

**Afrika zu Beginn des 21. Jahrhunderts:
Herausforderungen und Entwicklungspotenziale –
Handlungsoptionen für eine strategische
Entwicklungspolitik**

Dokumentation des Afrika-Tages des BMZ und DIE
am 3. Mai 2001

Berichte und Gutachten 7/2001

©
Deutsches Institut für Entwicklungspolitik
Tulpenfeld 4 · D-53113 Bonn
Telefon (0228) 9 49 27-0 · Telefax (0228) 9 49 27-130
DIE@die-gdi.de
www.die-gdi.de
ISBN 3-88985-233-5

Inhaltsverzeichnis

Vorwort

Hans Gsänger und Peter Waller
Zusammenfassung der Ergebnisse I

Plenum 1

Afrikas Entwicklung unterstützen –
auf der Suche nach den richtigen Ansätzen für die deutsche Afrikapolitik 1

Heidemarie Wieczorek-Zeul
Eröffnung des Afrika-Tages 3

Helga Gräfin Strachwitz
Außenpolitisches Regionalkonzept für Afrika 11

Georg Elwert
Ansätze für die deutsche Afrika-Politik 21

Uschi Eid
Wer wird Afrika reparieren oder flicken? 31

Plenum 2

Einführungsreferate zu den Arbeitsgruppen 37

AG 1 – Frieden und Demokratie

Hildegard Lingnau – Politischer und gesellschaftlicher Strukturwandel
in Subsahara-Afrika als Voraussetzung und Ergebnis von Entwicklung 39

Stefan Brüne – Die politische Dimension der europäischen Entwicklungszusammenarbeit 47

AG 2 – Wirtschaft und armutsorientiertes Wachstum

Helmut Orbon – Südafrikanische Erfahrungen: Zum Verhältnis von wirtschaftspolitischer
Beratung und Politikberatung 53

AG 3 – Regionale Zusammenarbeit und globale Integration

Wolfgang Zehender – Neun Thesen zur regionalen Integration 61

AG 4 – Instrumente und Verfahren einer zukunftsorientierten Entwicklungspolitik für Afrika

Winfried Polte – Ansätze zur Weiterentwicklung des EZ-Instrumentariums 67

DIE-Impulspapier zur Fachtagung

Herausforderungen und Ansätze für eine strategische Entwicklungspolitik in Subsahara-Afrika	71
Ziel und Aufbau der Veranstaltung / Programm	93
Teilnehmerliste	97

Hans Gsänger und Peter Waller

Zusammenfassung der Ergebnisse ¹

Plenum 1 – Afrikas Entwicklung unterstützen – auf der Suche nach den richtigen Ansätzen für die deutsche Afrikapolitik

Der Afrika-Tag fand in einer Zeit intensivierter Diskussion über die Zukunftsperspektiven Afrikas statt. In seiner Begrüßung wies der Geschäftsführer des Deutschen Instituts für Entwicklungspolitik, *Dr. Taake*, insbesondere auf das von drei afrikanischen Präsidenten vorgestellte Strategiepapier *The Millennium African Renaissance Programme (MAP)*, die Weltbankstudie „*Can Africa claim the 21st Century?*“ und das Memorandum deutscher Afrika-Wissenschaftler hin.

Bundesministerin Wieczorek-Zeul wandte sich in ihrer Grundsatzrede „Entwicklungspolitik als wesentliches Gestaltungselement der deutschen Afrikapolitik“ vor allem gegen den um sich greifenden Afrika-Pessimismus und stellte dem die vielen positiven Entwicklungen des letzten Jahres wie den demokratischen Machtwechsel in Ghana und die Fortschritte im Friedensprozess in der DR Kongo unter dem neuen Präsidenten Kabila gegenüber. Afrikas Chancen im neuen Jahrhundert beruhen nach Ansicht der Ministerin vor allem auf vier grundlegenden Tendenzen:

1. der wachsenden politischen Partizipation und Demokratisierung in den meisten Ländern,
2. dem wachsenden Konsens sowohl auf Seiten der afrikanischen Politiker wie der Geberinstitutionen über Entwicklungsziele und Entwicklungsstrategien,
3. der zunehmenden Suche nach regionalen Ansätzen und
4. der zunehmenden Öffnung der Märkte der EU.

Als Handlungsebenen der Entwicklungspolitik nannte sie dementsprechend u.a. die Verbesserung der Regierungsführung, Krisenvorbeugung und Krisenbeseitigung, Bekämpfung von HIV/AIDS, die Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit und Diversifizierung der Ökonomien sowie den Erhalt und die nachhaltige Nutzung natürlicher Lebensgrundlagen. Zudem betonte sie die besondere Bedeutung verbesserter globaler Rahmenbedingungen gerade für Afrika, wie z.B. den Abbau von Handelschranken oder den Einsatz gegen die sinkenden *Terms of Trade* und die Marginalisierung der Länder im Welthandel.

Wie schwierig es ist, allgemeine Aussagen für ganz Afrika zu machen, zeigte dann der Beitrag von *Prof. Elwert (FU Berlin)*, der prognostizierte, dass die Zahl der Bürgerkriege eher noch zunehmen werde. Ursache für viele gewaltsame Konflikte in Afrika sei der Missbrauch des Staatsmonopols, und der Entwicklungszusammenarbeit sei vorzuhalten, dass sie zumindest in der Vergangenheit durch unkonditionierte Unterstützung von Machthabern diesem Missbrauch indirekt Vorschub geleistet habe. Wichtigste Aufgabe der Entwicklungszusammenarbeit sei deshalb nicht so sehr der Transfer von Mitteln, sondern die Förderung des Rechtsstaates. Das effizienteste Instrument hierzu sei eine „radikale multilaterale Konditionierung“.

Die *Afrikabeauftragte des Auswärtigen Amtes, Dr. Gräfin Strachwitz*, stellte als Ziele deutscher Afrikapolitik vor allem die Schaffung von Stabilität und Prosperität in Afrika heraus und betonte besonders den regionalen Strategieansatz. Die regionale Zusammenarbeit afrikanischer Länder sowohl zur Krisenbewältigung wie zur wirtschaftlichen Entwicklung habe insbesondere durch die Demokratisierung der letzten Dekade merklich zugenommen und werde durch die deutsche Afrikapolitik nachhaltig unterstützt. Die Frage nach der Unterstützung der regionalen Führungsrolle großer Länder wie Südafrika und Nigeria stelle sich noch nicht, da diese Länder in ihrem regionalen Kontext eher zurückhaltend operierten.

Die *Parlamentarische Staatssekretärin im Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit*

¹ Die Zusammenfassung der Ergebnisse wurde unter Verwendung der Berichte der Rapportureure der AGs und der Podiumsdiskussion angefertigt: AG 1: Stephan Klingebiel, AG 2: Hans Gsänger; AG 3: Regine Qualmann; AG 4: Uwe Otzen; Podiumsdiskussion: Susanne Neubert.

und Entwicklung, Dr. Eid, konzentrierte sich auf neue afrikanische Ansätze zur Überwindung der wirtschaftlichen und politischen Krise und ging insbesondere auf das afrikanische Strategiepapier *The Millennium African Renaissance Programme* ein. Das Entscheidende sei, dass es nun die Afrikaner selbst sind, die für die Entwicklung des Kontinents die Verantwortung übernehmen und dass eine gemeinsame Grundüberzeugung zur Armutskämpfung postuliert wird, die die zentrale Bedeutung guter Regierungsführung hervorhebt und offen auf das Problem der Korruption und der Selbstbereicherung hinweist. Ausgangspunkt ist eine kritische Überprüfung der Entwicklung Afrikas nach der Unabhängigkeit und die Erkenntnis, dass sich an der Politik der Länder Grundlegendes ändern muss. Das war nicht immer so, denn in der Vergangenheit wurde die Schuld an der afrikanischen Misere vor allem außerhalb Afrikas gesucht. Dementsprechend wird zum ersten Mal nicht nach mehr Entwicklungszusammenarbeit gerufen, sondern es werden mehr Privatinvestitionen angestrebt, wofür die afrikanischen Führer die Voraussetzungen schaffen sollen. Die große Hoffnung richtet sich auf eine neue Generation afrikanischer Politikerinnen und Politiker, die sich ihrer historischen Aufgabe bewusst sind und Entwicklungsorientierung nicht nur in Reden und Plänen hervorheben, sondern auch in konkreter Politik umsetzen.

Arbeitsgruppen

AG 1 – Frieden und Demokratie

In vielen afrikanischen Ländern fanden in den letzten Jahren positive politische und gesellschaftliche Wandlungsprozesse statt. Diese Veränderungen werden bei uns allerdings nicht ausreichend zur Kenntnis genommen und gewürdigt. Das im Oktober 2000 veröffentlichte *Memorandum zur Neube-gründung der deutschen Afrikapolitik* hat die deutsche Afrikadebatte beeinflusst. Die Analyse und die Schlussfolgerungen des Memorandums werden unterschiedlich bewertet. Übereinstimmung besteht darin, dass das Dokument die Fachöffentlichkeit aufgerüttelt und so die Diskussion über die Zukunftsperspektiven Afrikas in und zwischen vielen

entwicklungspolitischen Institutionen spürbar belebt hat.

Die auf die Entwicklungszusammenarbeit (EZ) zielenden Erwartungen sind oftmals viel zu hoch. Dies gilt nicht zuletzt für friedenspolitische Ziele und Demokratieerwartungen im Hinblick auf Subsahara-Afrika. Der an die EZ gestellte Anspruch sollte deshalb realistischer sein. Zugleich besteht aber im Rahmen von EZ eine Verantwortung, die nicht mit dem Hinweis auf geringe Einwirkungsmöglichkeiten vernachlässigt werden sollte. Diese Verantwortung beinhaltet u.a. auch, für eine angemessene Finanzausstattung der EZ Sorge zu tragen. Darüber hinaus können die Wirkungen von EZ durchaus relevant oder signifikant sein. Dies betrifft auch "ungewollte" positive und negative Auswirkungen von EZ auf Konflikte, wie dies in der BMZ-Serienevaluierung "Wirkungen der EZ in Konfliktsituationen" festgestellt wurde.

In der aktuellen Debatte wird die Bedeutung des Staates wieder verstärkt betont. Dies lässt sich auch daran ablesen, dass der Niedergang staatlicher Strukturen ("Staatszerfall") ein wichtiges Begründungselement für verschiedene aktuelle Krisen ist. Auf der anderen Seite ist davon auszugehen, dass durch die Förderung entsprechender Strukturen (bzw. von "struktureller Stabilität") ein Beitrag geleistet werden kann, um eine konstruktive Rolle des Staates zu fördern. Es wird deshalb auch zunehmend wichtiger, von der traditionellen projektbezogenen EZ abzurücken und stattdessen entwicklungspolitisch sinnvolle Strukturen zu unterstützen. In dieser Hinsicht sind Anpassungen des EZ-Instrumentariums erforderlich.

Politischer und gesellschaftlicher Wandel ist ein überwiegend langfristiger Prozess. Kurzfristige Ziele sind deshalb unrealistisch. Wandel ist zudem vielfach mit Konflikten verbunden; konfliktfreie Veränderungen sind deshalb eher die große Ausnahme und nicht die Regel.

Die plurale Struktur der deutschen EZ ("Instrumenten- und Institutionenmix") ist für die Förderung von Demokratie und Frieden ein großer Vorzug. Es gibt sinnvolle Arbeitsgebiete und Ansatzpunkte sowohl für NROs und die politischen Stiftungen

als auch für die staatliche EZ. Es ist allerdings notwendig, die verschiedenen Instrumente stärker miteinander zu vernetzen. Bei der Förderung von Demokratie und Frieden stehen die Partnerinstitutionen im Mittelpunkt. Vielfach handelt es sich um sehr sensible Bereiche (etwa im Rahmen von Sicherheitssektorreformen), bei denen die Glaubwürdigkeit des Partners von entscheidender Bedeutung ist. Grundsätzlich kann die Gefahr bestehen, dass die EZ als "nützlicher Idiot" instrumentalisiert wird.

Angesichts der Brisanz der politischen Ziele und Aufgaben von EZ ist es notwendig, die Grenze zwischen einer sinnvollen Unterstützung von außen und einer unzulässigen Intervention im Blick zu behalten. Das "Einmischungsargument" sollte allerdings nicht dazu führen, dass die notwendige Flankierung von politischen Prozessen in den Partnerländern unterbleibt.

AG 2 – Wirtschaft und armutsorientiertes Wachstum

Die Feststellungen der AG 2 lassen sich drei Hauptpunkten zuordnen:

- Ohne breitenwirksames wirtschaftliches Wachstum lässt sich die extreme Armut in Afrika nicht vermindern. Allerdings ist die zügige Entwicklung der menschlichen und sozialen Potentiale eine der zentralen Voraussetzungen für nachhaltiges Wachstum. Damit das wirtschaftliche Wachstum breitenwirksam wird, müssen in der Mehrzahl der afrikanischen Länder institutionelle Reformen sowie eine zügige Agrarentwicklung und eine neue Industriepolitik auf den Weg gebracht werden.
- In weiten Teilen Afrikas sind Agrarreformen bzw. Bodenrechtsreformen wesentliche Hebel für ein agrargestütztes Wirtschaftswachstum und Armutsminderung. Wichtigstes Hindernis sind nach wie vor die Widerstände der Eliten, während die Vorbehalte der internationalen Gebergemeinschaft, die sich Agrarreformen bis 1989 häufig nur als sozialistische Umverteilungsmaßnahmen vorstellen konnte, aufgegeben wurden. Heute steht der Förderung markt-

wirtschaftlich orientierter Agrarreformen vor allem der mangelnde politische Wille in einer Reihe von afrikanischen Ländern im Wege.

