

## Reformpartnerschaft mit Nordafrika

Wirtschaftliche Integration als erster Schritt für eine umfassende EU-Afrika-Kooperation

*Christian E. Rieck / Gunter Rieck Moncayo / Olaf Wientzek*

### Zum Mitnehmen

- Drei Leitmotive für eine Reformpartnerschaft zwischen der EU und Nordafrika müssten sein: Mehr *Vernetzung* innerhalb Nordafrikas und mit der EU soll selbsttragendes Wachstum ermöglichen. Die *Kohärenz* der Anreize in der europäischen Nachbarschaftspolitik muss erhöht werden, um die Schlagkraft der Reformunterstützung in der Region zu verbessern. *Investitionen* aus dem Ausland müssen in die Region fließen, um dort ausreichend Ressourcen für eine nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung zu generieren.
- Ein wichtiges Instrument dieser Reformpartnerschaft sollten sog. „Entwicklungscluster“ sein: Sonderwirtschaftszonen, die bei der Reform von wirtschaftspolitischen Institutionen und Normen vorangehen können und in denen die EU Investitionen durch Garantien und andere Maßnahmen besonders fördert.
- Parallel dazu sollte die EU den Reformvorreitern Vorschläge unterbreiten, die über die aktuellen Instrumente hinausgehen: Eine schrittweise Öffnung des Europäischen Agrarmarkts etwa, verbunden mit einem Subventionsabbau für bestimmte Produkte.
- Deutschland und die EU sollten den Beitritt aller Staaten der Region zur WTO unterstützen. Langfristig sollte jedoch auch deren Integration in einen gemeinsamen europäischen Wirtschaftsraum angedacht werden.

## Geleitwort

Grenzen in Afrika  
werden vielerorts mit  
Leichtigkeit überquert.

„In Afrika gibt es keine Grenzen; nicht einmal zwischen Leben und Tod.“ Dieses Zitat wird dem aus dem Senegal stammenden Staatsmann und Abgeordneten der französischen Nationalversammlung, Leopold Sedar Senghor, zugeschrieben. Für Senghor sind Grenzen ein „unafrikanisches“, ein westliches Konstrukt. Spielten sie schon zur Zeit der Berliner Konferenz (1884) für Afrikaner nicht dieselbe Rolle wie für die grenzziehenden Europäer, so gilt das heute vielleicht noch mehr: nationalstaatliche Grenzen in Afrika werden, besonders bei zunehmender staatlicher Fragilität, vielerorts mit relativer Leichtigkeit überquert.

Die Gründe dafür sind im Wesentlichen schon lange bekannt: Armut und Hunger, Kriege und Unruhen, jüngst auch der Terrorismus. Grenzen werden in Afrika auch noch aus anderen Gründen gerne überschritten: man tauscht sich im „kleinen Grenzverkehr“ mit den Menschen auf der anderen Seite aus, nicht selten ist man ja auch verwandt.

Dass Menschen in Afrika wandern, hat eine lange Tradition. Was neu ist, ist ein rasantes Bevölkerungswachstum bei nicht entsprechend mitwachsenden Volkswirtschaften, besonders in bevölkerungsreichen Ländern. Wanderung wird somit geradezu unumgänglich, und sie wird für Viele auch immer vorstellbarer. Über Größenordnungen kann man zwar spekulieren, es gibt dazu bislang wenig belastbare Daten. Fest steht allerdings, dass die Zahl der Wanderungswilligen offensichtlich schnell wächst.

Ansatzpunkt wäre die  
rigorose Förderung  
der wirtschaftlichen  
Entwicklung.

Wenn wir einmal voraussetzen, dass es einen Zusammenhang zwischen den verschiedenen Wanderungsgründen gibt, dann wäre ein wichtiger Ansatzpunkt die rigorose Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung, jedenfalls unter der Annahme, dass Armut und Hunger ein Grundproblem darstellen. Rigoros bedeutet in diesem Zusammenhang zweierlei: Erstens eine Konzentration aller Ressourcen und Interessen (staatliche, über-staatliche und private!) auf die wirtschaftliche Entwicklung, und zweitens eine Konzentration auf ausgewählte „Entwicklungszonen“.

Die Idee, diese Anstrengungen auf eine oder mehrere Zonen im nordafrikanischen Raum zu konzentrieren, ist zum einen der Überlegung geschuldet, dass angesichts knapper Mittel eine afrikaweite Förderung nicht wirksam werden kann, und zum anderen bietet dieser Raum eine ganze Reihe von vorzüglichen Voraussetzungen – wenn man bereit ist, perspektivisch zu denken.

Viele Handlungsoptionen haben die Menschen in Europa, in Nordafrika und in Afrika südlich der Sahara nämlich nicht, wenn sie nicht bald mit der Zusammenarbeit beginnen.

*Dr. Wolfgang Maier*

*Stellv. Leiter der Hauptabteilung Europäische und Internationale Zusammenarbeit*

## INHALT

**3 | Einleitung****3 | Begründung:  
Warum wir eine  
Reformpartnerschaft  
mit dem Norden  
Afrikas brauchen****5 | Neustart auf  
historischer Basis:  
Verbesserungsbedarf  
in den EU-Afrika-  
Beziehungen****6 | Ausgangslage:  
Nordafrikanische  
Ungleichzeitigkeiten****9 | Plattformen für  
Wachstum und Stabi-  
lität: Regionalintegra-  
tion und Entwick-  
lungscluster****12 | Handlungsemp-  
fehlungen**

## Einleitung

Die aktuelle politische Lage macht deutlich: Die Beziehungen zwischen Europa und Afrika bedürfen einer Intensivierung. Dies kann jedoch nicht allein in den etablierten Strukturen geschehen. Anzustreben ist vielmehr eine neue Qualität der EU-Afrika-Beziehungen. Eine solche Weiterentwicklung wird dringend gebraucht: Zum einen machen die Flüchtlingskrise und insbesondere die anwachsenden Migrationsströme über die verschiedenen Mittelmeerrouten deutlich, dass es für Europa keine Alternative zu einer engeren Zusammenarbeit mit den Ursprungs- und Transitstaaten von Migration gibt. Der gemeinsame Gipfel europäischer und afrikanischer Staats- und Regierungschefs in Valletta im November 2015, auf dem eine Reihe von gemeinsamen Maßnahmen zum Umgang mit Migrationsströmen beschlossen wurde, verdeutlichte dies eindrucksvoll. Gleichzeitig entwickelt sich in Afrika – mit einer für 2030 prognostizierten Bevölkerung von 1,3 Milliarden Menschen – ein riesiger Absatzmarkt sowie ein sich rasant vergrößernder Pool an Arbeitskräften. In der EU wird hingegen eine umgekehrte Entwicklung zu beobachten sein: Der interne Absatzmarkt und die Bevölkerung im arbeitsfähigen Alter werden schrumpfen.

Trotz einer zu erwartenden Verbesserung des „Investitionsstandortes Afrika“, die mit einer wirtschaftlichen Stabilisierung in weiten Teilen Afrikas einhergehen dürfte, wird die demographische Entwicklung in beiden Weltregionen mittel- und langfristige nicht zu einer Verringerung der Migration führen. Um diese Situation besser gestalten zu können, ist ein verstärktes wirtschaftliches und entwicklungspolitisches Engagement der EU und ihrer Mitgliedstaaten in ganz Afrika nötig. Gerade angesichts des zunehmenden Einflusses anderer internationaler Akteure (u.a. auch der großen Schwellenländer) auf dem afrikanischen Kontinent muss es im europäischen Interesse liegen, ein relevanter Partner vor Ort zu bleiben bzw. die bestehende Partnerschaft zu intensivieren.

Natürlich kann Europa dies nicht alleine erreichen. Die Initiative dazu muss von den Staaten der Region aktiv und gleichberechtigt mitgetragen werden. Eine engere Zusammenarbeit bzw. eine regionale und interregionale Integration liegt immerhin im Interesse aller Beteiligten. Eine solche umfassende Erneuerung der EU-Afrika-Partnerschaft wird jedoch nur funktionieren, wenn es gelingt, zunächst den Maghreb zu einem Erfolgsmodell zu machen. Dafür braucht es als ersten Schritt eine über die aktuellen Initiativen hinausgehende Reformpartnerschaft zwischen der EU und Nordafrika.

**1. Begründung:  
Warum wir eine Reformpartnerschaft mit dem  
Norden Afrikas brauchen**

Eine zentrale Rolle bei einer nachhaltigen Reformpartnerschaft spielt die Stärkung nicht nur der politischen, sondern auch der wirtschaftlichen Entwicklung des Maghreb:<sup>1</sup> In vielerlei Hinsicht ist der Norden Afrikas für Europa das wichtigste Scharnier zwischen dem Mittelmeerraum und Subsahara-Afrika und kann gleichzeitig eine Schlüsselrolle für die langfristige wirtschaftliche Entwicklung südlich der Sahara spielen. Denn aufgrund der geographischen Nähe zwischen den beiden Regionen betreffen Europa die Entwicklungen in Nordafrika ganz unmittelbar: Die Hoffnungen des Arabischen Frühlings ebenso wie die aktuelle wirtschaftliche und sicherheitspolitische Lage haben Auswirkungen auf Europa, nicht zuletzt über

Nordafrika ist das wichtigste Scharnier zwischen Mittelmeerraum und Subsahara-Afrika.

die großen Migrationsströme, die als Vektoren der nordafrikanischen Problemlagen verstanden werden können, die Europa vor grundlegende Herausforderungen stellen. Nordafrika ist als Nachbarschaftsregion und europäische Südflanke von fundamentaler Bedeutung für Frieden, Wohlstand und Stabilität in der Europäischen Union – wie auch in Afrika selbst.

