Mit Marktwirtschaft hat das nichts zu tun. Da Flüchtlingslager im Durchschnitt mehrere Jahrzehnte existieren, wäre es viel besser, hier eine Satzung einzuführen, wie in jeder funktionierenden Stadt, wo Leistungen an diejenigen vergeben werden, die die Leistungen am effizientesten erbringen. Das wären dann aber wohl private Unter-

nehmen und nicht quasistaatliche NGOs. Die braucht man natürlich für einige Themen und Bereiche, aber eben nicht für alles und jedes.

Wir sind als Deutsche natürlich auch Weltmeister in Moralpolitik, also der moralischen Begründung von Politik, die keinen Widerspruch und keine Diskussion um gute oder bessere Wege duldet. Wir behaupten auch, wir würden partnerorientierte EZ betreiben, aber das ist eher selten der Fall. Dabei ist es gar nicht so schwer, auf unsere internationalen Partner zu hören und vor Ort realistische Programme umzusetzen, aber das passt oft nicht zu den vorherrschenden ideologischen Mustern in Deutschland.

Ich bin sogar überzeugt, dass unsere Eigeninteressen mit denen der afrikanischen Staaten und der Afrikanischen Union weitgehend deckungsgleich sind und wenn wir es richtig erklären, könnten wir wirklich einen Unterschied zu Amerika und China machen. Aber dafür braucht es eine öffentliche Debatte über Außen- und Entwicklungspolitik und Personen, die dazu in der Lage und willens sind. Da hat Deutschland Nachholbedarf gegenüber Ländern wie Frankreich und Großbritannien, die auf Grund ihrer Kolonialgeschichte immer schon auch außenpolitische Auseinandersetzungen geführt haben. Negative wie positive Erfahrungen helfen, Debatten zu erden. Außerdem war Deutschland 45 Jahre geteilt, Genscher wie Honecker betonten, von deutschem Boden solle nie wieder Krieg ausgehen. Das ist richtig, reichte wohl damals auch, heute aber nicht mehr.

Das strategische Hauptinteresse ist weitgehend unstrittig: Perspektiven für junge Menschen und ihre Familien in Afrika zu schaffen. Das heißt, für gut ausgebildete Menschen müssen auch gute Jobs angeboten werden. Ansonsten sind alle Bildungs- und Armutsbekämpfungsprogramme der EZ Migrationstreiber.

Ich bin überzeugt von der Idee universaler Menschenrechte, aber wir sollten uns auf Mindeststandards, elementare Menschenrechte beschränken statt einem ständig an europäischen Universitäten erweiterten Kanon zu folgen, der wenig kompatibel mit Traditionen und gewachsenen Strukturen vor Ort ist. Kultur ist die völlig unterschätzte Dimension in der Nachhaltigkeitsdebatte. Wir haben in Afrika einen viel stärkeren Einfluss von Tradition, Kultur und Ethnien, was übrigens in vielen Drahtberichten des Auswärtigen Amts zu lesen ist, aber sobald es von politisch Verantwortlichen in der öffentlichen Diskussion eingebracht wird, regelmäßig zu Rassismus-Vorwürfen führt. Das muss beendet werden. Ich glaube wirklich an eine deutsche Afrikapolitik, wie sie auch die Bundeskanzlerin Angela Merkel formuliert hat: Das Wohl Afrikas liegt im europäischen und deutschen Interesse. Es geht um das Wohl Afrikas. Es wäre gut, wenn wir ein nachhaltiges und selbsttragendes Wirtschaftswachstum als eine gemeinsame Herausforderung der beiden Kontinente annehmen könnten und daran mit aller Kraft und uns zur Verfügung stehenden Mitteln arbeiten würden.

Was demokratische Prozesse in Afrika angeht, wurden in den letzten zehn Jahren nicht wirklich Fortschritte gemacht. „Lecturing“ allein hilft offensichtlich nicht.

Vielleicht hilft unser Scheitern in Afghanistan dabei, zu einer Afrikapolitik zu finden, die von den Realitäten ausgeht, erreichbare Ziele formuliert, aber das Notwendige und auch das nicht leicht Machbare im hoffentlich immer weniger eurozentristischen Auge behält.