- Die Stabilisierungsleistung der Strukturanpassungsprogramme wird heute international und in der deutschen Fachöffentlichkeit anerkannt. Sie bedeutet ein niedriges Inflationsniveau, geringe Haushaltsdefizite sowie akzeptable Leistungsbilanzdefizite. Diese Stabilisierung, wenn auch auf niedrigem Niveau, eröffnet doch neue Spielräume für die EZ.

Schlüsselsektoren für eine höhere Wirtschaftsdynamik sind das verarbeitende Gewerbe und die Landwirtschaft. Um eine zügige Agrarentwicklung zu bewerkstelligen und Investitionshemmnisse in der Landwirtschaft abzubauen, sollte informelles Immobilienvermögen durch Vergabe von Landtiteln formalisiert werden. Dadurch werden Finanzierungssicherheiten geschaffen, die Investitionen begünstigen. Weiterhin sollten Agrarreformen gefördert werden, um durch Bodenrechtsänderungen und veränderte Zugangsregeln zu Land insbesondere für Frauen, der Mehrzahl der Afrikaner, die nach wie vor ihr Auskommen in der Landwirtschaft erwirtschaften, neue wirtschaftliche Chancen zu eröffnen. Defizite beim agrarbasierten Wachstum bestehen bei der Einführung innovativer Produkte (vgl. Innovationsdichte asiatischer Agrarproduzenten) und dem Mangel an landwirtschaftlichem Unternehmertum.

Die Wirtschaftsförderung sollte sich deshalb insbesondere auf die KMUs konzentrieren und dort insbesondere die intersektoralen Verflechtungen von städtischer und ländlicher Ökonomie begünstigen, um zu höherer Verarbeitungstiefe und zu innovativer Produktgestaltung beizutragen.

Die fehlende Weltmarktorientierung der lokalen Unternehmen, das geringe Innovationsniveau, die hohen Kosten der Leistungserstellung einschließlich relativ hoher Lohnnebenkosten stellen in vielen Teilen Afrikas wichtige Investitionshemmnisse dar. Hinzu kommen Engpässe bei Fachkräften, hohe bürokratische Hürden und institutionelle Schwächen, eine leistungsschwache wirtschaftliche Infrastruktur sowie hohe politische und wirt-

schaftliche Risiken für ausländische wie für repatriierungswillige afrikanische Investoren. Diese Gründe bilden wesentliche Hemmnisse für ein beschleunigtes Wachstum der verarbeitenden Industrie. Hinzu kommen die protektionistischen Politiken der Industrieländer trotz der Tatsache, dass die EU die Importe aus den am wenigsten entwickelten Ländern (LDCs) nunmehr zoll- und abgabefrei auf die europäischen Märkte lässt.

Ein kritischer Engpass für die wirtschaftliche und soziale Entwicklung sind die schwachen formellen Institutionen sowie der informelle Pluralismus. Afrika kann für den Prozess der Formalisierung der um sich greifenden Informalität von den wirtschafts-, sozial- und rechtspolitischen Erfahrungen Europas lernen. Dies erfordert jedoch ausreichende Kompetenzen, sowohl auf Seiten der deutschen und europäischen EZ als auch auf Seiten der afrikanischen Partner. Ein wichtiger Schwerpunkt für die deutsche EZ sollte die verstärkte Einbeziehung der Zivilgesellschaft sowie die Förderung der kommunalen Entwicklung sein, um wirksame Gegenkräfte gegen überzogene Staatslastigkeit und Zentralismus aufzubauen.

Um die Bedingungen für die produktiven Sektoren zu verbessern, sollten *good governance*, die "Selbstinformation" in den afrikanischen Gesellschaften sowie das internationale *benchmarking* gefördert werden. Die Verbesserung der Rahmenbedingungen für ausländische wie inländische Investitionen sollte einen hohen Rang in der deutschen Förderpolitik erhalten. Dabei sollte insbesondere die Erleichterung der Genehmigungsverfahren, eine höheres Maß von Rechtssicherheit sowie die Korruptionsbekämpfung im Vordergrund stehen. Allerdings reicht die Verbesserung der Rahmenbedingungen allein nicht aus. Die deutsche EZ scheint besonders gut positioniert zu sein, um afrikanische Länder bei der Ausgestaltung einer aktiven Strukturpolitik zu unterstützen. Ohne Strukturverbesserungen bei den so genannten gesellschaftlichen Vorleistungen wie physischer, sozialer und institutioneller Infrastruktur bleiben die Investitionen wegen mangelnder Erfolgsaussichten aus.

Um ausreichende öffentliche Mittel für Armutsminderung und gesellschaftliche Vorleistungen zu

erwirtschaften, bedarf es vernünftiger, leistungsgerechter Steuersysteme. Hier sollte die deutsche EZ ihre erfolgreiche Arbeit verstärkt fortsetzen.

Der Dysfunktionalität der afrikanischen Finanzsysteme, die nur in geringem Umfang Kredite für produktive Investitionen in der Landwirtschaft und im verarbeitenden Gewerbe zur Verfügung stellen, sollte durch entsprechende Reformen begegnet werden.

Die neuen Armutsstrategien, die *Poverty Reduction Strategy Papers* (PRSPs), weisen in den meisten Fällen, die die deutsche EZ aktiv unterstützt, typische Leerstellen auf. Diese sind vor allem die Bewerksstellung ergebnisrelevanter Partizipation; die operative Ausgestaltung von *pro-poor growth* und eine effektive Geberkoordination. Umstritten blieb die Frage, inwieweit die HIPC-Initiative Haushaltsmittel für die Armutsbekämpfung freisetzen könne. Es bestand Konsens, dass die Mittel nicht automatisch der Armutsbekämpfung zugute kommen würden, dass aber eine bessere Voraussetzung für *fresh money* geschaffen würde, doch ist hier vor der Schuldenfalle zu warnen.

AG 3 – Regionale Zusammenarbeit und globale Integration

Die Gründe für die Bildung von regionalen Wirtschaftsgemeinschaften in Afrika haben sich im Verlaufe der letzten 30 Jahre verändert, Realismus und Dynamik sind größer geworden. Die Aushandlungsprozesse sind mühsam, die Themen der Zusammenarbeit aber auch breiter angelegt. Heikle Politikfelder werden sich voraussichtlich noch lange gemeinschaftlicher Abstimmung entziehen.

Regionalintegration in Afrika wird aus wirtschafts-, entwicklungs- und außenpolitischer Perspektive in Deutschland weithin als wünschenswert bewertet, da sie wesentlich zur Überwindung kleiner Märkte, zur Stabilisierung wirtschaftlicher und politischer Rahmenbedingungen sowie zur Verbesserung der sicherheitspolitischen Situation in den verschiedenen Regionen Afrikas beitragen kann. Die Förderung der Regionalintegration ist jedoch kein Selbstzweck, sondern an den Grund-

zielen der außen- und entwicklungspolitischen Kooperation auszurichten.

Die bislang oft praktizierte *Integration by Declaration* reicht nicht aus, um von der Kooperation zur Integration zu gelangen. Die Leistungsfähigkeit der Regionalorgane ist begrenzt; oft stimmen formales Mandat und Mittelausstattung nicht überein. Allerdings sind politische Absichtserklärungen die Basis für Aushandlungsprozesse sowie für die Mediation von Interessenkonflikten in der Regionalintegration. Diese Prozesse sind notwendigerweise langwierig und von außen nicht zu beschleunigen.

Die Regierungen der Mitgliedstaaten setzen den Rahmen für Integration, ausfüllen müssen ihn andere Akteure, insbesondere die Privatwirtschaft und die Zivilgesellschaft. Die Akteure der Privatwirtschaft nehmen die neuen Chancen nur langsam wahr, was u.a. mit der Schwäche ihrer Selbsthilfeorganisationen zu tun hat. Beispiele aus der SADC, aber auch aus der EAC und UEMOA zeigen, dass das regionale Netzwerk privater und zivilgesellschaftlicher Akteure (Journalisten, Rechtsanwälte, Messegesellschaften etc.) stetig wächst.

Auf der Grundlage dieser Entwicklungen lassen sich für die EZ eine Reihe von Schlussfolgerungen und Handlungsoptionen ableiten:

- Afrikanische Regionalorganisationen bieten zunehmend geeignete Ansatzpunkte und sind ernstzunehmende Partner der wirtschaftlichen wie auch der (sicherheits-) politischen Kooperation. Die Zusammenarbeit mit ihnen ist jedoch nie Selbstzweck, sondern leitet sich in einer pragmatischen Herangehensweise als zieladäquate Ebene der Kooperation ab. Dies bedeutet auch, dass Regionalorgane – auch wenn sie noch schwach sind – nicht umgangen oder gar durch geberfinanzierte Parallelstrukturen ausgehebelt werden dürfen.
- Da die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der afrikanischen Regionen extrem schwach ist, muss die Förderung der Regionalintegration durch Maßnahmen zur Stärkung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit auf nationaler, institutioneller und betrieblicher Ebene ergänzt

werden. Ein moderater, selektiver und zeitlich befristeter Zollschatz kann hierbei sinnvoll sein. Allerdings können es sich gerade afrikanische Produktionsstandorte nicht leisten, importierte Vorprodukte durch Zölle zu verteuern.

- Hinsichtlich der Alternative: Kooperation auf der bilateralen oder der regionalen Ebene sowie bei der Frage der Auswahl der Partner und der Handlungsfelder bedarf es auf absehbare Zeit großer Flexibilität der politischen Entscheidungsträger. Eindeutige Kriterien für den optimalen Mix von Instrumenten, Partnern und jeweiliger Kooperationsebene bilateral/regional wird es nicht geben. Die Vernetzung mehrerer gleichartiger bilateraler Projekte im Rahmen eines regionalen Ansatzes stellt eine interessante Variante dar.
- Hinweise auf die Tragfähigkeit von Regionalorganisationen und den politischen Willen der Mitgliedsländer lassen sich u.a. daraus entnehmen, wie sie mit der Frage der Ungleichheit und des wirtschaftlichen und sozialen Ausgleichs in einer Region verfahren.
- Die Stärkung der Leistungsfähigkeit der Regionalorganisationen ist Voraussetzung für die Verbesserung ihrer internationalen Verhandlungsmacht. Dass sie diese erlangen, ist von deutscher Seite ausdrücklich erwünscht. Die Förderung der Regionalorganisationen einschließlich ihrer Verhandlungsstärke sollte demzufolge ein wichtiger Bestandteil der EZ sein; dies kann auch die Zusammenarbeit mit herausragenden Persönlichkeiten umfassen, die den Integrationsprozess voranbringen und mitgestalten.
- Der Cotonou-Prozess wird eine eigene Dynamik im Prozess der Regionalintegration auslösen, die nicht ausschließlich positiv sein muss. Sowohl auf Seiten der Partnerländer als auch auf EU-Ebene werden dabei Interessenkonflikte zutage treten. Von deutscher Seite sollten solche Konflikte in Brüssel offensiv angesprochen werden. Unbedingt zu vermeiden ist, dass Mitglieder der EU sich bilateral darum

bemühen müssten, Partner so zu beraten, dass sie von der EU nicht "über den Tisch gezogen" werden, oder dass die bilateralen Geber mittelfristig sogar negative Auswirkungen von Cotonou zu kompensieren hätten.

AG 4 – Instrumente und Verfahren einer zukunftsorientierten Entwicklungspolitik in Afrika

Im Rahmen der großen UN-Konferenzen der 90er Jahre haben sich die internationale Gebergemeinschaft und ihre Partnerländer in Subsahara-Afrika auf gemeinsame Entwicklungsziele verständigt (UNCED: Agenda 21, Biodiversitätskonvention, Wüstenkonvention; Weltsozialgipfel, Welternährungsgipfel sowie Millenniums-Gipfel). Diese internationalen Entwicklungsziele sind Chance und Herausforderung zugleich für eine ausgewogene und armutsorientierte Entwicklungspolitik. Insbesondere ihre Umsetzung auf nationaler und ggf. regionaler Ebene erfordert von der deutschen EZ gewisse konzeptionelle und instrumentelle Anpassungen.

Darüber hinaus tragen neue Modalitäten der internationalen Zusammenarbeit sowie globale Entwicklungen zu einem Anpassungsdruck bei. Hierbei sind insbesondere zu nennen das Cotonou-Abkommen, die HIPC-II-Initiative sowie die besondere Berücksichtigung der Situation afrikanischer Länder in einer neuen Welthandelsrunde der WTO.