Verstärkt wird diese Situation noch durch die Pufferfunktion, die Nordafrika für Subsahara-Afrika einnimmt: Die demographische Entwicklung südlich der Sahara und die schwierige wirtschaftliche Lage nicht zuletzt in den Sahelländern und in Westafrika unterstreichen die entscheidende Bedeutung der Maghrebstaaten als Aufnahme- und Transitraum: Traditionell migrieren Menschen aus jenen Regionen auf der Suche nach Arbeit zunächst nach Nordafrika, besonders in die rohstoffreichen Länder Libyen und Algerien. Die politische und wirtschaftliche Lage in Nordafrika verursacht jedoch, dass diese Migranten sich nun verstärkt auf den weiteren Weg nach Europa machen, um dort ein Auskommen zu finden. Der EU muss also auch aus Eigeninteresse daran gelegen sein, diese traditionelle Absorptionsfähigkeit der nordafrikanischen Ökonomien für Migranten aus Subsahara-Afrika wieder zu stärken.

Zum einen führt die mangelnde wirtschaftliche Absorptionsfähigkeit in Nordafrika zu einem anhaltend hohen Migrationsdruck auf die Staaten der Europäischen Union, sowohl aus den Maghrebländern selbst als auch durch Migranten aus anderen Staaten, die v.a. die zentrale Mittelmeerroute nutzen.<sup>2</sup> Eine ungesteuerte Migration in großer Zahl liegt aber mit Blick auf die begrenzte Aufnahme- und Integrationsfähigkeit der europäischen Staaten nutzt weder den Aufnahmestaaten noch den tatsächlich Asylberechtigten. Zum anderen begünstigen schlechte ökonomische Rahmenbedingungen politische Instabilität, wie nicht zuletzt der Arabische Frühling gezeigt hat. Eine nachhaltige Lösung dieser als untragbar empfundenen Situation ist bisher nicht in Sicht – die Jugendarbeitslosigkeit ist beispielsweise in den Staaten Nordafrikas nach Angaben der ILO mit durchschnittlich 30,5 Prozent mehr als doppelt so hoch wie im globalen Vergleich.<sup>3</sup> Die Spanne reicht dabei von 18,5 Prozent für Marokko bis 51,2 Prozent für Libyen.<sup>4</sup> Ein stärkeres Engagement Europas in seiner Nachbarschaft ist daher nicht nur ein rein entwicklungspolitischer Beitrag zur Prosperität in diesen Regionen, sondern auch umgekehrt ein wichtiger Beitrag zur europäischen Sicherheit, Stabilität und auch zur Erhaltung unseres Wohlstands.

Mangelnde wirtschaftliche Absorptionsfähigkeit führt zu anhaltend hohem Migrationsdruck.

Migrationsdruck wird aus demographischen Gründen eher noch zunehmen.

Hier ist auch die mittelfristige Perspektive zu berücksichtigen: In Marokko, Libyen und Algerien sind knapp 30 Prozent der Bevölkerung unter 15 Jahre alt. In allen drei Ländern wird der Arbeitsmarkt in den kommenden Jahren und Jahrzehnten mithin weiterhin unter starkem Druck stehen. Durch den anhaltenden Migrationsdruck aus Subsahara-Afrika wird sich diese Situation eher noch zuspitzen.

Fast 1,1 Millionen Asylsuchende haben Deutschland schon im Jahr 2015 erreicht – diese hohe Zahl hat nicht nur eine breite politische Debatte über die Aufnahme- und Integrationsfähigkeit Deutschlands ausgelöst, sondern ebenso eine Diskussion über die tiefer liegenden Ursachen von Flucht und Migration. Dies auch, da sich ein nicht unerheblicher Teil der Asylsuchenden aufgrund wirtschaftlicher Perspektivlosigkeit in ihren Heimatländern auf den Weg nach Europa gemacht und als Wirtschaftsmigranten keine Aussicht auf ein Bleiberecht als anerkannte Flüchtlinge hat. Gerade deswegen lohnt es sich, die wirtschaftliche Situation in der europäischen Nachbarschaft und in den Herkunftsländern der Flüchtlinge in den Blick zu nehmen.

Auch wenn die Migration nach Europa derzeit zurückzugehen scheint, so ist doch bereits in diesem Jahr mit einem erneuten Anstieg der Migrantenzahlen über die Libyen-Route zu rechnen. Die nordafrikanischen Staaten, die ihrerseits immer schon auch Zielländer von Migration waren, bleiben also als Transitstaaten wichtig. Sie werden jedoch bei weiterer Stagnation ebenfalls als Herkunftsländer von Migration größere Bedeutung erlangen. Die Fluchtursachenbekämpfung muss daher in dieser Region ansetzen, will sie Europa langfristig entlasten.

Die Wiederherstellung des Mittelmeers als gemeinsam genutztem Wirtschaftsraum muss mithin eine Priorität europäischer wirtschaftlicher Zusammenarbeit sein – auch als erster Schritt zu einer umfassenden Erneuerung der wirtschaftlichen Partnerschaft zwischen der EU und Afrika. Das Scheitern nicht nur der politischen, sondern auch der wirtschaftlichen Transformationsprozesse im Maghreb hätte unabsehbare Folgen für die EU, wäre aber ebenfalls ein Wachstumshemmnis für weite Teile Subsahara-Afrikas, die vom Arbeitsplatzangebot und den damit verbundenen Rücküberweisungen profitieren. Im umgekehrten Falle hätten die Staaten Nordafrikas das Potential, zu einem Wachstumskern für den ganzen Kontinent zu werden, der einer dynamisch wachsenden jungen Bevölkerung Arbeitsplätze und damit Perspektiven bietet.

Das Scheitern der Transformationsprozesse hätte unabsehbare Folgen für die EU.

## 2. Neustart auf historischer Basis: Verbesserungsbedarf in den EU-Afrika-Beziehungen

Wohlstand und Stabilität in Nordafrika liegen also im gemeinsamen Interesse aller Beteiligten. Zu mehr Kooperation, zu mehr Vernetzung zwischen Europa und Afrika gibt es damit keine Alternative. Seit über 20 Jahren unterstützt die EU daher in ihrer Nachbarschaft wirtschaftliche und politische Transformationsprozesse und eine engere Zusammenarbeit: 1995 durch den Barcelona-Prozess, in den damals die EU-15 und 12 weitere Länder des südlichen und östlichen Mittelmeerraums involviert waren, später dann mit der Union für das Mittelmeer. Seit 2004 ist die Region zudem Teil der Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP). Die wirtschaftliche Entwicklung ist einer der Schwerpunkte und umfasst u.a. die Förderung von kleinen und mittleren Unternehmen sowie von Infrastrukturprojekten. Dabei spielt die Europäische Investitionsbank (EIB) eine wichtige Rolle. Ergänzt wurden diese Bemühungen durch den Beginn der Verhandlungen zum Abschluss umfassender Freihandelsabkommen von Marokko und Tunesien mit der EU. Insgesamt hat die EU verschiedene Strategien verfolgt: Mal stand ein regionaler Ansatz im Fokus, mal sollte angesichts der enormen Unterschiede gerade in Bezug auf die demokratische Entwicklung ein für jedes Land spezifischer Zuschnitt der Beziehungen erfolgen. Bei ihrer umfassenden Reform der ENP im Jahr 2011 – nicht zuletzt unter dem Eindruck des Arabischen Frühlings – stärkte die EU das Element der Konditionalität und machte beispielsweise gegenüber Marokko und Tunesien im Sinne ihres „more-for-more“-Leitprinzips weitergehende Integrationsangebote. Die im November 2015 erfolgte Mitteilung zur Review der ENP betont gleichwohl die Grenzen dieses Leitprinzips und relativiert zu einem gewissen Grad die vorher starke Betonung der Konditionalität wieder.<sup>5</sup>

Die EU verfolgte verschiedene Strategien in ihrer südlichen Nachbarschaft.

Parallel hat die EU bereits seit den 70er Jahren (damals noch als EG) verschiedene Instrumente zur Intensivierung der EU-Afrika-Zusammenarbeit angewandt – zunächst vorwiegend mit entwicklungspolitischem, zunehmend aber auch mit sicherheitspolitischem und handelspolitischem Schwerpunkt. Derzeit werden die Beziehungen durch das Cotonou-Abkommen (hier aber im Rahmen der AKP-Staaten-

Ziel muss auch die Verbesserung der Kohärenz zwischen den Prozessen sein.

gruppe), seit 2007 durch die EU-Afrika-Strategie und durch eine Reihe bilateraler Wirtschaftspartnerschaftsabkommen mit Ländern Subsahara-Afrikas eingerahmt. Seit 2014 bestehen auch solche biregionalen Abkommen mit einigen Regionalorganisationen in Afrika, wie etwa zwischen der EU und der Westafrikanischen Wirtschaftsgemeinschaft (ECOWAS). Gleichwohl funktionieren jene Initiativen und die Zusammenarbeit mit den Ländern des Maghreb weitgehend nach zwei unterschiedlichen und voneinander getrennten Logiken. Ziel der EU muss es also auch sein, die Kohärenz zwischen diesen beiden Prozessen zu verbessern.