Die deutsche EZ sollte in Zukunft stärker systemisch orientiert sein, d.h. sie muss

- auf komplexe makroökonomische, sozialpolitische und institutionelle Veränderungen schnell und flexibel reagieren;
- Reformprozesse in den Partnerländern fördern und langfristig strukturbildend auf die Partnerländer wirken;
- in Abstimmung mit IWF und Weltbank sowie der EU größere Komplementarität und Kohärenz vorweisen, und sie muss

- durch eine verbesserte Geberabstimmung, durch mehr Selektivität und Konzentration eine höhere Wirksamkeit entfalten. Die Stichworte hierbei sind: Arbeitsteilung zwischen den Gebern auf der Grundlage von Armutsminderungsstrategien (PRSPs) und Sektorprogrammen, Länderkonzentration, Schwerpunktsetzung in Abstimmung mit den Partnerländern, Schwerpunktstrategiepapiere, Schwerpunktverlagerung von der Projekt- zur Programm- und Budgethilfe.

Die deutsche EZ sollte ihre bewährten Steuerungsinstrumente wie das Regionalkonzept Afrika, die Länderkonzepte und die neuen Schwerpunktstrategiepapiere im Lichte gemeinsam formulierter Entwicklungsziele weiterentwickeln. Programmorientierte Finanzierung (FZ) in Verbindung mit systemisch ausgerichteter Beratung für *capacity building* und Institutionenentwicklung (TZ) kann die Hebelwirkung, Signifikanz und Effektivität der deutschen EZ steigern.

Die nationalen Armutsbekämpfungsstrategien (PRSPs) können einen wirksamen Beitrag zur Armutsminderung leisten, wenn die verschiedenen gesellschaftlichen Kräfte im Rahmen einer institutionalisierten Partizipation sowohl bei der Erstellung der PRSPs als auch bei deren Umsetzung fair und aktiv beteiligt werden. Derzeit wird bei der Erstellung der PRSPs mehr auf Zügigkeit, denn auf die Qualität des Prozesses geachtet. Die Schaffung der Voraussetzungen für eine nachhaltige Umsetzung sollte Vorrang haben.

Die deutsche EZ sollte sich in stärkerem Maße als bisher an der Programm- und Budgetfinanzierung im Rahmen von PRSPs oder SWAPs beteiligen. Allerdings sollte immer ein Mindestmaß von förderlichen Rahmenbedingungen in den Partnerländern gegeben sein. Bei der Entscheidung sollte im Einzelfall allerdings darauf geachtet werden, inwieweit die eingeleiteten Reformen in die gewünschte Richtung gehen, auch wenn die Rahmenbedingungen zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch nicht stimmen sollten. Gemeinschaftliche Verfahren schaffen aber insgesamt mehr Transparenz und erhöhen somit die Chance für allmäh-

liche Veränderungen der staatlichen und gesellschaftlichen Strukturen in den Partnerländern.

Bei dauerhaft schwachen zentralstaatlichen Strukturen in vielen Partnerländern können die Förderung von Dezentralisierung staatlicher Dienstleistungen (Dekonzentration) und die Stärkung der kommunalen Strukturen (Devolution von staatlicher Macht) wichtige Beiträge zu höherer Wirksamkeit der EZ leisten. Dezentralisierung und Kommunalentwicklung sind zudem wichtige Voraussetzungen für die effektive Umsetzung von (Sektor)-Investitionsprogrammen im Bildungs-, Gesundheits-, Infrastruktur- und Agrarsektor.

Plenum 2 – Berichte der Arbeitsgruppen und Diskussion

Das von der *Parlamentarischen Staatssekretärin im BMZ, Dr. Eid*, moderierte Plenum 2, diskutierte die Ergebnisse der Arbeitsgruppen. Folgende Beobachtungen, die sich auf das oftmals schwierige Verhältnis zwischen Gebern und afrikanischen Partnern beziehen, wurden von allen vier Gruppen gemacht:

- Es wurde mehr Geduld der internationalen Gemeinschaft mit den afrikanischen Ländern gefordert. Dabei sollten die Geber durchaus darauf drängen, dass in den Partnerländern die nötigen Veränderungsprozesse eingeleitet werden, doch sollte den Ländern genügend Zeit eingeräumt werden, nachhaltige Ergebnisse zu erzielen.
- Es wurde vor der "Omnipotenzfalle" gewarnt, in die Geber immer noch und immer wieder geraten. Der erforderliche gesellschaftliche, wirtschaftliche und politische Wandel muss von endogenen Kräften gewollt sein und getragen werden. Die EZ kann hier nur unterstützend und eventuell korrigierend tätig werden.
- Es wurde darauf hingewiesen, dass Geber keine überzogenen Ansprüche an die von den Empfängern zu befolgenden Abwicklungs- und Verfahrensregeln der EZ stellen sollten.

- Es wurde auf die schwachen einheimischen Institutionen verwiesen, derentwegen die EZ häufig eine geringe Wirkung entfaltet. Es sollten deshalb vorrangig die Institutionen selbst gestärkt und nicht Parallelstrukturen mit Gebermitteln aufgebaut werden.

Die Diskussion wurde von zwei Themen dominiert: der Umsetzung der HIPC-II-Initiative und der Frage des Umgangs mit dem Phänomen der zunehmenden Informalisierung in Afrika.

Mehrere Teilnehmer erhoben die Forderung nach einem unabhängigen *Monitoring* der HIPC II-Initiative, um sicher zu gehen, dass die freiwerdenden Haushaltsmittel auch wirklich der Armutsbekämpfung zugute kommen. Dies wurde dahingehend ergänzt, Zielkorridore zu definieren und die Programme längerfristig anzulegen. Allerdings dürften die Anforderungen an das *Monitoring* nicht zu hoch geschraubt werden, da dies Verwaltungen der betroffenen Länder überfordere. Diese verfügten häufig noch gar nicht über eine ausreichende Datenbasis. Die Geber sollten sich zur Partnerschaft bekennen und ein gewisses Risiko übernehmen. Es werden andere Verfahren benötigt, die eine Harmonisierung innerhalb der Gebergruppe ermöglichen.

Der zunehmenden Informalisierung in Afrika sollte effektiv begegnet werden, da sie entwicklungs-hemmend sei. Sie sollte keinesfalls gefördert, sondern durch geeignete rechtliche und institutionelle Rahmenbedingungen sollten die Voraussetzungen geschaffen bzw. verbessert werden, dass eine schrittweise Verknüpfung mit bzw. Integration in die formellen Strukturen ermöglicht wird. D.h. keine Zerstörung der Informalität, sondern Legalisierung informeller Strukturen.

Es wurde von Seiten einiger Teilnehmer kritisiert, dass Fragen der Frauenförderung nicht ausdrücklich und ausreichend in der Gesamtveranstaltung thematisiert wurde. Dem wurde entgegen gehalten, dass die alte Rhetorik in der Frauenfrage nicht mehr angebracht sei. Gesonderte Frauenprojekte werden nicht mehr konzipiert. Mit Verweis auf die Besetzung der Leitungsebene des BMZ wurde

betont, dass dort nicht nur *für* Frauen Politik gemacht wird, sondern dort *Frauen* Politik machen.

Afrika zu Beginn des 21. Jahrhunderts – Anforderungen an die deutsche Afrikapolitik (Podiumsdiskussion)

Zum Abschluss des Afrika-Tages moderierte Dr. Taake, DIE, eine Podiumsdiskussion, an der als Podiumsgäste teilnahmen: Bundesministerin Heidemarie Wieczorek-Zeul (BMZ), Mar Dieye (UNDP), Cornelia Füllkrug-Weitzel (Brot für die Welt), Bianca Buchmann (Afrika-Verein), Jean Melaga (Botschaft der Republik Kamerun), Elísio Macamo (an der Universität Bayreuth lehrender Wissenschaftler aus Mosambik).

Die Ergebnisse der Podiumsveranstaltung lassen sich sechs Kernbotschaften zuordnen, über die weitgehend Einigkeit aller Podiumsteilnehmer und Diskutanten bestand.

Trotz Entwicklungsbarrieren und Negativbeispielen: Afrika hat Entwicklungspotential

Wichtige Entwicklungsbarrieren für Afrika sahen die Podiumsmitglieder hauptsächlich in der Schuldenbelastung, der geringen institutionellen Absorptionskapazität, der geringen wirtschaftlichen Konkurrenzfähigkeit sowie in der starken Abhängigkeit der meisten afrikanischen Länder von Geberländern. Als positive Entwicklungen wurden insbesondere die wachsende Zivilgesellschaft und das zunehmende Problembewusstsein der Bevölkerung herausgestellt. Es gibt klare Anzeichen dafür, dass bereits vielerorts ein Wertewandel stattgefunden hat, zum Teil ist sogar eine Aufbruchstimmung spürbar.

Übernahme von Eigenverantwortung heißt auch Mitwirkung der Zivilgesellschaft bei der Konzeption von Entwicklungsstrategien

Als Signal für eine steigende Bereitschaft zur Übernahme von Eigenverantwortung afrikanischer Länder kann insbesondere das *Millennium African Re-*

naissance-Programme gewertet werden, das auch eine wichtige Grundlage für die Weiterentwicklung von Konzepten für die EZ darstellen wird. Die Eigenverantwortung Afrikas anerkennen heißt für die Geberländer auch, die afrikanische Zivilgesellschaft an der Erarbeitung von Entwicklungsstrategien zu beteiligen. Wenn aufgrund von Zeitdruck hier erneut die Geberinstitutionen die Federführung übernehmen – wie es bei der Erstellung der PRSP-Papiere teilweise beobachtet werden kann – kann dies gerade bei der engagierten Bevölkerung Entmutigung statt *Empowerment* zur Folge haben.

Chancen der Privatwirtschaft und Nutzung neuer Technologien

Das Klima für die Ausbildung eines mittelständischen Unternehmertums und für ausländische Direktinvestitionen ist zwar aufgrund mangelnder Konkurrenzfähigkeit und Korruption auch heute noch in vielen Ländern ungünstig, aber es bestehen dennoch Chancen auch für ausländische Unternehmer in Afrika. Hierbei ist insbesondere dem informellen Sektor Rechnung zu tragen und etablierten Überlebensstrategien Beachtung zu schenken. Für die betroffenen Länder sind kleinere und mittlere Direktinvestitionen von größerem Nutzen als große Investitionen. Die neuen Technologien (insbesondere IT) bieten große Chancen für Afrika (auch zur Überwindung großer Distanzen, denn hierdurch kommt es zu einer Verringerung des Transportkostenproblems). Allerdings müssen die derzeitigen Grenzen der neuen Technologien in der Mehrzahl der afrikanischen Länder realistisch gesehen werden. Deshalb ist es von besonderer Bedeutung, in die breite Bildung zu investieren.

Afrikanische Kultur und langsamer gesellschaftlicher Wandel sollten als Chance und nicht als Hindernis begriffen werden

Um nachhaltige Unternehmen aufzubauen und auch die gesamte wirtschaftliche Entwicklung nachhaltig zu gestalten, ist die Langsamkeit des gesellschaftlichen Wandels eher positiv und nicht a priori negativ zu bewerten. Langsamkeit ist un-

ter anderem auch deshalb angebracht, weil so der Wandel positiv erlebt werden kann und nachhaltig bleibt. Schneller Wandel ist meist mit großen Konflikten und damit Lasten insbesondere für die arme Bevölkerung verknüpft.

Kulturelle Faktoren müssen bei der Zusammenarbeit mit Afrika stärker als bisher berücksichtigt werden. Sie haben einen großen Einfluss auf Denken und Handeln der Menschen. "Entwicklung" ist ein grundsätzlich westlich-modernes Konzept, ebenso wie der Begriff „Armut“ ein Konstrukt von Institutionen und kein absolut gültiger Begriff ist. Denn er entsteht erst bei dem Vergleich mit anderen Regionen. So wurde von einem afrikanischen Podiumsmitglied hervorgehoben, dass in Afrika zwar viel Armut herrsche, dass sich aber die wenigsten Afrikaner selbst als „arm“ ansähen.

Die Industrieländer müssen ihre Hausaufgaben machen

Wenn die afrikanischen Länder eigenverantwortlich handeln, dann sollte diese Eigenständigkeit Afrikas von Seiten der Industrieländer auch wirklich anerkannt werden. Dies heißt unter anderem, dass der Dialog mit afrikanischen Akteuren tatsächlich „auf gleicher Augenhöhe“ geführt werden sollte, wobei die Geberländer sich dann auch kritische Fragen gefallen lassen müssen. Die Industrieländer sollten auf die Herstellung von Kohärenz ihrer afrikanische Interessen berührenden Politiken achten.

Deutschland nimmt eine wichtige Rolle bei der Unterstützung Afrikas ein

Die wichtigsten Entwicklungsaufgaben, denen sich Afrika gegenüber sieht, sind die Demokratisierung, das *Institution Building*, der Ausbau von Gesundheit und Bildung sowie der Ressourcenschutz (z.B. Wüstenbekämpfung). Aufgrund der schwierigen Ausgangslage und der Dimension der Probleme ist eine zuverlässige Unterstützung von außen notwendig, die allerdings nicht die Eigeninitiative dämpfen darf. Einer Entwicklung „von unten“ sollte der Vorrang eingeräumt werden, da sie Afrika große Möglichkeiten bietet. Zentrale Elemente sind hierbei die

Stärkung des Mitspracherechts in Institutionen und in der Verwaltung, die Ausweitung von Rechten, besonders für Frauen, das *Empowerment* und eine verstärkte lokale Selbstorganisation. Für die wirtschaftliche Entwicklung hat die Bekämpfung von AIDS hohe Bedeutung erlangt. Hierbei ist u.a. eine Stärkung der Rolle der Frau in Afrika wichtig.