### 3. Ausgangslage: Nordafrikanische Ungleichzeitigkeiten

Besonders zwei Elemente erschweren die wirtschaftliche Entwicklung in Nordafrika: Erstens gilt die Region heute als die am wenigsten integrierte der Welt. Während alle Staaten Nordafrikas intensiven Handel mit der Europäischen Union betreiben, macht der Handel innerhalb des Maghrebs weniger als 3 Prozent des Gesamthandels der Region aus.<sup>6</sup> Widerstreitende Nationalismen in den Staaten der Region und daraus resultierende langandauernde zwischenstaatliche Konflikte sind eine der Ursachen für diesen Befund. Bestehende Initiativen zur Stärkung des intraregionalen Handels, wie beispielsweise die Greater Arab Free Trade Area (GAFTA) bzw. das Agadir-Abkommen<sup>7</sup> oder die Union des Arabischen Maghrebs<sup>8</sup>, umfassen darüber hinaus nicht alle Länder der Region und haben bislang nur wenige Resultate vorzuweisen. Die zerfallende Staatlichkeit Libyens stellt bei allen Integrations- und Entwicklungsinitiativen eine besondere Herausforderung dar. Gerade deshalb ist es wichtig, sich bei diesen Bemühungen nicht auf die Mittelmeeranrainer des arabischen Maghreb zu beschränken, sondern neben Marokko, Algerien, Tunesien und eben Libyen auch Ägypten einzubeziehen, das schon aufgrund seiner Größe und Wirtschaftskraft in positiver wie negativer Hinsicht eine entscheidende Variable sein und damit eine Motorenfunktion bei der Integration Nordafrikas übernehmen könnte.

Handelspolitische Verbindungen in Afrika bleiben ausbaufähig.

Auch die handelspolitischen Verbindungen zwischen den Maghrebländern und Subsahara-Afrika bleiben trotz eines starken Anstiegs in den vergangenen zehn Jahren ausbaufähig: So betrug beispielsweise der Handel Marokkos mit den übrigen afrikanischen Ländern 2014 trotz enormen Wachstums gegenüber 2003 nur 6,4 Prozent der Handelsbilanz des Landes, davon entfielen allerdings wiederum nur 42 Prozent (d.h. insges. nur 2,7 Prozent des gesamten Außenhandels) auf die Länder Subsahara-Afrikas.<sup>9</sup>

Abbildung 1: Die Ausgangslage in Nordafrika



Wirtschaftsdaten

Marokko	Algerien	Tunesien	Libyen	Ägypten
Einwohner (2014): 33,92 Mio	Einwohner (2014): 38,93 Mio	Einwohner (2014): 11,0 Mio	Einwohner (2014): 6,259 Mio	Einwohner (2014): 89,58 Mio
BIP (2014): USD 110,0 Mrd	BIP (2014): USD 213,5 Mrd	BIP (2014): USD 48,61 Mrd	BIP (2014): USD 41,14 Mrd	BIP (2014): USD 301,5 Mrd
BIP/Kopf (2014): USD 3.242,92	BIP/Kopf (2014): USD 5.484,20	BIP/Kopf (2014): USD 4.419,09	BIP/Kopf (2014): USD 6.572,93	BIP/Kopf (2014): USD 3.365,71
BIP Wachstum 2014: 2,4 % 2015e: 4,7 % 2016f: 2,7 %	BIP Wachstum 2014: 3,8 % 2015e: 2,8 % 2016f: 3,9 %	BIP Wachstum 2014: 2,7 % 2015e: 0,5 % 2016f: 2,5 %	BIP Wachstum 2014: -24,0 % 2015e: -5,2 % 2016f: 35,7 %	BIP Wachstum 2014: 2,2 % 2015e: 4,2 % 2016f: 3,8 %
Arbeitslosigkeit (2013): 9,2 %	Arbeitslosigkeit (2013): 9,8 %	Arbeitslosigkeit (2013): 13,3 %	Arbeitslosigkeit (2013): 19,6 %	Arbeitslosigkeit (2013): 12,7 %
Jugend-arbeitslosigkeit (2013): 18,5 %	Jugend-arbeitslosigkeit (2013): 24,0 %	Jugend-arbeitslosigkeit (2013): 31,2 %	Jugend-arbeitslosigkeit (2013): 51,2 %	Jugend-arbeitslosigkeit (2013): 38,9 %

Mitgliedschaften

<p><b>UfM</b> <i>Union für den Mittelmeerraum</i></p> <p>zusätzliche Mitglieder: EU, Albanien, Bosnien und Herzegowina, Israel, Jordanien, Libanon, Mauretanien, Monaco, Montenegro, Palästinensische Autonomiegebiete, Syrien, Türkei</p>	<p><b>UAM</b> <i>Union des Arabischen Maghreb</i></p> <p>zusätzliche Mitglieder: Mauretanien</p>	<p><b>WTO</b> <i>Welthandelsorganisation Mitglieder / Beobachter</i></p> <p>zusätzliche Mitglieder: 159 weitere inkl. EU</p> <p>zusätzliche Beobachter: 20 weitere</p>	<p><b>GAFTA</b> <i>Greater Arab Free Trade Area GAFTA</i></p> <p>zusätzliche Mitglieder: Bahrain, Irak, Jordanien, Kuwait, Libanon, Oman, Palästina, Katar, Saudi-Arabien, Sudan, Syrien, Vereinigte Arabische Emirate und Jemen.</p> <p>Beitrittskandidaten: Komoren, Dschibuti, Mauretanien und Somalia</p>
--	--	--	---

Quelle für alle Wirtschaftsdaten: Weltbank

Die Förderung der Landwirtschaft würde die Absorptionsfähigkeit erhöhen.

Zweitens weisen der wirtschaftspolitische Rahmen und wirtschaftspolitische Institutionen nach wie vor große Schwächen auf. Ein beträchtlicher Anteil der Bevölkerung ist im informellen Sektor beschäftigt. Im Korruptionsranking von Transparency International sind vier der fünf Staaten auf den Plätzen 79 bis 100 eingestuft, Libyen auf Platz 166 (von 175).<sup>10</sup> Die Verwaltungen in der Region sind kaum in der Lage, die notwendigen Rahmenbedingungen für wirtschaftliche Entwicklung bereitzustellen – so erschweren z.B. bürokratische Hürden das Gründen eines Unternehmens nach wie vor erheblich. Im *Doing Business Report* der Weltbank erreichen Tunesien und Marokko zwar immerhin noch Plätze im Mittelfeld (Platz 74 und 75 von 189), Ägypten (131), Algerien (163) und Libyen (188) sind jedoch weit abgeschlagen.<sup>11</sup> Entsprechend ist die Investitionsintensität aus der EU trotz einiger Leuchtturmprojekte nach wie vor schwach ausgeprägt – auch weil die Gesetzgebung im Bereich Investitionsrecht oder private-öffentliche Partnerschaften zum Teil dringend reformbedürftig ist. Dabei hat die Region nicht nur bei Rohstoffen, in der Textilindustrie und im Leichtmaschinenbau Stärken, sondern auch in der Landwirtschaft, die wegen ihrer Arbeitsintensität der wichtigste Arbeitgeber in den nordafrikanischen Staaten werden könnte – und damit sowohl den ländlichen Raum entwickeln als auch Migration aus diesen Gegenden verhindern helfen könnte. Die Landwirtschaft in der Region zu fördern, würde mithin die Absorptionsfähigkeit Nordafrikas entscheidend erhöhen.

Tab. 1: Der Agrarsektor in Nordafrika

	Marokko	Algerien	Tunesien	Libyen	Ägypten
Anteil Agrarsektor am BIP	14,2 % (2013, IMF)	12,7 % (2013, Office National des Statistiques)	8,5 % (2012, GTAI)	0,8 % (2012, Central Bank of Libya)	14,6 % (2012/2013, CAPMAS)
Anteil Beschäftigte im Agrarsektor	39,3 % (2014, Haut-Commissariat au Plan)	19,8 % (2014, FAO)	16,4 % (2013, Institut National de la Statistique)	0,02 % (2014, FAO)	22,6 % (2014, FAO)

Eigenverantwortlichkeit der nordafrikanischen Staaten bleibt das Fundament.

Bei alledem kann eine Stabilisierung und Entwicklung der Region nur Aussicht auf Erfolg haben, wenn die Selbsthilfekräfte der Region aktiviert werden. Die Eigenverantwortlichkeit der nordafrikanischen Staaten bleibt das Fundament, auf dem europäische Unterstützung fußen muss, damit selbsttragendes Wachstum in einer vernetzten Region möglich wird. Auf der anderen Seite wird die regionale Vernetzung zu einer wichtigen Voraussetzung für das Gelingen des europäischen Engagements und konditionalisiert damit gleichsam diesen Einsatz. Das gilt zunächst unmittelbar für den Maghreb selbst, doch seine stärkere Integration mit Subsahara-Afrika muss das Endziel jeder europäischen Unterstützung bleiben. Die wichtige Scharnierfunktion Nordafrikas würde hierbei zur Geltung kommen, die sich aktuell schon in verschiedenen Aktivitäten manifestiert. Marokko ist hierfür ein gutes Beispiel, das z.B. zunehmend im Flugverkehr, aber auch im Banken- und Versicherungswesen als Relaisstation zwischen der EU bzw. den USA und Subsahara-Afrika dient und hier im übrigen auch außenpolitisch einen deutlichen Akzent setzt.<sup>12</sup>

#### 4. Plattformen für Wachstum und Stabilität: Regionalintegration und Entwicklungscluster

Neben der politischen Transformation ist die Unterstützung einer nachhaltigen Wirtschaftsentwicklung und die Schaffung von Arbeitsplätzen entscheidend für die Stabilität im Mittelmeerraum. Dieser Fokus verspricht langfristigen Erfolg – nicht zuletzt, weil die beteiligten Staaten daran ein genuines Eigeninteresse haben. Staatlichkeit und funktionierende Institutionen sind dabei notwendige Voraussetzungen für eine erfolgreiche Kooperation zwischen der Europäischen Union und den Staaten Nordafrikas, die zwingend mit einer stärkeren Integration dieser Region einhergehen muss. Angesichts der großen Unterschiede zwischen den nordafrikanischen Staaten wird eine solche Integration schrittweise erfolgen müssen und sollte zunächst von der Dreiergruppe Marokko, Algerien und Tunesien ausgehen.

Eine erfolgreiche wirtschaftliche Integration schafft die Grundlagen für mehr Wertschöpfung in der Region, aus der Region und für die Region. Gleichzeitig erhöht sie die Attraktivität für (europäische) Investoren, indem Skaleneffekte nutzbar gemacht werden. Neben Sicherheitserwägungen – also Rechtssicherheit, physische Sicherheit, Investitionsschutz – sind natürlich ökonomische Potentiale der Schlüssel für nachhaltige private Investitionen in der Region. Ein integriertes Nordafrika, von dem aus auch die dynamisch wachsenden Märkte Afrikas südlich der Sahara erschlossen werden können, bietet dafür beste Voraussetzungen.

Erfolgreiche Integration schafft Grundlagen für mehr Wertschöpfung.

Tab. 2: Interessen der beteiligten Akteure

Investoren	Maghrebstaaten	EU
Rechtssicherheit	Arbeitsplätze	Stabilität
Investitionsschutz	Steuereinnahmen	Sicherheit
Steuerprivilegien	Technologietransfer	Kooperationspartner
Physische Sicherheit	Zugang zu Absatzmärkten	Erschließung von Absatzmärkten

##### 4.1. Neustart der regionalen Integration

Nordafrika ist die am wenigsten integrierte Region der Welt. Der intraregionale Handel – insbesondere der Dienstleistungshandel – bleibt weit hinter seinem Potential zurück.<sup>13</sup> Hier bleiben Möglichkeiten für zusätzliche Wohlstandsgewinne ungenutzt. Bisherige Versuche der Regionalintegration in unterschiedlichen Konstellationen waren was den wirtschaftlichen Einfluss angeht wenig erfolgreich – sei es die Union des Arabischen Maghreb oder europäische Initiativen, wie die Union für das Mittelmeer. Bilaterale Streitfragen, inhaltliche und territoriale Überfrachtung der Bemühungen (am Barcelona-Prozess waren insgesamt 27 Mitgliedstaaten beteiligt, davon 12 aus dem südlichen Mittelmeerraum) sind nur zwei mögliche Gründe für diesen Befund.

Nordafrika ist die am wenigsten integrierte Region der Welt.

Ein Neustart der regionalen Integration sollte daher vom *territorialen* Umfang die oben genannten fünf Staaten Nordafrikas umfassen, ihre Beziehungen untereinander und ihre Außenbeziehungen zur Europäischen Union. Eine *inhaltliche* Konzentration auf Wirtschaftswachstum stellt einen ambitionierten aber realistischen Ansatz dar, der nicht in Anspruch nimmt, alle Missstände gleichzeitig beheben zu wollen.

Entwicklungscluster (siehe 3.2.) bieten die Möglichkeit punktueller konstruktiver Zusammenarbeit trotz etwaiger ungelöster bi- oder multilateraler Streitfragen. Dieser neue euro-mediterrane Anlauf kommt im Grundsatz ohne neue Institutionen und Strukturen oder eine Abkehr von bereits bestehenden und gut funktionierenden Instrumenten aus. Er stellt gleichwohl aber eine Ergänzung um einige neue Instrumente, verbesserte Strukturen und weitergehende wirtschaftspolitische Anreize für die Maghrebstaaten dar.

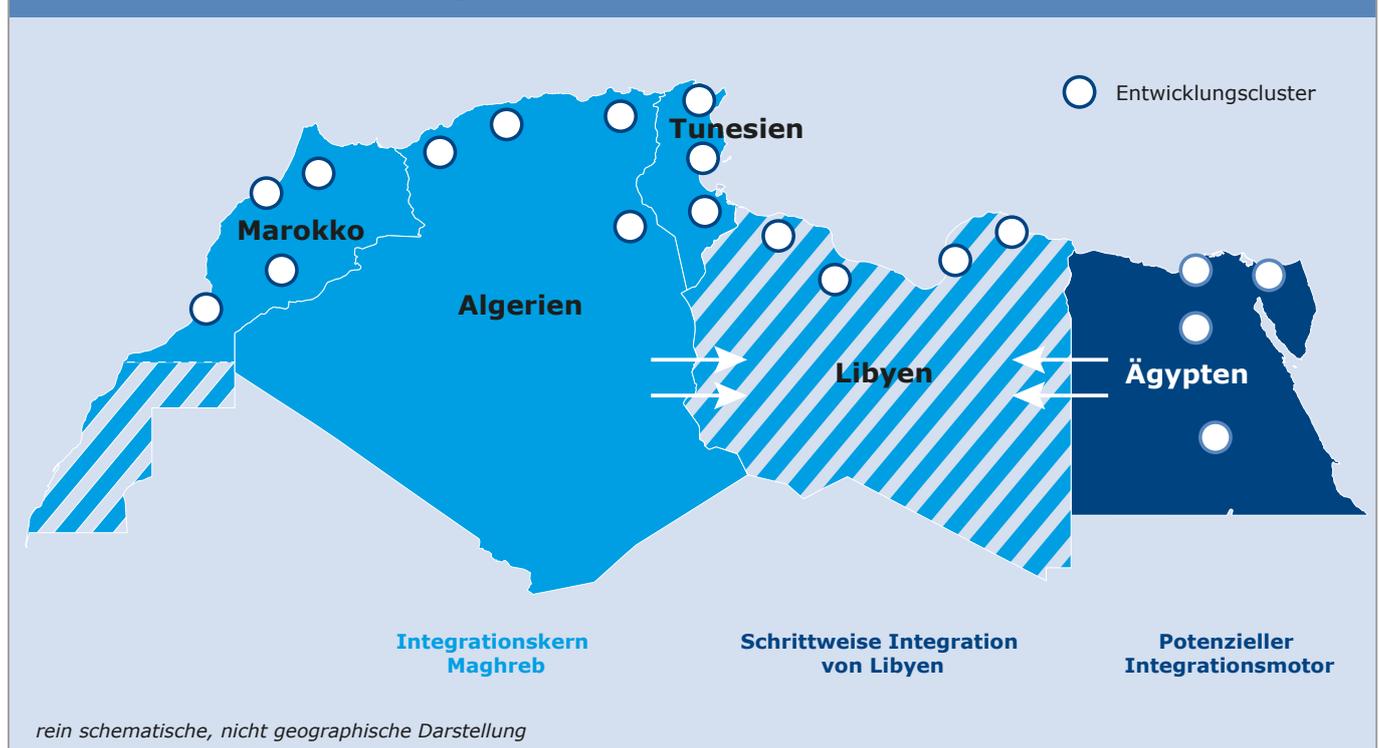
Die Integration Nordafrikas muss auf verschiedenen Feldern vorangetrieben werden: Vernetzung durch Verkehrsinfrastruktur, durch Informations- und Telekommunikationsinfrastruktur und ganz entscheidend auch durch Energieinfrastruktur. In gleicher Weise gehört ebenso dazu die Reduktion tarifärer und nichttarifärer Handelshemmnisse untereinander und in Bezug auf die EU inklusive Maßnahmen zur Handelserleichterung. Daneben muss die wirtschaftliche Integration durch Maßnahmen zur Stärkung des Aufbaus von Verwaltung und einem wirtschaftspolitischen institutionellen Rahmen gestärkt werden.

Das Ziel ist dabei, bisher ungenutzte Potentiale in der Region freizusetzen und damit die Stärken der Region für eine nachhaltige Entwicklung nutzbar zu machen. Eine selbsttragende Integration, die wirtschaftliche Perspektiven gerade für die junge Bevölkerung dieser Staaten eröffnet, strahlt in der Folge auch auf andere Politikbereiche aus. Gleichzeitig sollte die EU auch verstärkt auf eine engere biregionale Zusammenarbeit zwischen den Maghrebstaaten und beispielsweise der ECOWAS hinwirken.

Der zweite Schwerpunkt muss die Stärkung wirtschaftspolitischer Institutionen sein, d.h. unter anderem Verwaltungsreformen, Stärkung von wirtschaftspolitischen Aufsichtsinstitutionen (z.B. Kartellbehörden, Finanzaufsicht, Zivilgerichte), um dafür zu sorgen, dass durch die Verbesserung des Investitionsklimas auch tatsächlich mehr Investitionen getätigt werden können.