Deutschland trägt wie andere Industrienationen eine Mitverantwortung für die wirtschaftliche Situation in Afrika. Die Situation vieler afrikanischer Länder lässt eine Konzentration der deutschen Entwicklungszusammenarbeit auf afrikanische Länder auch in Zukunft sinnvoll erscheinen. Afrikaner haben in der Mehrzahl ein sehr positives Bild von Deutschland, so dass eine entsprechende Konzentration auch von der Partnerseite gewünscht ist.

Plenum 1

**Afrikas Entwicklung unterstützen –
auf der Suche nach den richtigen Ansätzen für die deutsche Afrikapolitik**

**Bundesministerin
Heidmarie Wieczorek-Zeul
Eröffnung des Afrika-Tages**

Gerade seit Beginn dieser Legislaturperiode hat die Diskussion um die deutsche Afrikapolitik erheblich an Dynamik gewonnen. Dies zeigt sich zum einen in Beiträgen der Wissenschaft, aber auch an parlamentarischen Anfragen und Anträgen aller Fraktionen, die sich mit Afrika insgesamt, mit einzelnen Ländern oder mit Afrika-relevanten Themen auseinandersetzen. Im Plenum des Bundestages gab es in den vergangenen 1½ Jahren drei Afrikadebatten. Ich halte diesen oftmals und naturgemäß kontroversen Meinungs-austausch für wichtig und höchst förderlich. Es war daher auch uns ein Bedürfnis, gemeinsam mit den relevanten Fachleuten aus Politik, Wirtschaft, Wissenschaft, Nichtregierungsorganisationen und Medien die Eckpunkte einer strategischen Entwicklungspolitik mit Afrika vorzustellen und – sicherlich kritisch – zu diskutieren.

Gleich zu Beginn möchte ich dem Deutschen Institut für Entwicklungspolitik für die große inhaltliche Unterstützung danken. Mein Dank gilt auch der organisatorischen Mitwirkung der Arbeitsgemeinschaft des Bonner Zentrums für Internationale Zusammenarbeit (CIC) sowie der Deutschen Stiftung für internationale Entwicklung (DSE) und der Regulierungsbehörde Telekommunikation und Post, in deren Räumen wir tagen. Das heutige Fachsymposium beweist die Handlungsfähigkeit des weiter wachsenden internationalen Zentrums in Bonn als einer Plattform des entwicklungspolitischen Dialogs in Deutschland, und sie ist ein konkretes Resultat der vielfach beschworenen Synergieeffekte.

Positive Entwicklungen in jüngster Vergangenheit / Verbesserte Rahmenbedingungen

Als wir im Spätherbst letzten Jahres begannen, die heutige Veranstaltung zu planen, schien sich in Deutschland ein pauschaler und teilweise regelrecht destruktiver Afrika-Pessimismus breit zu machen.

Doch trotz vieler Rückschläge: Einige der Entwicklungen der letzten Wochen und Monaten zeigen, wie falsch es wäre, Millionen von Menschen in

Afrika südlich der Sahara die Entwicklungschancen abzusprechen:

- In der DR Kongo mehren sich seit dem Tod von L. Kabila im Januar die Anzeichen für eine friedliche Lösung des Krieges, der die gesamte Region destabilisiert.
- Der friedliche und demokratisch legitimierte Machtwechsel in Ghana ist ein wichtiges Signal für viele Menschen und Regierungen in der Region.
- Die Initiative von Südafrika, Nigeria und Algerien zur Ausarbeitung eines *Millennium African Renaissance Programme* (MAP) unterstreicht die wachsende Bereitschaft zur Formulierung eines selbstverantworteten afrikanischen Entwicklungswegs.
- Die weitreichenden Beschlüsse des SADC-Gipfels von Windhuk im März, u.a. zur konsequenten Vergemeinschaftung des SADC-Sicherheitsorgans, haben ein neues Kapitel in der Geschichte der regionalen Integration im südlichen Afrika aufgeschlagen.
- Die Entscheidung der EU, die Zölle und Handelsbeschränkungen für die am wenigsten entwickelten Länder größtenteils unverzüglich und in einigen Fällen zumindest schrittweise aufzuheben, bietet wichtige Perspektiven für viele Staaten Afrikas.
- Die Rücknahme einer Klage von 39 Pharmakonzernen gegen Südafrika wegen der Herstellung und Verbreitung von HIV/Aids-Medikamenten zeigt, dass auch die Wirtschaft zunehmend bereit ist, gemeinsam und nicht gegeneinander zu Lösungen zur Überwindung einer der schlimmsten Katastrophen für die Menschen im südlichen Afrika beizutragen.

Zu Beginn des 21. Jahrhunderts haben sich wichtige Rahmenbedingungen für die Entwicklung Afrikas verbessert:

1. Der Wegfall des Ost-West-Konflikts und die Demokratisierung seit Beginn der 90er Jahre sind zentrale Fortschritte, an die wir anknüpfen können.

Dabei müssen wir berücksichtigen, dass Transformationsprozesse oftmals von besonderer Instabilität geprägt sind und demokratische Verhaltensweisen nicht über Nacht entstehen.

2. Es gibt ein wachsendes Verantwortungsbewusstsein afrikanischer Gesellschaften und Staaten für die eigenen Stärken und Potenziale. Dazu zähle ich vor allem den wachsenden Konsens, gute Regierungsführung als Grundvoraussetzung für eine nachhaltige Entwicklung zu sehen. Auch die Zivilgesellschaft in Afrika gewinnt zunehmend an Bedeutung.
3. Auch die internationale Gemeinschaft ist zunehmend bereit, Afrika in seinen Anstrengungen nach Kräften zu unterstützen.

Diese Entwicklungen sind ermutigend und bieten wichtige Ansatzpunkte für unsere Politik. Afrika ist kein hoffnungsloser Fall. Allen Unkenrufen zum Trotz bin ich fest überzeugt: Gemeinsam kann es uns gelingen, lebenswerte Zukunftsbedingungen für die Menschen auf unserem Nachbarkontinent zu schaffen.

Lassen Sie mich hier noch eine Frage aufgreifen, die aktuell auch in der Afrikapolitik die Experten beschäftigt:

Braucht die Bundesregierung für ihre Politik ein **Gesamtkonzept für Afrika** oder sind sogenannte „Regionalkonzepte“ der bessere Weg?

Ich stehe für ein klares und umfassendes Gesamtkonzept, an das sich dann durchaus regionale Ansätze anschließen können. Wer mit Blick auf die Globalisierung und die drängendsten globalen Probleme nicht grundsätzliche Handlungskonzepte für Afrika entwickelt, wird mit rein regionalen Ansätzen bald an die Grenzen seiner Handlungsfähigkeit gelangen und politisch zu kurz springen. Die Regierungen und die Menschen in Afrika tragen eine Gesamtverantwortung für ihren Kontinent. Die Bundesregierung tut gut daran, dies durch eigene übergreifende Konzepte deutlich zu machen. Dafür steht das Afrika-Konzept unseres Ministeriums.

Notwendigkeit und Grundmotive für eine aktive Afrikapolitik

Welche Grundmotive prägen nun die aktive Afrikapolitik der Bundesregierung?

An erster Stelle steht der wertorientierte Charakter unserer Politik. Der Einsatz für ein Leben in Menschenwürde und in Frieden, in dem die Menschenrechte gewahrt sind und die Einhaltung demokratischer Spielregeln die freie Entfaltung der Persönlichkeit ermöglicht, ist ein Grundprinzip deutscher Politik. Auch das Bekenntnis zu den international vereinbarten Entwicklungszielen, insbesondere zur Halbierung des Anteils der Menschen, die weltweit in absoluter Armut leben, bis zum Jahr 2015, ist Ausdruck unserer Politik.

Afrika ist ein wichtiger Partner für uns. Wir teilen die historische Verantwortung Europas für die Entwicklung und allzu häufig die Ausbeutung des Kontinents. Im vergangenen Jahr war auf keinem Kontinent die Zahl der gewaltsam ausgetragenen Konflikte höher als in Afrika. Die drohende „Afrikanisierung der Armut“ und das katastrophale Ausmaß der HIV/Aids-Pandemie erfordern ebenfalls unsere besondere Solidarität.

Eine aktive Afrikapolitik liegt aber auch in unseren Sicherheitsinteressen. Das wachsende Wohlstandsgefälle zwischen Afrika und Europa schadet auch uns. Eine menschliche und zukunftsfähige Globalisierung kann nicht gelingen, wenn sie weite Teile der Menschheit dauerhaft ausschließt. Die arbeitsbedingte Zerstörung natürlicher Ressourcen – im Falle Afrikas vor allem die fortschreitende Desertifikation –, die Entstehung von Gewaltnetzwerken und grenzüberschreitender Kriminalität sowie die große Zahl gewaltsamer Konflikte und Kriege wirken sich auch auf Europa aus. Zu Recht hat der UN-Sicherheitsrat auch das Thema HIV/Aids explizit als globales Sicherheitsrisiko aufgegriffen. Diese Einschätzung gilt gleichermaßen für andere epidemische Krankheiten wie Malaria oder Tuberkulose.

Schließlich gebieten auch wirtschaftliche Fragen eine enge Zusammenarbeit. Dieses Argument ist für eine Exportnation wie die unsere von besonderer

Relevanz. Es ist auch in unserem ureigenen Interesse, ausgewogene strategische Handelspartnerschaften zu entwickeln, wie sie im Cotonou-Abkommen vorgesehen sind, und einer wirtschaftlichen Marginalisierung Afrikas auch auf globaler Ebene entgegenzuwirken. Deshalb ist die „Investition“ in die Qualifikation und Bildung der Menschen in Afrika von zentraler Bedeutung.

Ziele unserer Afrikapolitik

Deswegen haben wir klare Ziele für die deutsche Afrikapolitik:

An vorderster Stelle steht **die nachhaltige Verbesserung der Lebensverhältnisse der Menschen** in Afrika – vor allem auch der Frauen und Mädchen. Darum geht es letztlich, wenn wir anstreben, den Anteil der Menschen, die in absoluter Armut leben, bis 2015 zu halbieren. Die Bundesregierung hat soeben ihren Beitrag zu diesem internationalen Entwicklungsziel im „Aktionsprogramm Armutsbekämpfung“ präzisiert. Seine Umsetzung ist für unsere Arbeit in Afrika die zentrale Vorgabe.

Aus diesem Gesamtanspruch ergeben sich konkrete Ziele für die Zusammenarbeit mit Afrika:

Die **Bekämpfung der weiteren Ausbreitung der HIV/Aids-Pandemie** und die **Versorgung und Behandlung der bereits Infizierten** ist eine kurzfristige Überlebensfrage, die insbesondere im südlichen Afrika hohe Priorität haben muss. Von entscheidender Bedeutung sind hierfür das Engagement der obersten politischen Entscheidungsträger und die Stärkung der gesellschaftlichen Rolle der Frau, daneben aber auch Fortschritte bei der Versorgung der Menschen mit bezahlbaren Medikamenten und Impfstoffen.

Wir setzen uns für die **Schaffung der notwendigen gesellschaftlichen und politischen Rahmenbedingungen** in den Ländern Afrikas ein. Hierzu gehören die Wahrung aller Menschenrechte, Freiheit von Gewalt, Rechtssicherheit und Transparenz, demokratische Teilhabe und gute Regierungsführung. Wesentlich ist auch die **Gleichberechtigung**

der Geschlechter und die grundsätzliche Achtung des Nicht-Diskriminierungsgebots.

Dies gilt auch für die **Beilegung gewaltsamer Auseinandersetzungen und Kriege und die Stärkung friedlicher Konfliktlösungsmechanismen**. Dabei sind die vielfältigen Konfliktursachen in Afrika zu berücksichtigen: Armut, Diskriminierung von Bevölkerungsgruppen, ungerecht verteilter Zugang zu wichtigen Ressourcen wie Land oder auch politischen Beteiligungsmöglichkeiten, wachsende Umweltzerstörung, wirtschaftliche, oftmals auch international motivierte Interessen an der Ausbeutung von Bodenschätzen wie Erdöl oder Diamanten, willkürlich aus der Kolonialzeit begründete Grenzziehungen oder auch die weite Verbreitung von Kleinwaffen sowie der Einsatz von Kindersoldaten.

Die **Förderung sozialer Grunddienste und die Stärkung der wirtschaftlichen Leistungskraft** sind zentral für Fortschritte bei der Armutsbekämpfung und für ein selbsttragendes Wirtschaftswachstum. Hierbei geht es unter anderem um so heikle Fragen wie den Zugang von Frauen zu Bildung und Kredit, die höchst ungleiche Einkommens- und Bodenverteilung oder auch die Überwindung von Korruption und ausufernder Bürokratie. Gemeinsam mit den zuvor genannten Zielen können nur so die Rahmenbedingungen für die notwendige Umkehr der Kapitalflucht aus Afrika und für wachsende in- und ausländische Investitionen verbessert werden.

Eine langfristige Überlebensfrage – aus afrikanischer genauso wie aus globaler Sicht – ist der **Erhalt und die nachhaltige Nutzung natürlicher Ressourcen**. In den Ländern südlich der Sahara kommen dabei insbesondere dem Zugang zu **Wasser** und der **Bekämpfung der Wüstenbildung** große Bedeutung zu.