Ziel ist, gerade für die junge Bevölkerung Perspektiven zu eröffnen.

Abbildung 2: Integrationsrichtungen Nordafrika



#### 4.2. Entwicklungscluster als Schaufenster und Katalysator

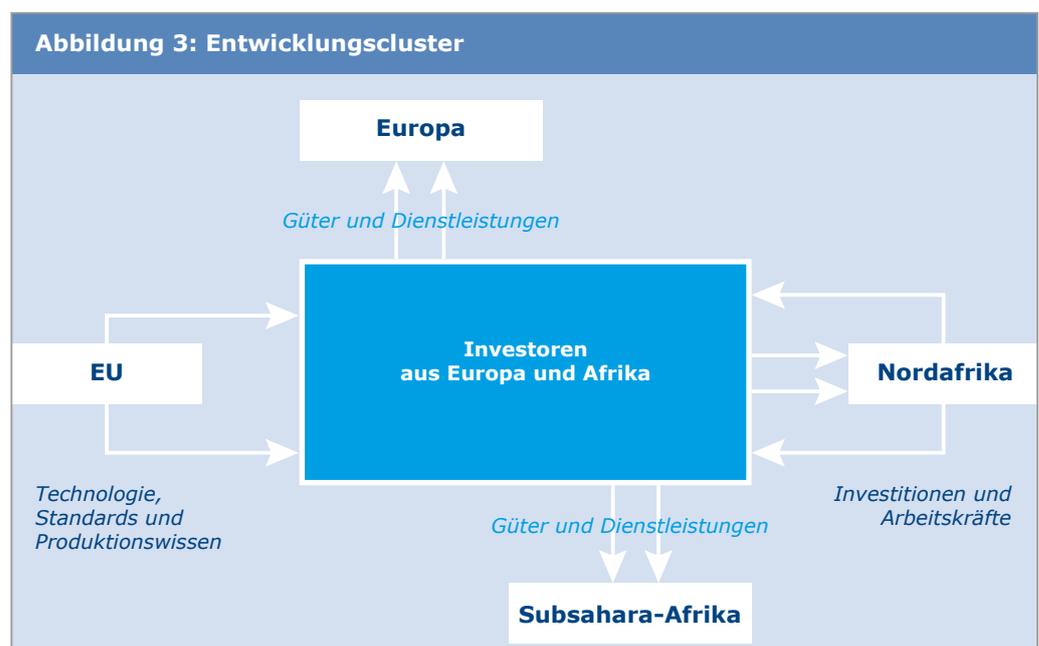
Entwicklungscluster sollen zu Relaisstationen und Schaufenstern werden.

Lokal begrenzte Entwicklungscluster können als eine Art Sonderwirtschaftszone Katalysatoren für eine weitergehende regionale Integration und für eine vertiefte Beziehung zur Europäischen Union sein. Sie würden damit zu Relaisstationen zwischen Europa und der europäischen Industrie sowie Nordafrika und der nordafrikanischen Industrie. Gleichzeitig würden sie als Schaufenster auch für andere Staaten Afrikas dienen und für diese das Potential einer erfolgreichen Integration sichtbar machen.

Einerseits soll die gezielte Ansiedlung von Industrien und der Aufbau der von Ihnen benötigten Infrastrukturen innerhalb des Entwicklungsclusters dazu führen, dass sich nicht nur ein Unternehmen dieser Branche dort niederlässt, sondern gleich mehrere.<sup>14</sup> Durch die geographische Nähe zwischen Ausbildern, Zulieferern und Produzenten werden Kosten gesenkt und die Spezialisierung gefördert. Diese Qualifikationen ziehen dann wiederum neue Unternehmen derselben Branche an. Für diese besteht dann auch ein größerer Anreiz, gezielt in die Zulieferketten im Umland und in der Region zu investieren. Insgesamt besteht die Hoffnung, dass erfolgreiche Cluster auch andernorts kopiert werden und sich so Schritt für Schritt, gleichsam „mosaikhaft“, die wirtschaftliche Situation des ganzen Landes verbessert.

Maßnahmen können umgesetzt werden, die auf gesamtstaatlicher Ebene unmöglich wären.

Im Gegensatz zu „klassischen“ Sonderwirtschaftszonen, die vor allem im Innenverhältnis wegen ihrer Erleichterungen für Unternehmen eine Sonderrolle haben (bspw. durch Steuernachlässe, beschleunigte Bürokratie oder geringere Lohnkosten), sollen die Entwicklungscluster eine Sonderrolle im Außenverhältnis der betreffenden Staaten einnehmen. Die in diesem Papier aufgezeigten Handlungsempfehlungen können in geographisch begrenzten Gebieten prioritär umgesetzt und gleichsam „ausprobiert“ werden. Durch diese geographische Begrenztheit und wegen des „experimentellen Charakters“ können Maßnahmen zur Integration und Vernetzung dieser Cluster untereinander und mit der Europäischen Union umgesetzt werden, die auf gesamtstaatlicher Ebene aufgrund politischer Erwägungen, begrenzter Ressourcen oder fehlender Staatlichkeit nicht möglich wären.



Damit von diesen Clustern eine Entwicklungsdynamik auch auf die umliegenden Gebiete ausstrahlt, ist eine infrastrukturelle Anbindung an urbane Zentren ebenso wie an ländliche Gebiete von entscheidender Bedeutung. Ziel muss es sein, in den Entwicklungsclustern so attraktive Investitionsbedingungen herzustellen, dass dort Arbeitsplätze in nennenswertem Umfang entstehen. Alle hier empfohlenen staatlichen Maßnahmen sind auf die Wirtschaft als Partner angewiesen. Nur so können die notwendigen Ressourcen mobilisiert und nachhaltige Erfolge erzielt werden.

Politische Streitfragen – das zeigt etwa die Unterbrechung der DCFTA-Verhandlungen zwischen der EU und Marokko zu Beginn dieses Jahres – erschweren oftmals den Abschluss umfassender Abkommen auf zwischenstaatlicher Ebene. Entwicklungscluster könnten dazu beitragen, dass ihr Mehrwert bereits vor dem Abschluss von Verhandlungen erfahrbar wird. Gleichzeitig ermöglichen die Entwicklungscluster auch, der unterschiedlich ausgeprägten Staatlichkeit in den Ländern der Region Rechnung zu tragen.

Mittelfristig könnte dieses Modell (auf bestehenden Handlungsströmen aufbauend) wiederum auf die Beziehungen zwischen den Wachstumsmotoren in Subsahara-Afrika und Nordafrika ausgeweitet werden. Solche Entwicklungscluster könnten langfristig auch in den Großräumen bestimmter westafrikanischer Länder aufgebaut werden – gerade solcher Staaten, die ebenfalls Fortschritte im Rahmen ihres politischen Transformationsprozesses erzielt haben.

## 5. Handlungsempfehlungen

Drei Leit motive stechen heraus: Vernetzung, Kohärenz, Investitionen.

Die hier dargestellten Ziele sind zweifellos ehrgeizig und eine langfristige Vision. Zu ihrer Erreichung bedarf es eines systemischen Ansatzes, der Reformen in vielen Bereichen zugleich anstrebt, um zu verhindern, dass Stagnation in einem Politikfeld die gesamte Reformpartnerschaft blockiert. Nur mit einer klaren Zielsetzung und im Paket können die hier vorgeschlagenen Einzelmaßnahmen ihre volle Wirkung entfalten.

Drei Leit motive für eine neue Reformpartnerschaft stechen heraus: Vernetzung, Kohärenz, Investitionen. Die folgenden Handlungsempfehlungen sind ihnen zugeordnet: Es soll, erstens, mehr **Vernetzung** innerhalb Nordafrikas und mit der EU geben, um selbsttragendes Wachstum zu ermöglichen. Zweitens muss die **Kohärenz** der Anreize in der europäischen Nachbarschaftspolitik erhöht werden, um die Schlagkraft der Reformunterstützung in der Region zu verbessern. Drittens müssen **Investitionen** aus dem Ausland in die Region fließen, um ausreichend Ressourcen für eine nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung zu generieren.

### 5.1. Vernetzung

Die Vernetzung hängt an der Erleichterung und Ausweitung des Handels.

Die Vernetzung der Staaten Nordafrikas untereinander, aber auch mit der Europäischen Union, hängt an der Bereitstellung der notwendigen Infrastrukturen für Verkehr, Energie und Telekommunikation, vor allem aber an der Erleichterung und Ausweitung des Handels. Dasselbe gilt – vielleicht sogar noch mehr – für die Integration mit den Ländern Subsahara-Afrikas. Die Europäische Union hat die Bedeutung intensiver Handelsbeziehungen zu den Staaten Nordafrikas bereits erkannt und mit Marokko, Algerien, Tunesien und Ägypten im Rahmen des Barcelona-Prozesses entsprechende Assoziierungsabkommen abgeschlossen. Bereits zu diesem Zeitpunkt wurde das Ziel einer euro-mediterranen Freihandelszone formuliert – doch der Weg dorthin hat sich als langwieriger herausgestellt als zunächst erhofft. Immerhin laufen inzwischen Verhandlungen mit Marokko und mit Tunesien

über eine vertiefte und umfassende Freihandelszone (DCFTA), mit Ägypten laufen Gespräche über die Aufnahme solcher Verhandlungen.<sup>15</sup>

Tab. 3: Vertragliche Grundlagen der wirtschaftlichen Zusammenarbeit mit der EU

	Marokko	Algerien	Tunesien	Libyen	Ägypten
Assoziierungsabkommen	in Kraft seit März 2010	in Kraft seit September 2005	In Kraft seit 1995	–	in Kraft seit 2004
DCFTA	Verhandlungen seit März 2013, im März 2016 vorläufig ausgesetzt	–	Verhandlungen seit Oktober 2015	–	Gespräche seit Juni 2013
weitere Abkommen	Abkommen über landwirtschaftliche und Fischereiprodukte in Kraft seit Oktober 2012	–	–	–	Abkommen über landwirtschaftliche und Fischereiprodukte in Kraft seit Juni 2010

Hervorzuheben ist das Ziel der Integration in den europäischen Binnenmarkt.

Aufgrund ihrer Komplexität und der unterschiedlichen Interessen in einzelnen Politikfeldern sind solche Verhandlungen stets ein langer Prozess, dies zeigen aktuell insbesondere die Verhandlungen zwischen der EU und Marokko. Auch bei den Verhandlungen mit Tunesien deuten sich zunehmend schwierige Gespräche an. Gleichwohl geht die Handelsagenda der Europäischen Union mit den angestrebten DCFTAs in die richtige Richtung: Besonders hervorzuheben sind hier das Ziel der Integration der nordafrikanischen Wirtschaften in den europäischen Binnenmarkt über eine Angleichung an den *acquis communautaire* der EU und der ambitionierte Umfang der Gespräche, der auch wichtige Bereiche wie den Dienstleistungshandel umfasst.

Ein Aspekt, der zwar in dem Prozess der euro-mediterranen Partnerschaft der Europäischen Union bereits angelegt, gleichwohl noch nicht weit genug vorangeschritten ist, ist die Vernetzung der Staaten Nordafrikas untereinander. Trotz des Agadir-Abkommens und der Möglichkeit der diagonalen Ursprungskumulierung in der Pan-Europa-Mittelmeer-Zone (Pan-Europa-Mittelmeer-Präferenzursprungsregeln) bestehen hier noch immer erhebliche Lücken, die einer Integration der Region durch grenzüberschreitende Wertschöpfungsketten in Wege stehen.

- Konkret gesprochen **müsste Algerien Präferenzabkommen mit Marokko, Tunesien und Ägypten abschließen**, welche die Pan-Europa-Mittelmeer-Ursprungsregeln beinhalten, die bereits Inhalt des algerischen Abkommens mit der Europäischen Union sind.
- In einem weiteren Schritt **müsste auch Libyen über entsprechende Abkommen an seine Nachbarstaaten in der Region und auch an die Europäische Union angebunden werden**. Nur so entsteht ein gemeinsamer Wirtschaftsraum von Marokko bis Ägypten, der integrierte Wertschöpfungsketten im Handel mit der EU ermöglicht. Die Europäische Union könnte sich in diesem politisch schwierigen Prozess als Makler zwischen den Staaten Nordafrikas anbieten.

Algerien und Libyen müssten an ihre Nachbarstaaten und die EU angebunden werden.

- **Gleichzeitig sollte mit dem Aufbau der ersten Entwicklungscluster in den Staaten begonnen werden**, mit denen bereits eine vollständige diagonale Kumulierung möglich ist. So soll mit der Aufbauarbeit dort begonnen werden, wo dies schon heute möglich ist – und gleichzeitig ein Anreiz für die anderen Staaten geschaffen werden, die Grundlagen für stärkere wirtschaftliche Integration zu legen. Die Entwicklungscluster können auch dazu genutzt werden, die **DCFTAs** der Europäischen Union mit Marokko, Tunesien und Ägypten bereits vor einer endgültigen Ratifizierung aller Beteiligten **lokal begrenzt vorläufig in Kraft zu setzen**.<sup>16</sup> In einem zweiten Schritt können auch in Algerien und Libyen Entwicklungscluster eingerichtet werden, in denen analog zu dem oben beschriebenen Verfahren die ausstehenden Präferenzabkommen lokal begrenzt in Kraft gesetzt werden. So können die Vorteile einer vollständigen Handelsintegration von Marokko bis Ägypten erheblich schneller nutzbar gemacht werden. Selbiges sollte langfristig auch mit Entwicklungsclustern in anderen Reformvorreitern in Subsahara-Afrika erfolgen.
- Neben der Integration auf den Gütermärkten ist zu einem späteren Zeitpunkt auch die **Liberalisierung des Dienstleistungshandels** in der Region notwendig, um eine tiefere und vollständigere Wirtschaftsintegration möglich zu machen. Das würde den regionalen Markt auch für weitere Branchen jenseits des Industriesektors attraktiv machen und Potentiale vor allem im Finanzsektor, im Transport, in der Logistik sowie im Kommunikations- und Informationssektor heben.<sup>17</sup>

Später ist auch die Liberalisierung des Dienstleistungshandels notwendig.

Über die Beziehung zwischen der Europäischen Union und den Staaten Nordafrikas hinaus ist auch die bessere Integration in den Welthandel ein entscheidender Schritt:

- Die EU sollte daher weiterhin den **Beitritt Algeriens zur WTO unterstützen** und zügig zum Abschluss bringen. Ein deutlich weiterer Weg ist hier für Libyen zu gehen, liegt deren Aufnahmegesuch doch erheblich kürzer zurück und steckt gleichsam noch in den Kinderschuhen. Gleichwohl sollte die EU **auch den Beitritt Libyens zur WTO technisch und politisch unterstützen**.
- **Die schrittweise Integration der nordafrikanischen Volkswirtschaften in den europäischen Markt**, die in den angestrebten DCFTAs angelegt ist, sollte langfristig zu einer wirklichen Integration der gesamten Region in den Europäischen Binnenmarkt führen. Dies könnte nach dem Modell des EWR geschehen, also unterhalb der Schwelle einer Mitgliedschaft in der EU. Eine solche Teilhabe am Binnenmarkt wäre auch ein Anreiz für die beteiligten Staaten konstruktiv in anderen Politikbereichen mit der EU zu kooperieren, etwa bei der Migrationssteuerung oder der Sicherung der EU-Außengrenzen. Der Grad der Einbindung in den Binnenmarkt könnte auch an rechtsstaatliche Kriterien geknüpft werden.

Die Integration in den Binnenmarkt könnte nach EWR-Modell geschehen.

Damit der Norden Afrikas seiner Funktion als Bindeglied zwischen Europa und Subsahara-Afrika gerecht werden kann, muss darüber hinaus auch weiter an der Integration des afrikanischen Kontinents gearbeitet werden. Hier hat der Gipfel der Staats- und Regierungschefs der Afrikanischen Union im Juni 2015 mit dem Beschluss, Verhandlungen für die Schaffung einer kontinentalen Freihandelszone aufzunehmen, den richtigen Weg gewiesen. Geschehen kann dies über den Zusammenschluss bestehender regionaler Handelsblöcke: Ägypten und Libyen haben als Mitglieder des Gemeinsamen Marktes für das Östliche und Südliche Afrika (COMESA) bereits ein Abkommen zur Schaffung einer Dreier-Freihandelszone (TFTA) mit

Es muss weiter an der Integration des afrikanischen Kontinents gearbeitet werden.

den Staaten der Südafrikanischen Entwicklungsgemeinschaft (SADC) und der Ostafrikanischen Gemeinschaft (EAC) geschlossen.

- **Marokko, Algerien und Tunesien sollten auf eine Integration in diesen afrikanischen Wirtschaftsraum**, der von Kairo bis zum Kap reichen würde, hinarbeiten, um über die traditionell besser entwickelten Handelsbeziehungen zum westlichen Afrika hinaus Anbindung an die Märkte Subsahara-Afrikas zu erhalten.
- Gleichzeitig sollte die Europäische Union die laufenden Verhandlungen für **Wirtschaftspartnerschaftsabkommen (WPA)** mit den Staaten Zentralafrikas **zum Abschluss bringen** sowie die baldige Inkraftsetzung der WPAs mit den Staaten im östlichen und südlichen Afrika forcieren.

## 5.2. Kohärenz

- Um überhaupt die Voraussetzungen für eine Absorptionsfähigkeit von Investitionen zu schaffen und das Investitions- und Unternehmensklima in den Staaten Nordafrikas zu verbessern, muss für die Europäische Union die **Stärkung und Reform von Institutionen** (Verwaltungsreformen, verstärktes Twinning mit Mitgliedstaaten und Institutionen vor allem aus Mittelost- und Südosteuropa, die ähnliche institutionelle Reformen bereits hinter sich haben) Priorität haben. Das sollte auch für wirtschaftliche Institutionen gelten.

Der Maghreb besitzt erhebliches Potential im Agrarbereich – vor allem gilt dies für Marokko und Ägypten. Derzeit bleibt die Landwirtschaft jedoch in allen Staaten der Region weit hinter ihrem Potenzial zurück. Zum Teil liegt dies an den Gegebenheiten des europäischen Marktes, auf den die Produzenten in Nordafrika vor allem ausgerichtet sind.