Wir wollen dazu beitragen, dass die **negativen Terms of Trade für Afrika verändert werden**. Durch eine Beseitigung des Handelsprotektionismus der Industrieländer wollen wir helfen, die afrikanischen Länder aus ihrer Rolle als bloße Rohstoffexporteure herauszuholen, denn die Rohstoffe, die sie exportieren, sinken seit Jahren in ihren Preisen. Nur durch die Chance, ihre Wirtschaft zu diversifizieren und verarbeitete Produkte exportieren

zu können, gewinnen die Entwicklungsländer neuen Spielraum.

Welche Konsequenzen ergeben sich daraus für unsere Afrikapolitik?

Angesichts der bisherigen Erfahrungen in der Zusammenarbeit mit den Ländern südlich der Sahara haben wir in den letzten 2½ Jahren weitreichende Konsequenzen gezogen. Dabei sind wir heute wesentlich politischer und setzen in den Partnerländern, auf globaler Ebene und auch bei uns gleichermaßen an den strukturellen Engpässen an.

Wir haben unsere Kräfte auf Afrika konzentriert.

Der Anteil Subsahara-Afrikas an unserer Finanziallen und Technischen Zusammenarbeit ist seit 1999 kontinuierlich von 24,2 % auf 30 % in diesem Jahr (2001) angestiegen. Die tatsächlich erfolgten Zusagen haben sich von 669 Mio. DM im Jahre 1999 auf 773 Mio. DM im letzten Jahr erhöht. Dieses Jahr werden wir 800 Mio. DM zusagen. Im Rahmen der Länderkonzentration in der bilateralen Zusammenarbeit werden wir zukünftig in keiner Region mehr Partner haben als in Subsahara-Afrika (23 von 70).

Wir haben auch unser multilaterales Engagement für Afrika erheblich intensiviert. Im Konzert mit anderen können wir erheblich mehr bewirken, als dies bilateral möglich ist.

Schwerpunkte der Arbeit lagen bisher im Abschluss des neuen **Cotonou-Abkommens** zwischen den Ländern der EU und den mehrheitlich in Afrika liegenden AKP-Staaten; im Einsatz für die erweiterte **HIPC-Entschuldungsinitiative**, von der bisher 18 Länder Afrikas im Umfang von 25 Mrd. US \$ multilateralen Schuldenerlasses profitiert haben; sowie der **Fokussierung der Politik von Weltbank und IWF** auf das Ziel der Armutsbekämpfung.

Bei der soeben beendeten Frühjahrstagung von WB und IWF haben wir uns intensiv mit dem Problem der zahlreichen gewaltsamen Konflikte in Afrika auseinandergesetzt. Wir haben beide Institutionen aufgefordert, die Einbeziehung von Post-Konflikt-Ländern in die Entschuldungsinitiative und in die

IDA-Finanzierung realistisch und kurzfristig sicherzustellen, wenn sich tragfähige politische Konfliktlösungen abzeichnen.

Wir leisten einen Beitrag zur **globalen Strukturpolitik**, um auch international die Rahmenbedingungen zu schaffen, die die Länder Afrikas benötigen, um ihre eigenen Potenziale wirklich entfalten zu können. Ich sehe hierin eine wesentliche Aufgabe unserer Politik.

Im Rahmen der Vereinten Nationen wirken wir an der Verbesserung des völkerrechtlichen Regelwerks mit, wie z.B. beim Zusatzprotokoll zum Verbot des Einsatzes von Kindern als Soldaten. Im Rahmen der Instrumente des Rio-Prozesses fördern wir den Ausgleich zwischen Schutz und Nutzung der natürlichen Ressourcen. Bei den Verhandlungen der **WTO** treten wir für einen Abbau von Handelschranken gegenüber den Entwicklungsländern ein. Die Konsequenzen dieser Entscheidungen übertreffen das finanzielle Volumen der internationalen Entwicklungsgelder oft um ein Vielfaches. Der freie Zugang zu den Märkten der OECD-Länder würde den Entwicklungsländern zusätzliche Einnahmen von 100 Mrd. US \$ pro Jahr bringen. Die gesamte offizielle EZ beläuft sich auf rund 53 Mrd. US \$ jährlich. Eine neue Studie der Weltbank zeigt, dass, wenn die Vereinigten Staaten, Japan und Kanada den ärmsten Ländern Zollfreiheit gewähren würden, dies allein zu einer Ausweitung der Exporte der Länder Subsahara-Afrika um etwa 14 % führen würde.

Vor diesem Hintergrund kann die jüngste Initiative der EU mit dem Ziel, allen Gütern aus den ärmsten Ländern (LDCs) mit Ausnahme von Waffen zollfreien Zugang zum Binnenmarkt zu gewähren, nur ein erster kleiner Schritt sein.

Wir setzen uns zudem dafür ein, dass die Stimme Afrikas international mehr Gewicht erhält. Hierzu zählt beispielsweise die Stärkung der Verhandlungsposition der ärmsten Länder bei der WTO. Wir würden aber auch einen Sitz Afrikas in einem reformierten UN-Sicherheitsrat unbedingt begrüßen.

Unsere Politik setzt auch im eigenen Land und in der EU an. Interessenskonflikte und mögliche Widersprüche werden von uns benannt und ausgefochten.

Ich nenne die Reform der Rüstungsexportrichtlinien im Rahmen des Bundessicherheitsrates als positives Beispiel. Ein wichtiger Erfolg war auch die Änderung der Geschäftsordnung der Bundesregierung, die uns nun ein generelles Mitspracherecht bei Gesetzesvorhaben von entwicklungspolitischer Relevanz einräumt.

Gerade die Agrar- und Handelspolitik der EU ist ein Prüfstein für unsere Glaubwürdigkeit in Afrika. Wir können nicht von unseren Partnern eine Liberalisierung fordern und gleichzeitig die eigenen Märkte abschotten. Die Vereinbarungen über den Abbau bzw. Wegfall der Zölle für die ärmsten Entwicklungsländer sind ein wichtiger Schritt. Wir dürfen und werden hier aber nicht stehen bleiben.

Wir haben die Grundsätze afrikanischer *Ownership* und Partizipation weiter gestärkt. Wir werden nur dort nachhaltige Erfolge erzielen können, wo wir mit unseren Partnern an einem Strang ziehen und sie ernst nehmen.

Die im Rahmen der HIPC-Initiative beschlossenen Armutsbekämpfungsstrategien (PRSPs) werden entsprechend unter Beteiligung der Bevölkerung in den Ländern selber ausgearbeitet. Oftmals wird man die Partizipation der Bevölkerung dabei als langfristigen Prozess begreifen müssen. Wir sehen in dem PRSP-Prozess einen Paradigmenwechsel und sind bereit, uns seinen Herausforderungen zu stellen. In 13 Ländern fördern wir diesen Prozess auch bilateral.

Wir stehen auch bereit, gesamtafrikanische Entwicklungspläne wie das *Millennium African Renaissance Programme* zu unterstützen, das neben der internationalen Verantwortung sehr deutlich auch die bisherigen Defizite auf afrikanischer Seite benennt. Natürlich wird die Glaubwürdigkeit dieser Programme mittel- und langfristig davon abhängen, wie stark man bereit ist, die „heimischen“ Probleme auch wirklich selber anzugehen. Ich denke konkret an die **aktuelle Lage in Simbabwe**. Hier sind sowohl Südafrika als auch SADC m.E. stärker gefordert.

Der historisch beispiellosen Herausforderung der **HIV/AIDS-Pandemie** begegnen wir praktisch auf allen Ebenen.

Auch hier stellt sich zunächst die Frage der Eigenverantwortung: Den wichtigsten Part im Kampf gegen HIV/Aids müssen die Regierungen und Eliten der betroffenen Länder spielen. Sie müssen ihre Verantwortung erkennen, HIV/AIDS zum Top-Thema machen, das Tabu brechen. Sie müssen alle Kräfte mobilisieren, über die ihre Länder verfügen. Diese Forderung ist wichtiges Thema unseres Politikdialogs.

Im Jahr 2000 haben wir in der bilateralen Zusammenarbeit 100 Mio. DM zur Bekämpfung der Seuche bereitgestellt. In diesem Jahr setzen wir 130 Mio. ein. Der ganz überwiegende Teil dieser Mittel wird nach Afrika fließen.

Auf der Frühjahrstagung von Weltbank und Internationalem Währungsfonds am letzten Wochenende wurde die Einrichtung eines Fonds für die Bekämpfung von HIV/AIDS angeregt, der zuvor schon von UN-Generalsekretär Kofi Annan vorgeschlagen worden war. Mit welcher Summe der Fonds dotiert ist, wird zur Zeit verhandelt. Finanziert werden soll der Fonds aus öffentlichen und privaten Mitteln. Ich begrüße die Einrichtung dieses Fonds ausdrücklich. Ich betone auch hier nochmals: Es sind zusätzliche Mittel notwendig, um Millionen Menschen, vor allem Frauen und Kindern, das Leben zu retten. Die Bekämpfung der Immunschwächekrankheit ist eine Schlüsselaufgabe für die Zukunftssicherung und damit auch für die Entwicklungszusammenarbeit. Aus diesem Grund habe ich in Washington die Beteiligung Deutschlands an diesem globalen Fonds zugesagt.

Wir haben aber auch gezielt die Partnerschaft mit der Wirtschaft gesucht. So stellt Boehringer Ingelheim für fünf Jahre umsonst Medikamente zur Verfügung, um die Übertragung des Virus von der Mutter auf das ungeborene Kind zu verhindern. Wir sorgen dafür, dass diese Medikamente dort ankommen, wo sie benötigt werden.

In einem anderen Fall kooperieren wir mit Daimler Chrysler Südafrika: HIV/Aids stellt sich auch aus

Sicht der dortigen Unternehmensleitung zunehmend als konkrete Bedrohung von Betrieb und Ertrag heraus. Gemeinsam mit Daimler Chrysler Südafrika entwickelt die deutsche Technische Zusammenarbeit eine Unternehmensstrategie, die die Gesundheit von Arbeitnehmerinnen, Arbeitnehmern und ihren Angehörigen angesichts der Bedrohungen von HIV/AIDS schützen und sichern soll. Ähnliche Partnerschaften streben wir mit weiteren Unternehmen in Südafrika und in anderen afrikanischen Ländern an.

Krisenprävention und Konfliktbewältigung gehören heute zu den wesentlichen Aufgaben in unserer Zusammenarbeit mit Afrika – der Weltregion, die im vergangenen Jahr die meisten gewaltsamen Konflikte und Kriege erlebte.

Wir haben die Förderung von Menschenrechten und Demokratie intensiviert und sprechen im Politikdialog Defizite offen an. Mit dem **Zivilen Friedensdienst** haben wir ein neues Instrument geschaffen, um vor Ort mit lokalen Partnern durch vertrauensbildende Maßnahmen Friedenspotenziale zu stärken, bei Konflikten zwischen Angehörigen von Interessengruppen, Ethnien oder Religionen zu vermitteln und Beiträge zur Versöhnung und zum Wiederaufbau leisten. Hierzu gehören z.B. Programme zur Reintegration von Flüchtlingen im Sudan.

Von besonderer Bedeutung in Afrika ist die Stärkung der regionalen Konfliktlösungskapazitäten. Wir fördern daher gezielt regionale Ansätze zur Konfliktlösung, wie z.B. im Falle des Südsudans über IGAD (*Intergovernmental Authority on Development*) oder über die EU im westafrikanischen Staatenbund ECOWAS.

Ich möchte Ihnen unser Engagement am Beispiel des Gebiets der großen Seen verdeutlichen. Dort haben sieben Krieg führende Länder, bewaffnete Oppositionsgruppen und zahlreiche Milizen das potenziell reiche Land DR Kongo zum Armenhaus Afrikas gemacht. Die Bundesregierung verfolgt hier eine umfassende Friedensstrategie:

- Wir leisten Hilfe zum Überleben der Menschen durch humanitäre Hilfe, Nahrungsmittelhilfe und Vorhaben zur Stärkung der nichtstaatlichen Strukturen im ländlichen und urbanen Raum (KMU, NRO).

- Wir unterstützen den Lusaka-Friedensprozess durch politischen Druck auf die Krieg führenden Parteien und die Mitfinanzierung der UNO-Friedensmission MONUC (AA: 100 Mio. DM).
- Durch unsere bilateralen und multilateralen Möglichkeiten üben wir Druck auf die Regierungen von Uganda, Ruanda, Angola und Namibia aus. Bei Burundi und Simbabwe sind derzeit die bilateralen Einflussmöglichkeiten gering, umso mehr ist eine gemeinsame Politik in der EU anzustreben.
- Gleichzeitig machen wir Angebote für eine Kooperation nach Beendigung des Krieges, z.B. durch Wiedereingliederungsmaßnahmen von Kämpfern, Arbeitsbeschaffung oder die Unterstützung des innerkongolesischen Dialogs gemeinsam mit unseren politischen Stiftungen und über die Weltbank.

Wir haben den Anteil der Mittel für regionale Organisationen und überregionale Projekte in Afrika südlich der Sahara deutlich erhöht.

Sie betragen im letzten Jahr 28,2 Mio. DM. Das sind 4 % der Gesamtmittel der Finanziellen und Technischen Zusammenarbeit für diese Region – eine Steigerung um mehr als 50 % im Vergleich zu 1997 (2,8 % der Gesamtmittel). In diesem Jahr werden wir die Förderung noch weiter ausbauen: Für regionale Organisationen und überregionale Projekte in Subsahara-Afrika stehen insgesamt 42,0 Mio. DM zur Verfügung (5,9 %). Gefördert werden vor allem die afrikanischen Regionalorganisationen SADC, EAC und IGAD.

Regionalintegration schafft wirtschaftliche, politische und kulturelle grenzüberschreitende Interessen, die auch die Chancen für ein friedliches Miteinander fördern. Angesichts kleiner Märkte in vielen afrikanischen Ländern kommt der regionalen Zusammenarbeit und wirtschaftlichen Integration eine hohe Bedeutung für die zukünftige Entwicklung zu. Regionale Integration verbessert Standortfaktoren für Investitionen und Handel. Dies wird gerade im Zuge fortschreitender Globalisierung immer wichtiger. Die Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen und Nutzung knapper Ressourcen

kann nur im regionalen Kontext friedlich und dauerhaft geregelt werden.

Wir haben die Zusammenarbeit mit nichtstaatlichen Akteuren intensiviert und bei den Entwicklungspartnerschaften mit der Wirtschaft relativ neuen Boden betreten.

Die stärkere Beteiligung der afrikanischen Bevölkerungen am Entwicklungsprozess ist wesentlich für den Erfolg unserer Strategien. Die traditionell gute Zusammenarbeit mit den Kirchen, den politischen Stiftungen, sonstigen deutschen privaten Trägern sowie mit den NRO-Partnern in Afrika hat gerade angesichts von Aufgaben wie der Friedensförderung, der Stärkung von Menschenrechten und Demokratie oder der Erstellung der nationalen Armutsbekämpfungsstrategien weiter an Bedeutung gewonnen. Im Cotonou-Abkommen ist es uns gelungen, die Rolle der nichtstaatlichen Zusammenarbeit aufzuwerten. So sollen zivilgesellschaftliche Kräfte zukünftig auch am Politikdialog teilhaben.

Wir benötigen aber auch in Afrika eine engere Zusammenarbeit mit der Wirtschaft: Eine selbsttragende Entwicklung ist ohne das Engagement des Privatsektors nicht denkbar. Viele Entwicklungsausgaben lassen sich zudem mit den gemeinsamen finanziellen Möglichkeiten der Partnerregierungen und der öffentlichen Entwicklungsmittel nicht allein bewältigen. Dies gilt z.B. für die Wasserversorgung, bei erneuerbaren Energien, dem Gesundheitswesen, der Bekämpfung von AIDS oder der Überwindung der *digital divide*. Wir kooperieren daher eng mit dem Afrika-Verein und der Südlichen Afrika Initiative der Wirtschaft (SAFRI).

Weltweit haben wir mittlerweile mit über 500 Unternehmen Entwicklungspartnerschaften abgeschlossen und auf diese Weise letztes Jahr zusätzliche Mittel von ungefähr 1 Mrd. DM aktivieren können.

Ein konkretes Beispiel ist der Bau eines Windparks in Ghana: Ein deutsches Unternehmen will dort im Rahmen eines Gemeinschaftsunternehmens Elektrizität aus Windkraft erzeugen. Die DEG finanziert die Messeinrichtungen, die notwendig sind, um die Windverhältnisse genau festzustellen: deutsches

Umwelttechnik-Know-how, das über die DEG in ein afrikanisches Land transferiert werden kann!

Wir haben in unserem Aktionsprogramm zur Armutsbekämpfung die Gleichberechtigung von Frauen und Männern in den Vordergrund gestellt: Die Mehrheit der Armen sind Frauen – zugleich halten Afrikas Frauen den Schlüssel zur Überwindung der Armut in der Hand. Die zentrale Rolle von Frauen in Afrikas Landwirtschaft, im Bildungs- und Gesundheitswesen, für den Zusammenhalt von Familien und Dorfgemeinschaften, muss unterstützt werden. Deswegen tragen wir dazu bei, dass Frauen gleichen Zugang zu Bildung, zu Land, zu Finanzdienstleistungen, zu Möglichkeiten der Familienplanung und politischer Mitentscheidung erhalten, denn das sind die besten Investitionen in die Zukunft afrikanischer Gesellschaften und Volkswirtschaften.

Ausblick

Wie Sie sehen, nehmen wir unsere Verantwortung gegenüber Afrika sehr ernst. Die von mir dargelegten Konsequenzen bedeuten eine Fortentwicklung und Neuausrichtung unserer Politik.

Natürlich bedarf es in vielen Fällen weiterer Anstrengungen. Andere Fragen sind noch nicht befriedigend gelöst. Wichtige Aufgaben in der nahen Zukunft betreffen z.B. die Umsetzung des Cotonou-Abkommens, bei dem die Aussagen zum verstärkten politischen Dialog oder zu den Abkommen über regionale Freihandelszonen (REPAS) noch mit Leben gefüllt werden müssen. Der Gesamtkomplex eines kohärenten europäischen Ansatzes in der Zusammenarbeit mit Afrika wird uns auch in Zukunft immer wieder beschäftigen. Die Überwindung der *digital divide*, des höchst unterschiedlichen Zugangs zu modernen Kommunikations- und Informationstechnologien, ist eine weitere Herausforderung, der sich die Gebergemeinschaft insgesamt stellen muss.

Besonders unterstreichen möchte ich die Frage der Entwicklungsfinanzierung. Die derzeit zur Verfügung stehenden Mittel reichen bei allen Anstrengungen nicht aus, um die vor Afrika liegenden Aufgaben zu bewältigen. Unsere Partner erwarten

zu Recht von uns, dass auch wir zur Lösung dieses Problems beitragen.

Niemand wird die erheblichen Hindernisse bestreiten, die nachhaltiger Entwicklung in Afrika auch künftig entgegenstehen. Wir können diese Hindernisse beschreiben und dabei resignierend stehen bleiben – viele tun das. Unsere Sache ist das nicht. Tausend Mal wurden die Hindernisse genannt – wir kennen sie. Aber wir sind entschlossen, sie gemeinsam mit unseren Partnern in Afrika auszuräumen, damit der Horizont frei wird für einen neuen – einen afrikanischen Weg. Wer bereit ist, an dieser schweren und notwendigen Arbeit teilzunehmen – Unternehmen, Kirchen, Medien, Nichtregierungsorganisationen, Wissenschaft – der ist dazu sehr willkommen.

Sie erinnern sich vielleicht noch an das erschütternde Schicksal der zwei Jugendlichen aus dem westafrikanischen Guinea. Sie hatten sich in die Fahrge-
stelle eines Flugzeugs nach Europa eingeklemmt. Bei den 14- und 15jährigen, jämmerlich Erfrorenen fand man nicht etwa die Bitte um Asyl, sondern einen Brief – einen verzweifelten Hilferuf an die Verantwortlichen Europas. „Wir leiden furchtbar in Afrika. Wir leiden an Hunger, Krankheiten und Kriegen“, heißt es sinngemäß in diesem Brief. „Wir möchten lernen und zur Schule gehen. Bitte helfen Sie uns, damit wir in Afrika ein Leben führen können wie Sie in Europa.“

Das Schicksal der Menschen in unseren Partnerländern darf uns nicht gleichgültig sein!

**Ministerialdirigentin
Helga Gräfin Strachwitz
Afrika-Beauftragte des Auswärtigen Amts**

**Außenpolitisches Regionalkonzept für
Afrika**

Dr. Gräfin Strachwitz erläuterte in ihrer Rede das außenpolitische Regionalkonzept für Afrika südlich der Sahara, das wir im Folgenden leicht gekürzt abdrucken.¹

Einführung

Die Forderung nach umfassenden Strategien für die deutsche Afrikapolitik (bezogen auf Afrika südlich der Sahara²) wird immer wieder gestellt. Wenngleich es in bestimmten Sektoren, beispielsweise aus entwicklungspolitischer Sicht, möglich und sinnvoll ist, den afrikanischen Kontinent mit seinen 53 Einzelstaaten in seiner Gesamtheit zu betrachten, ist aus außenpolitischer Sicht der Kontinent insgesamt nur mit einem sehr hohen Maß an Abstraktion zu erfassen. Auf dieser Basis wurden bereits 1993 die „Leitlinien von Accra“ für die Afrikapolitik formuliert; die dort enthaltenen Grundsätze wurden in den Verträgen von Lomé und durch die Abschlussdokumente von Kairo vom April 2000 ergänzt.

Um diese eher abstrakten Grundsätze für die Praxis nutzbar zu machen, wurde im Mai 2000 der Auftrag erteilt, neben den Aspekten, die für ganz Afrika Gültigkeit haben, regionalspezifische Ansätze zu entwickeln, die ein präziseres Eingehen auf die Besonderheiten der einzelnen Regionen ermöglichen.

Im Folgenden wird zunächst in einem **analytischen Teil** eine **allgemeine und übergreifende Situationsbeschreibung** vorgelegt. Darauf folgt die **Definition unserer Interessen und der Ziele** unserer

Afrikapolitik sowie die Diskussion von deren **Umsetzungsmöglichkeiten**.

Afrika-Politik allgemein

Ausgangslage

Politischer Wandel

Innerhalb der letzten zwei Dekaden hat sich in Afrika ein bemerkenswerter Wandel verbunden mit einem **Paradigmenwechsel** vollzogen, der auch das afrikanische Selbstverständnis erfasst hat. Hierdurch haben sich die Rahmenbedingungen für eine politische, kulturelle, wirtschaftliche und soziale Interaktion mit diesem Kontinent grundsätzlich verschoben.

Die Ursachen für diesen Prozess sind vielschichtig; beigetragen haben unter anderem die zunehmende – auch mentale – **Lösung von der kolonialen Vergangenheit**, die inzwischen mehr als die Hälfte der Bevölkerung nicht mehr aus eigenem Erleben kennt, die Überwindung der Apartheid in Südafrika, sowie der **Wechsel der politischen Führer** durch Ablösung der "Patriarchen" der ersten Generation nach der Unabhängigkeit (Houphouët-Boigny [Côte d'Ivoire], Kenyatta [Kenya], Nkrumah [Ghana], Sékou Touré [Guinea], Senghor [Senegal], Nyerere [Tansania], Kaunda [Sambia], um nur einige zu nennen). Von erheblichem Einfluss waren nicht zuletzt auch die Entwicklungen in anderen Teilen der Welt, vor allem die politischen Umwälzungen in Europa (insb. Ende des Kalten Krieges).

Die sich entwickelnden neuen Leitbilder weisen in Richtung auf eine stärkere, zunehmend **selbstbewusste Zivilgesellschaft**. Ein Beispiel hierfür ist der erfolgreiche Widerstand der Bevölkerung in Côte d'Ivoire gegen den Versuch von Gen. Guei, durch massive Wahlfälschung seine Putschregierung zu perpetuieren (Okt. 2000). Regierungen akzeptieren in wachsendem Maße demokratische Strukturen und eine stärkere Partizipation der Bevölkerung sowie die Prinzipien einer „guten Regierungsführung“ mit *checks and balances* und zeigen ein erhöhtes Interesse an der Durchsetzung der Menschenrechte – als Individualrechte wie auch als Gruppen-

1 Hier nur die Passagen des Regionalkonzeptes, die sich auf Subsahara-Afrika allgemein beziehen. Für die vollständige Fassung vom 30.3.2001 siehe Auswärtiges Amt, Afrika südlich der Sahara – außenpolitische Strategien, Berlin.

2 Die Mittelmeer-Anrainerstaaten Afrikas werden hier ausgeklammert.

rechte -, der Pressefreiheit und einer Öffnung und Liberalisierung der Wirtschaftssysteme. Gleichzeitig ist in einigen Staaten eine deutliche Stärkung des (insgesamt aber doch noch rudimentär ausgeprägten) Mittelstandes zu beobachten.

In der Mehrzahl der Staaten südlich der Sahara sind inzwischen **parlamentarische Demokratien** entstanden, politische Führer und Volksvertreter werden immer häufiger in Wahlen bestimmt; die Ausübung politischer Führungsämter über unangemessen lange Zeiträume oder auf Lebenszeit ist wachsender Kritik ausgesetzt (ein herausragendes Beispiel in diesem Zusammenhang sind die Wahlen in Nigeria im Dezember 1998 nach dem Tod von Abacha). Diese demokratischen Strukturen befinden sich meist jedoch noch in der Phase der „Selbstfindung“; das Parteienspektrum, wo es sich ungehindert entfalten kann, hat sich häufig noch nicht zu programmatisch ausgerichteten Volksparteien entwickelt, vielfach ist noch eine ethnisch / religiöse Basis der Parteien erkennbar. Auch innerparteiliche Demokratie muss vielfach noch erlernt werden. Im übrigen findet die weit verbreitete Klientel-Struktur afrikanischer Gesellschaften im Bereich des Politischen weiterhin ihren Niederschlag.