- Die schrittweise **Öffnung des europäischen Agrarmarktes** ohne Mengen- oder Preisbeschränkungen würde einen umfassenden Entwicklungsschub auslösen. Dies würde allerdings nur dann funktionieren, wenn die vollständige Öffnung mit dem schrittweisen **Verzicht auf eine Subventionierung der europäischen Produzenten im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik** einherginge. Der Abbau von Protektionismus durch eine vollständige Marktöffnung und die Ermöglichung eines fairen internationalen Wettbewerbs durch Verzicht auf die einseitige Bevorzugung einheimischer Produzenten sind zwei Seiten einer Medaille, die jedoch Wohlstandsgewinne für beide Seiten verspricht: Die Staaten Nordafrikas könnten ihre Wettbewerbsvorteile durch geringere Produktionskosten ausspielen und zusätzliche Einnahme erzielen; die Verbraucher in Europa profitierten durch geringere Preise und ein besseres Angebot. Die freiwerdenden Ressourcen sowohl im dezentral verwalteten Budget der Verbraucher als auch im zentral verwalteten Budget der Europäischen Union könnten in der Folge effizienter eingesetzt werden. Als erster Schritt könnte schon einmal der teilweise noch zeitlich beschränkte Marktzugang für bestimmte Agrarprodukte auf Dauer gewährt werden.
- Von einem solchen **Subventionsabbau** würden auch unmittelbar die Länder Subsahara-Afrikas profitieren, die zwar zum Teil schon einen präferentiellen Zugang zum europäischen Agrarmarkt haben, dort aber gegenwärtig durch die wettbewerbsverzerrende Wirkung der Agrarsubventionen oftmals nicht konkurrenzfähig sind.

Die Öffnung des europäischen Agrarmarktes würde einen umfassenden Entwicklungsschub auslösen.

Asymmetrische Öffnung wäre ein starkes Zeichen Europas.

- Etappen zur Öffnung des Binnenmarkts sowie des europäischen Agrarmarkts sollten **abhängig sein von Fortschritten beim Aufbau wirtschaftspolitischer Institutionen, Korruptionsbekämpfung und Stärkung der Verwaltungskapazitäten**. Das könnte im Rahmen von bilateralen Reformverträgen dieser Länder mit der EU zur Unterstützung bei der Durchführung ganz spezifischer Reformvorhaben (Investitionsgesetzgebung, gesetzliche Grundlagen für öffentliche-private Partnerschaften etc.) geschehen. Ein starkes Zeichen wäre eine asymmetrische Öffnung des europäischen Marktes (wie die EU es beispielsweise im Fall des DCFTA mit der Ukraine praktiziert), das heißt der europäische Binnenmarkt würde schneller geöffnet als derjenige des jeweiligen nordafrikanischen Partnerlandes.

In Anbetracht der Migrationsbereitschaft nicht nur im Norden Afrikas wäre eine Öffnung des europäischen Agrarmarktes ein Beitrag zur ländlichen Entwicklung in diesen Staaten und also zur Vermeidung von Migration, und darüber hinaus auch einer zur Schaffung von mehr Sicherheit und Stabilität in Europa.

### 5.3. Investitionen

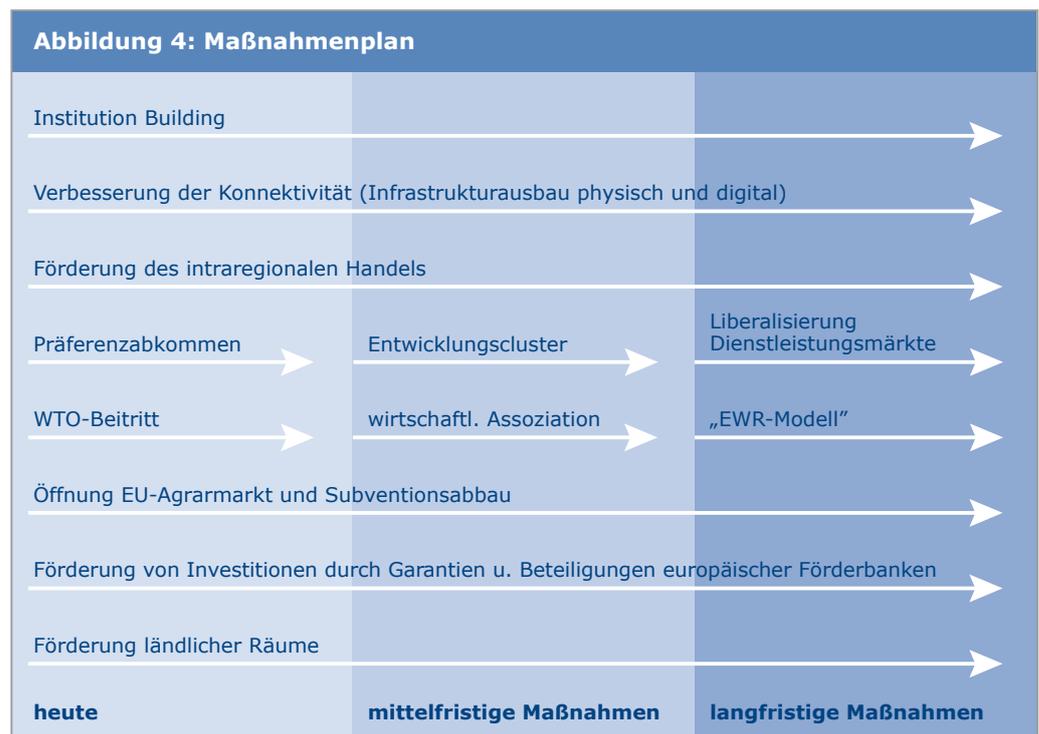
Alle genannten Maßnahmen können ihre positive Wirkung nur dann entfalten, wenn es den Staaten Nordafrikas gelingt, private Investitionen in nennenswertem Umfang anzulocken. Die Europäische Union kann ihrerseits durch die **kluge Setzung von Rahmenbedingungen** dazu beitragen.

- Beispielsweise könnten Direktinvestitionen europäischer Unternehmen in nordafrikanische Entwicklungscluster durch eine **zeitlich begrenzte Beteiligung von Europäischer Investitionsbank (EIB) oder der Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (EBRD)** – zusätzlich zu ihren bestehenden und in den letzten Jahren ausgebauten Projekten – gezielt unterstützt werden. Dies setzt eine deutliche Erhöhung der Mittel der EIB für Nordafrika, besser noch für den gesamten afrikanischen Kontinent, voraus. Darüber hinaus könnten strategische Investitionsprojekte in den nordafrikanischen Staaten über eine **Förderung durch den Europäischen Fonds für strategische Investitionen (EFSI)** realisiert werden. Hierfür müssten neben grenzüberschreitenden Projekten im engeren Sinne auch Maßnahmen in Entwicklungsclustern möglich werden, von denen positive Auswirkungen auf die europäische Wirtschaft zu erwarten sind. Angesichts des wachsenden Engagements beider Banken in der Region sollten diese spezifische Förderstrategien für den südlichen Mittelmeerraum und speziell für Nordafrika formulieren. Mittel- und langfristig sollte die Möglichkeit einer separaten Bank zur Förderung von Investitionen in Nordafrika in Erwägung gezogen werden, ggf. auch die Schaffung eines eigenen Fonds nach Muster des EFSI.
- **Investitionsgarantien** könnten dazu genutzt werden, durch attraktive Konditionen gezielt Investitionen in nordafrikanischen Entwicklungsclustern sowie ggf. in herausragenden Projekten in Subsahara-Afrika zu fördern. In EU-Mitgliedstaaten, in denen keine derartigen nationalen Investitionsgarantien verfügbar sind, sollte ein **subsidiärer Anspruch auf eine europäische Versicherung** geschaffen werden. Investitionsgarantien sind in Deutschland neben den bekannteren Hermes-Exportkreditgarantien („Hermesdeckungen“) ein wichtiges Instrument der Außenwirtschaftsförderung. Durch die Garantien können sich Investoren beispielsweise gegen Enteignungen, kriegerische Auseinandersetzungen, Revolutionen, terroristische Akte, aber auch gegen Zahlungsmoratorien und Konvertierungs- oder Transferbeschränkungen absichern.

EIB, EBRD und EFSI könnten Investitionsprojekte unterstützen.

Gemeinsame Ursprungsregeln müssen von KMU auch angewendet werden können.

- Die europäische Abstimmung mitgliedstaatlicher Maßnahmen bleibt wichtig: Bei **einzelstaatlichen Maßnahmen**, wie der von Bundesminister Müller ins Gespräch gebrachten Reaktivierung des Entwicklungshilfe-Steuergesetzes von 1981,<sup>18</sup> sollte sichergestellt werden, dass eine solche **steuerliche Förderung von Unternehmen** im Zusammenhang mit dem in diesem Papier vorgeschlagenen systemischen Ansatz mit dem EU-Recht vereinbar wäre.
- Kleine und mittelständische Unternehmen (KMU) sind nicht nur das Rückgrat der deutschen Wirtschaft, sondern sollten auch in den Staaten Nordafrikas zu einer tragenden Säule für nachhaltiges Wachstum werden. Gerade KMU sind auf einfache und transparente Regeln angewiesen. Gemeinsame **Ursprungsregeln**, die eine Kumulierung erlauben, können nur dann Investitions- und Produktionsentscheidungen im gewünschten Sinne beeinflussen, wenn sie so einfach und praktikabel gestaltet sind, dass sie auch tatsächlich von KMU angewendet werden können. In diesem Sinne sind die bereits erwähnten Pan-Europa-Mittelmeer-Präferenzursprungsregeln auf deren Anwendbarkeit zu prüfen und ggf. anzupassen. Des Weiteren kann die EU die Partnerländer dabei unterstützen, Anreize für die Legalisierung von im informellen Sektor tätigen kleinen und mittleren Betrieben zu entwickeln.