Die **Zusammenarbeit auf regionaler Basis** nimmt zu. Neben der verstärkten regionalen Kooperation gewinnen aber auch **panafrikanische Bestrebungen** wieder an Bedeutung; in enger Verflechtung mit der OAE – deren eigene Strukturen in diesem Zusammenhang als nicht ausreichend empfunden werden – finden diese Bestrebungen ihren Ausdruck beispielsweise in der *African Economic Community*³ (AEC), in ganz besonderem Maße aber auch im Konzept der *African Union*,⁴ die – trotz Verweises auf die Unabhängigkeit der einzelnen Mitgliedsstaaten – als Fernziel ein sehr viel höheres Maß an Integration vorsieht, als dies im OAE-Rahmen möglich war.

3 In Kraft getreten 1994; Ziel: innerhalb von 34 Jahren stufenweise zu einem panafrikanischen gemeinsamen Markt, einer afrikanischen Zentralbank, einer einheitlichen Wirtschafts- und Währungszone sowie einem gemeinsamen Parlament zu kommen.

4 Zeichnung der Gründungsakte durch die Hälfte der OAE-Mitglieder anlässlich des OAE-Gipfels 2000.

Die geradezu formelhafte Schuldzuweisung an die erste Welt, für alle Probleme Afrikas verantwortlich zu sein, ist einer zunehmenden **Anerkennung und Bereitschaft zur Wahrnehmung von Eigenverantwortung** gewichen.⁵ Das nach Gewinnung der Unabhängigkeit sakrosankte Prinzip der Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten fremder Staaten steht in den einzelnen Regionen zunehmend auf dem Prüfstand; Regierungen, die außerhalb des geltenden Verfassungsrahmens an die Macht gekommen sind, wird mehr und mehr die Anerkennung und Zusammenarbeit verweigert. So wurden die Vertreter der Putsch-Regierung in Côte d'Ivoire im Sommer 2000 von der Teilnahme am Gipfel der OAE ausgeschlossen.

Anhaltende wirtschaftliche Marginalisierung

Der dargelegte Strukturwandel war bislang im wesentlichen auf die politischen Eliten und die städtische Bevölkerung beschränkt und hat sich noch nicht in einer verstärkten Einbindung Afrikas in die Weltwirtschaft und die globalen Finanztransaktionen umsetzen lassen. **Weite Teile Afrikas nehmen nicht am Globalisierungsprozess teil**, insbesondere in den Bereichen Kommunikation, Hochtechnologie, Zugang zur internationalen „Wissensgemeinschaft“ und Investitionen herrscht Nachholbedarf.⁶ Das Wort von der **Marginalisierung Afrikas** macht weiterhin die Runde.

In wirtschaftlicher Hinsicht ist Afrika in vielen Bereichen - trotz erheblicher materieller und personeller Ressourcen - *nur wenig über den kolonialen Status des Rohstofflieferanten hinausgekommen*, wengleich im Einzelfall die erzielten Erfolge beachtlich sind (so stellen Kupfer und Kobalt 80 % des Exportwertes von Sambia; Kalziumphosphat

5 Dies zeigte sich sehr deutlich z.B. beim Gipfel der OAE in Lomé im Sommer 2000, als alle Redner auf die afrikanische Eigenverantwortung verwiesen.

6 Eine solche Entwicklung wäre auch angesichts der Tatsache, dass – trotz zunehmender Verstädterung – die Gesellschaften in Afrika weiterhin in überwiegendem Maße landwirtschaftlich geprägt sind, mit einem sehr hohen Anteil an Subsistenzwirtschaft, kaum zu erwarten gewesen.

und Rohbaumwolle machen 70 % des Exportwertes von Togo aus; 53 % des Exportwertes von Madagaskar fällt auf Kaffee, Fisch und mineralische Rohstoffe). Für einzelne, kaum substituierbare Rohstoffe ist Afrika nach wie vor der einzige Lieferant. Hier steckt noch ein **enormes**, bislang nicht ausreichend genutztes **Entwicklungspotenzial**, das zudem einen Markt von knapp 600 Mio. Einwohnern südlich der Sahara umfasst.

Nicht zuletzt dank bilateraler und multilateraler Hilfe, auch der internationalen Finanzinstitutionen, liegt in einer Reihe afrikanischer Staaten das **Wirtschaftswachstum inzwischen deutlich oberhalb der Zuwachsrate der Bevölkerung**. Diese Entwicklung einschließlich signifikanter Exportsteigerungen zeigt, dass der richtige Weg eingeschlagen wurde (wenngleich im Einzelfall bei Betrachtung der Zuwachsraten die niedrige Ausgangsbasis nicht unberücksichtigt bleiben darf).

Bei anhaltendem Bevölkerungswachstum und **zunehmender Urbanisierung** der afrikanischen Gesellschaften (Urbanisierungsgrad liegt in Gabun oder Südafrika bereits um 50 % der Bevölkerung, in Ruanda und Burundi jedoch lediglich zwischen 6 und 8 %) gewinnt die über eine subsistenzwirtschaftliche Eigenversorgung hinausgehende Nahrungsmittelproduktion zur Ernährung des wachsenden Anteils der städtischen Bevölkerung zunehmend an Bedeutung. Nur eine Entwicklung hin zur Marktwirtschaft – die ihrerseits allerdings faire Handelsbedingungen auf dem Weltmarkt voraussetzt – unter Berücksichtigung von sozialstaatlichen Elementen und in Verbindung mit gesamtgesellschaftlich akzeptablen Eigentumsverhältnissen an Grund und Boden ist auf Dauer tragfähig. Dies setzt ein entsprechendes Umfeld voraus, in dem politische Stabilität, Rechtssicherheit und Beseitigung von Korruption keine Leerformeln sind, und in dem Militärausgaben und Ausgaben für soziale und investive Zwecke in einem ausgewogenen Verhältnis stehen. Trotz massiven Schuldenerlasses limitieren jedoch vielfach die verbliebene Außenverschuldung, Korruption und Kapitalflucht den Handlungsspielraum von Politik und Wirtschaft (in manchen Ländern ist das private Auslandsvermögen um ein Vielfaches höher als die Auslandsschuld); die demokratischen Strukturen sind häufig noch zu schwach und nicht hinrei-

chend gefestigt, um notwendige, aber schmerzhaft Strukturveränderungen durchzusetzen.

Angesichts dieser Situation wäre es von herausragender Bedeutung, neben den bilateralen und multilateralen Leistungen der Entwicklungszusammenarbeit einen **verstärkten Kapitalfluss vor allem privater Geldgeber** zur Steigerung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit und des Handelsvolumens **zu fördern**, was seinerseits entsprechend stabile Rahmenbedingungen voraussetzt. Diese zu schaffen und zu bewahren gehört auch zum Bereich afrikanischer Eigenverantwortung. Gleichzeitig sind die afrikanischen Gesellschaften aufgerufen, einem weiteren Auseinanderklaffen der Schere zwischen arm und reich in den eigenen Ländern entgegen zu wirken.

„Katastrophenkontinent“ Afrika?

Die Wirkung dieser positiven Ansätze wird durch **Naturkatastrophen und gewaltsame Auseinandersetzungen** relativiert, die – von der Dimension menschlichen Leides abgesehen – die wirtschaftliche und soziale Entwicklung behindern. In der Perception der westlichen Öffentlichkeit erscheint Afrika daher – häufig undifferenziert – in erster Linie als Katastrophenkontinent.

Bewaffnete Konflikte und gewaltsame Auseinandersetzungen zwischen regulären Streitkräften stellen gegenwärtig eher die Ausnahme in Afrika dar. Das Agieren von „Warlords“ und Milizenführern, die im Einzelfall durchaus in der Lage sind, auch relativ langfristig die vollständige Kontrolle über größere Gebiete zu übernehmen, kann Dimensionen annehmen, die sich bestandsgefährdend für den Staat auswirken können.⁷

Angesichts dieser Situation bekommen die Bereiche **„Krisenmanagement“ / Konfliktverhütung / Peace-keeping** eine **zentrale Bedeutung**.⁸ Auf afrikanischer

7 Diese Entwicklung hat in Somalia zum Staatszerfall geführt.

8 Es muss allerdings festgestellt werden, dass eine stabilitätsorientierte Sicherheitspolitik da an ihre Grenzen stößt, wo aufgrund der inneren Struktur der Konfliktparteien (fließende Übergänge zu Strukturen der organisierten

scher Seite wird inzwischen die primäre Eigenverantwortung in diesem Bereich akzeptiert. Der Verhandlungserfolg der algerischen Präsidentschaft der OAE bei der Beendigung des Konfliktes zwischen Äthiopien und Eritrea im Juni 2000 bietet ein Beispiel für eine erfolgreiche Umsetzung.

Als besonderes Problem stellt sich die extreme Verbreitung von ansteckenden bzw. endemischen Krankheiten in Afrika, an erster Stelle **HIV/Aids und Malaria**. Als Folge der Seuchen ist in einzelnen Staaten die durchschnittliche Lebenserwartung bereits signifikant gesunken; Kosten für Medikamente und Behandlung überfordern alle Budgets im Gesundheitssektor dramatisch. Die bereits jetzt erkennbaren Effekte von aidsbedingt gefährdeten oder ganz zerfallenen Sozialstrukturen, von zusammenbrechenden Schul- und Gesundheitssystemen, die Auswirkungen auf das Wirtschaftsleben sowie die Tatsache, dass die heranwachsenden Eliten in einem ganz besonderen Maße betroffen zu sein scheinen, können in ihren Folgen nur als katastrophal bezeichnet werden. Dieser Geißel der Menschheit entgegen zu treten ist inzwischen eine globale Aufgabe geworden.

Aufgrund der klimatischen Gegebenheiten, insbesondere der in vielen Regionen Afrikas extremen Variabilität der Niederschläge, gehören **Flut- und Dürrekatastrophen** mit den damit verbundenen Auswirkungen auf die Nahrungsmittelversorgung bzw. die Notwendigkeit umfangreicher Hilfsmaßnahmen auch weiterhin zu den Realitäten des Kontinents, wie die Flutkatastrophe im südlichen Afrika, vor allem in Mosambik, im Frühjahr 2000 sowie die seit 1998 anhaltende Dürre am Horn von Afrika gezeigt haben. Die – regional unterschiedlich – notwendigen Maßnahmen des Katastrophenschutzes und der Prävention sind vielfach mit Eigenmitteln nicht finanzierbar. Strukturelle Veränderungen könnten jedoch die Krisenanfälligkeit vieler betroffener Staaten, die häufig in einem nahezu regelmäßigen Appell an die internationale Gemeinschaft

nach finanzieller und materieller Nothilfe mündet, reduzieren.⁹

Katastrophale Entwicklungen in den Bereichen **Umwelt und Naturschutz** dürfen in diesem Zusammenhang nicht unerwähnt bleiben. Die Ursachen sind vielschichtig; vordergründig natürliche Elemente wie periodisch auftretende Heuschreckenschwärme mit ihren ökologischen Folgen stehen hier neben Entwicklungen, die durch mangelndes Bewusstsein oder unzureichende Kenntnis von Wirkungszusammenhängen ausgelöst werden, und solchen Entwicklungen, die sich aus den Zwängen der Überlebenssicherung und dem Fehlen von finanzierbaren Alternativen oder auch aus zu einseitig profit-orientierter wirtschaftlicher Tätigkeit ergeben (Übernutzung nur limitiert vorhandener Wasserressourcen; mangelnde Sicherheitsstandards bei der Gewinnung von Bodenschätzen und vieles mehr). In engem Zusammenhang damit steht das anhaltend hohe **Bevölkerungswachstum** (in Guinea 1997 noch 4 % pro Jahr, in 13 weiteren Staaten des Kontinentes zwischen 3 und 4 %), das nicht selten eine landwirtschaftliche Übernutzung gerade in Grenzbereichen der Ökumene mit dem Resultat großer Krisenanfälligkeit bei der Nahrungsmittelproduktion zur Folge hat, und wodurch gleichzeitig Landflucht und zunehmende Verstädterung mit Slumbildung gefördert werden. Die Folgen reichen im Bereich der Ökologie von der Desertifikation weiter Landstriche über extreme Luftverschmutzung in Ballungsbereichen, Rückgang der Artenvielfalt und der Waldverbreitung bis zu massiven Erosionserscheinungen, um nur einige Phänomene zu nennen, während gleichzeitig die sozialen Folgen wie zunehmende Kriminalität und Prostitution in den Ballungsgebieten unübersehbar sind.

Konflikte und Naturkatastrophen haben dazu geführt, dass in ganz Afrika bis zu 10 Millionen Personen als Flüchtlinge oder intern Vertriebene ihre Heimat haben verlassen müssen. Neben der Dimension menschlichen Leides darf dabei auch die po-

Kriminalität; Fehlen eines "single operational command") kein geeigneter Ansprechpartner mehr zu finden ist.

9 Zum "Aufbrecher" verkrusteter Strukturen, bei denen Macht- und Einflussfragen im Zusammenhang mit der Verteilung externer Hilfe eine wichtige Rolle spielen, ist der Ruf nach Konditionierung solcher Hilfsmaßnahmen in letzter Zeit lauter geworden.

tenziell stabilitätsgefährdende Komponente derartiger Migrationsbewegungen, die in einzelnen Regionen auch stark in Länder außerhalb Afrikas drängen, nicht unterschätzt werden.