- 1] *Nachhaltig erfolgreiche Transformationsprozesse müssen in einen umfassenden wertebasierten Ansatz eingebettet sein: Eine erfolgreiche wirtschaftliche Transformation kann nicht unabhängig vom politischen Transformationsprozess erfolgen, zu dem u.a. die Stärkung von politischen Institutionen, Pluralismus und Rechtsstaatlichkeit gehört. Das vorliegende Papier fokussiert sich zwar auf den wirtschaftlichen Reformprozess, ohne jedoch die Relevanz der in der Region ebenfalls notwendigen politischen Reformen zu relativieren.*
- 2] *Laut Frontex nahmen 2015 rund 154.000 Migranten die zentrale Mittelmeerroute, 2014 waren es gar 170.000.: <http://frontex.europa.eu/trends-and-routes/central-mediterranean-route/>*
- 3] *Vgl. International Labour Organisation (2015): Global Employment Trends for Youth 2015. URL: [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms\\_412015.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_412015.pdf) [abgerufen am 17.5.2016].*
- 4] *Vgl. The World Bank (2016a): Global Economic Prospects 2016. URL: <http://www.worldbank.org/en/publication/global-economic-prospects> [abgerufen am 17.5.2016].*
- 5] *Mitteilung der Europäischen Kommission und des Europäischen Auswärtigen Dienstes zur Überprüfung der Europäischen Nachbarschaftspolitik, 18. November 2015. URL: [http://eeas.europa.eu/enp/documents/2015/151118\\_joint-communication\\_review-of-the-enp\\_de.pdf](http://eeas.europa.eu/enp/documents/2015/151118_joint-communication_review-of-the-enp_de.pdf)*
- 6] *Vgl. The World Bank (2010): Economic Integration in the Maghreb. URL: <http://siteresources.worldbank.org/INTMENA/Resources/Maghrebpub.pdf> [abgerufen am 17.5.2016]. Die Spanne reicht dabei von 1,5 Prozent (Algerien) bis 6 Prozent (Tunesien).*
- 7] *Die Greater Arab Free Trade Area (GAFTA) ist eine 1997 in Amman gegründete Freihandelszone zwischen zunächst 14 (heute 18) von 22 Mitgliedern der Arabischen Liga. Ein Meilenstein war das Agadir-Abkommen zwischen Jordanien, Tunesien, Ägypten und Marokko vom 25. Februar 2004, das über die bereits vereinbarten GAFTA-Regelungen hinausgeht. Die Arabische Liga hat mittlerweile beschlossen, das Agadir-Abkommen bis 2015 auf alle 22 Mitgliedstaaten auszuweiten und bis 2025 einen gemeinsamen Wirtschaftsraum (mit eigenem Sekretariat) zu schaffen.*
- 8] *Ziele der Union des arabischen Maghreb sind eine verstärkte außen-, innen- und kulturpolitische Zusammenarbeit sowie die Schaffung einer regionalen Wirtschaftsgemeinschaft zwischen den Mitgliedstaaten. 1966 wurde ein ständiges Sekretariat mit Sitz in Tunis eingerichtet. Der erste Maghreb-Gipfel fand 1988 in Marrakesch statt, ein Jahr später wurde die Union formell gegründet.*
- 9] *Ministère de l'Economie et des Finances du Royaume du Maroc: Relations Maroc-Afrique, l'ambition d'une nouvelle frontiere, Juli 2015. URL: [http://www.finances.gov.ma/depf/SitePages/publications/en\\_catalogue/etudes/2015/Relations\\_Maroc\\_Afrique.pdf](http://www.finances.gov.ma/depf/SitePages/publications/en_catalogue/etudes/2015/Relations_Maroc_Afrique.pdf) [abgerufen am 17.5.2016].*
- 10] *Transparency International Corruption Perceptions Index 2014*
- 11] *Vgl. The World Bank (2016b): Doing Business 2016. URL: <http://www.doingbusiness.org/~media/GIAWB/Doing%20Business/Documents/Annual-Reports/English/DB16-Chapters/DB16-Mini-Book.pdf> [abgerufen am 17.5.2016].*
- 12] *So sind die Staaten Subsahara-Afrikas das wichtigste Ziel der Reisediplomatie des marokkanischen Königs. Das spiegelt sich auch in anderen Politikbereichen wider: So werden z.B. Staaten wie Mali, Senegal und Guinea systematisch in die marokkanische Imam-Ausbildung integriert. Das verleiht Marokko symbolischen und politischen Einfluss in Westafrika, wovon sich das Land auch wirtschaftliche Vorteile verspricht.*
- 13] *Vgl. The World Bank (2010): Economic Integration in the Maghreb. URL: <http://siteresources.worldbank.org/INTMENA/Resources/Maghrebpub.pdf> [abgerufen am 17.5.2016].*
- 14] *Beispiele für solche Wirtschaftskluster sind der Automobilcluster im Großraum Stuttgart oder der Chemiecluster im Großraum Basel. Dass solche Clusterbildung auch in Entwicklungs- und Schwellenländern funktioniert, zeigt der Automobilcluster im mexikanischen Puebla, den Volkswagen seit 1964 aufbaute. Dabei mussten alle Zuliefererbetriebe erst mühsam von VW qualifiziert werden, damit diese die Standards des Autobauers erfüllen konnten. Heute gehen 90 Prozent der Fabrikation in den Export. 2007 galt Volkswagen de México mit seinem Produktionsstandort in Puebla als der drittgrößte Autobauer im Land.*
- 15] *Vgl. KAS Länderbericht Marokko v. Februar 2014 „Freihandelszone mit der EU: Marokko als Vorzeigemodell der transmediterranen Partnerschaft“. URL: <http://www.kas.de/wf/de/33.36929/> [abgerufen am 17.5.2016].*
- 16] *Die Autoren sind sich der rechtlichen Problematik solcher begrenzten Parallelordnungen bewusst. Sie erscheinen uns jedoch als pragmatischer Weg, um Modernisierungsschaufenster zu ermöglichen, die später auf andere Kommunen und Ordnungen ausstrahlen können.*
- 17] *Vgl. The World Bank (2010): Economic Integration in the Maghreb. URL: <http://siteresources.worldbank.org/INTMENA/Resources/Maghrebpub.pdf> [abgerufen am 17.5.2016].*
- 18] *Dies erwähnte Bundesminister Gerd Müller am 26.4.2016 in seiner Rede zur Eröffnung der Agentur für Wirtschaft & Entwicklung in Berlin.*

## Die Autoren

*Christian E. Rieck ist Referent für Entwicklungspolitik und Menschenrechte im Team Politikdialog und Analyse der Konrad-Adenauer-Stiftung in Berlin.*

*Gunter Rieck Moncayo ist Koordinator für Internationale Wirtschaftspolitik im Team Politikdialog und Analyse der Konrad-Adenauer-Stiftung in Berlin.*

*Olaf Wientzek ist Koordinator für Europapolitik im Team Politikdialog und Analyse der Konrad-Adenauer-Stiftung in Berlin.*

## Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.

Ansprechpartner:

**Dr. Wolfgang Maier**

Stellvertretender Hauptabteilungsleiter

Europäische und Internationale Zusammenarbeit

Telefon: +49 30 26996-3587

E-Mail: [Wolfgang.Maier@kas.de](mailto:Wolfgang.Maier@kas.de)

Postanschrift: Konrad-Adenauer-Stiftung, 10907 Berlin

*Wir verweisen darüber hinaus auf das Regionalprogramm „**Politischer Dialog und regionale Integration im südlichen Mittelmeer**“ der Konrad-Adenauer-Stiftung mit Sitz in Tunis/Tunesien. Das Regionalprogramm fördert den Dialog und die Zusammenarbeit zwischen den Mittelmeer-Anrainerstaaten untereinander und mit der EU, um Lösungsansätze für länder- und regionenübergreifende Herausforderungen zu entwickeln.*

Leitung: **Dr. Canan Atilgan**

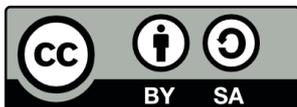
E-Mail: [Canan.Atilgan@kas.de](mailto:Canan.Atilgan@kas.de)

[www.kas.de/poldimed](http://www.kas.de/poldimed)

Kontakt zum Thema Publikationen:

[publikationen@kas.de](mailto:publikationen@kas.de)

ISBN 978-3-95721-221-4



Der Text dieses Werkes ist lizenziert unter den Bedingungen von „Creative Commons Namensnennung-Weitergabe unter gleichen Bedingungen 3.0 Deutschland“, CC BY-SA 3.0 DE (abrufbar unter: <http://creativecommons.org/licenses/by-sa/3.0/de/>)

[www.kas.de](http://www.kas.de)