Letztlich darf auch das Spannungsfeld zwischen – bisweilen noch rudimentärer – nationaler Identitätsfindung innerhalb von meist künstlich definierten Staatsgebieten und dem nur in seltenen Fällen hiermit deckungsgleichen ethnisch-linguistischen Bezugsraum der jeweiligen Bevölkerung nicht unerwähnt bleiben. Angesichts der Tatsache, dass – trotz einzelner Aufweichungstendenzen – die Unantastbarkeit der kolonialzeitlichen Grenzen weiterhin zu den Konstanten afrikanischer Politik gehört, und der nur langsam fortschreitenden Tendenz, sich mit dem eigenen Staat eher als mit der eigenen Ethnie zu identifizieren, muss hier (zumindest latent) noch auf absehbare Zeit von einem Konfliktpotenzial ausgegangen werden.

Regionalisierungskonzept

Die unabhängigen Staaten Afrikas haben sich zur Verfolgung gemeinsamer Interessen bereits 1963 zur **Organisation für Afrikanische Einheit (OAE)** zusammengeschlossen. Heute gehören bis auf Marokko¹⁰ alle Staaten des Kontinentes dieser weltweit größten Regionalorganisation an. Die OAE, deren ursprünglich zentrales Anliegen die Überwindung des Kolonialismus war, spielt trotz institutioneller Schwäche weiterhin eine wichtige normative wie auch solidaritäts- und identitätsstiftende Rolle.

Ausgehend von zunächst meist wirtschaftlichen Erwägungen sind von afrikanischer Seite eine Reihe von **Sub-Regionalorganisationen** südlich der Sahara ins Leben gerufen worden, deren Bedeutung in besonderem Maße im **Lagos Plan of Action** und im *Final Act of Lagos* der OAE von 1980 hervorgehoben wurde, und deren wichtigste neben der genannten wirtschaftlichen auch eine politische und sicherheitspolitische Komponente enthalten:

ECOWAS (Wirtschaftsgemeinschaft westafrikanischer Staaten): Benin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Gambia, Ghana, Guinea, Guinea Bissau, Kapverden, Liberia, Mali, Niger, Nigeria, Senegal, Sierra Leone, Togo.

IGAD (Zwischenstaatliche Behörde für Entwicklung): Äthiopien, Djibuti, Eritrea, Kenia, Uganda, Somalia, Sudan.

EAC (Ostafrikanische Gemeinschaft): Kenia, Tansania, Uganda.

CEEAC (Wirtschaftsgemeinschaft zentralafrikanischer Staaten): Angola, Äquatorial-Guinea, Burundi, Gabun, Kamerun, Dem. Rep. Kongo, Rep. Kongo, Ruanda, Sao Tomé u. Príncipe, Tschad, Zentralafrikanische Republik.

SADC (Entwicklungsgemeinschaft des südlichen Afrika): Angola, Botsuana, Dem. Rep. Kongo, Lesotho, Malawi, Mauritius, Mosambik, Namibia, Sambia, Seychellen, Simbabwe, Südafrika, Swasiland, Tansania.

Zu diesen wichtigsten Zusammenschlüssen kommt noch eine Vielzahl weiterer subregionaler Organisationen verschiedener Dimension.

Wenngleich teilweise überlappend, bieten die aufgeführten Organisationen einen Ansatzpunkt, mit dem innerafrikanische Kapazitäten gestärkt und **Synergieeffekte** erzeugt werden können. Von besonderer Bedeutung ist in diesem Zusammenhang, dass sich innerhalb der Subregionen und Sub-Regionalorganisationen ein **sicherheitspolitisches Verantwortungsbewusstsein**¹¹ herauszubilden beginnt, wie sich in den verschiedenen Versuchen dieser Organisationen, innerhalb der eigenen Region konflikteindämmend tätig zu werden, zeigt (SADC in Lesotho, ECOWAS in verschiedenen Staaten Westafrikas). Neben diesen Regionalzusammenschlüssen,

10 Austritt 1984 im Zusammenhang mit der Aufnahme der Polisario.

11 Dieses Verantwortungsbewusstsein zeigte sich u.a. beim Katastropheneinsatz in Mosambik im Frühjahr 2000, als Kontingente aus Malawi und Südafrika helfend eingriffen, während in Simbabwe erhebliche Kritik laut wurde, dass sich der Staat in der Dem. Rep. Kongo militärisch engagiere, aber in Mosambik nicht helfe.

die sich zum Teil aus tagespolitischer Aktualität heraus ergeben haben, dürfen jedoch die längerfristig wirksamen historischen und kulturellen Bezüge, die nicht notwendigerweise mit den genannten Strukturen identisch sind, nicht außer Acht gelassen werden.

Afrikapolitische Interessen und Zielvorstellungen

Die veränderten Rahmenbedingungen erfordern von uns ein Umdenken im Umgang mit Afrika. Die klassische, sich überwiegend auf Entwicklungszusammenarbeit abstützende Afrikapolitik muss angesichts der politisch-sozialen Entwicklungen einen neuen Akzent bekommen. Wenngleich die Notwendigkeit finanzieller und technischer Unterstützung auf absehbare Zeit kaum entfallen dürfte, so ist doch eine Hinwendung zum verstärkten politischen Dialog notwendig, der der **Eigenverantwortung Afrikas** für die Entwicklungen auf dem Kontinent und dem **Prinzip der African Ownership** in höherem Maße Rechnung trägt. Wir wollen das traditionelle Geber-Nehmer-Verhältnis um eine **Politik zwischen gleichberechtigten Partnern** („auf gleicher Augenhöhe“) erweitern, wobei Deutschland aufgrund der vergleichsweise weniger belastenden kolonialen Vergangenheit hier einen größeren und glaubwürdigeren Handlungsspielraum haben könnte als andere Länder.

Die **Bekämpfung der Armut, die Sicherung der Ernährungsgrundlage sowie die Schaffung und Wahrung politischer und sozialer Stabilität als wesentliche Voraussetzungen für wachsenden Wohlstand** sind für uns **ethisch begründete**, nicht nur in Afrika gültige **Ziele**, die **gleichzeitig** auch der wirtschaftlichen Entwicklung und damit **deutschen und europäischen politischen, humanitären und wirtschaftlichen Interessen dienen**. Wir sehen in der Realisierung der genannten "Globalziele" eine unabdingbare Voraussetzung hierfür. Wir wissen uns mit dieser Politik einig mit unseren Partnern innerhalb der Europäischen Union, begründet im Selbstverständnis der EU als Wertegemeinschaft, aber auch mit anderen *"like minded"* Staaten. Die genannten Aspekte finden sich ebenfalls in der Millenniums-Erklärung der Generalver-

sammlung der Vereinten Nationen als Ziele für das 21. Jahrhundert. Für eine erfolgreiche Umsetzung wäre allerdings eine noch bessere „Geberkoordinierung“ im nationalen wie im multilateralen Rahmen wünschenswert.¹²

Die politische und entwicklungspolitische Zusammenarbeit muss sich konditioniert an der Umsetzung der Globalziele ausrichten. Maßnahmen der humanitären Hilfe / Katastrophenhilfe einschl. Programmen zur Bekämpfung von HIV/Aids sollten jedoch grundsätzlich von der Konditionalität ausgenommen bleiben.

In allen Bereichen der Zusammenarbeit sollte eine kritischere Einzelfallprüfung erfolgen, inwieweit die Maßnahmen geeignet sind, zur Stärkung von Eigeninitiative und Eigenverantwortung beizutragen, nicht aber eine Nehmer- oder Anspruchsmentalität zu wecken oder zu perpetuieren.

Angesichts anhaltender und neu aufflammender Spannungen und Konflikte in vielen Bereichen in Afrika besteht ein wesentlicher Teil dieser Politik in **Krisenprävention, Krisenmanagement, und Konflikteindämmung (Sicherung bzw. Wiederherstellung eines friedlichen Umfeldes)**. Dies ist ein zentrales Element deutscher Außenpolitik. Anzustreben sind hier in aller Regel gemeinsame Ansätze zusammen mit den Partnern der EU und im VN-Rahmen. Die Vermeidung von Migrationsbewegungen großen Umfangs ist ebenfalls Teil dieses Komplexes.

Neben der politischen Dimension afrikapolitischer Zielvorstellungen zwingt vordringlich das nahezu apokalyptische Ausmaß der Ausbreitung von **HIV/Aids** zur nachdrücklichen Befassung mit dieser Problematik. Hier ist ein konzertiertes Vorgehen im internationalen Rahmen geboten, zweckmäßigerweise im Rahmen bereits existierender Strukturen (UNAIDS). Ansatzpunkte ergeben sich über verstärkte Aufklärungsmaßnahmen,¹³ die in einzel-

12 Eng damit verbunden ist die Notwendigkeit, im Bereich der EZ zu einer stärkeren Vereinheitlichung der Vergabe- und Abrechnungskriterien zu kommen.

13 Erfahrungen auch außerhalb Afrikas haben zudem die Bedeutung gezeigt, die einer – evtl. mit existierenden sozi-

nen Staaten bereits zu erkennbaren Erfolgen geführt haben (so weisen Uganda und Senegal einen deutlichen Rückgang der Infektionszahlen als Folge konsequenter Aufklärungsmaßnahmen auf), sowie – neben der globalen Impfstoff-Forschung – über die Bereitstellung von finanzierbaren Medikamenten für Afrika.

Die **Umsetzung unserer Interessen und Zielvorstellungen setzt voraus**, dass wir **personell und materiell** in der Lage sind, durch **ausreichende Präsenz** einen kontinuierlichen Dialog auf politischer und entwicklungspolitischer Ebene führen zu können.

Unsere Zusammenarbeit mit Afrika wird zunehmend durch die Beziehungen und den **Dialog der EU mit Afrika und seinen Regionen** bestimmt. Die EU und ihre Beziehungen zu Afrika gewinnen deshalb eine immer größere Bedeutung als Aktionsfeld für die deutsche Afrikapolitik. Da ein **konzertiertes Vorgehen im EU-Rahmen** die Wirksamkeit von Afrika-politischen Maßnahmen in aller Regel erhöht, **entspricht** die Abstimmung mit den Partnern nicht nur unserem Europa-politischen, sondern auch **unserem Afrika-politischen Interesse**.

Die EU hat Afrika aufgrund der geographischen Nähe und der kolonialen Vergangenheit einiger Mitgliedsstaaten stets besondere Aufmerksamkeit gewidmet. Die **Hauptsäulen** der Zusammenarbeit mit Afrika südlich der Sahara sind:

- Das **Lomé-Abkommen** zwischen der EU und den AKP-Staaten,¹⁴ dessen Wurzeln bis auf den EWG-Vertrag zurückgehen, und dem alle Staaten Afrikas südlich der Sahara angehören. Das auf zwanzig Jahre angelegte, im Juni 2000 unterzeichnete Nachfolgeabkommen (**Abkommen von Cotonou**) sieht einen verstärkten politischen Dialog, die Schaffung regionaler Freihandelszonen, die Reform des Hilfsinstrumentariums (insb. regelmäßige Überprüfung der Zusammenarbeit auch unter Leistungsgesichts-

punkten) sowie die Einbeziehung nichtstaatlicher Akteure vor.

- Der erste **EU-Afrika-Gipfel in Kairo** im April 2000, der die Weichen für eine Verstärkung der Zusammenarbeit zwischen der EU und Gesamtafrika mit dem Ziel einer strategischen Partnerschaft gestellt hat. Die darauf bezogenen wichtigsten Maßnahmen sind in einem 130 Punkte umfassenden Aktionsplan enthalten.

Mittel zur Umsetzung

Zur Umsetzung unserer Ziele stehen uns neben den Mechanismen, die in der europäischen Dimension unserer Afrika-Politik vorgesehen sind,¹⁵ weitere positive wie negative Maßnahmen zur Verfügung. Bei Abwägung der Maßnahmen sollte das Augenmerk besonders auf die afrikanische Perzeption gerichtet werden. Deshalb: Angebot des Dialoges im kleinen Kreis, verstärkte Rücksichtnahme auf lokale Empfindlichkeiten und Berücksichtigung des hohen Stellenwertes der „Gesichtswahrung“ in der Öffentlichkeit. Ziel sollte es dabei sein, dass die Umsetzung insbesondere der Globalziele von den afrikanischen Partnern in vollem Umfang als eigene Zielvorstellung übernommen wird. Mit Lippenbekenntnissen, um einer (westlichen) Erwartungshaltung zu entsprechen, ist niemandem gedient. Hier zeigt sich in besonderem Maße die **Notwendigkeit einer ausreichenden diplomatischen Präsenz**, um die Fähigkeit zur Führung des politischen Dialoges zu erhalten und zu stärken.

- **Intensivierung der politischen Gespräche** auf allen Ebenen einschließlich der hochrangigen Wahrnehmung afrikanischer Besucher in Deutschland; Kontakte zwischen den Parlamenten und Regierungen (nicht nur AA und BMZ) könnten verstetigt (nicht notwendigerweise institutionalisiert) werden.

alen und kulturellen Werten wenig kompatiblen – verstärkten sexuellen Selbstbestimmung der Frauen bei der Eindämmung von HIV/Aids zukommt.

14 Staaten Afrikas, der Karibik und der Pazifikregion.

15 Maßnahmen gemäß Lomé- bzw Cotonou-Abkommen stehen unter der Konditionalität der Umsetzung der "Globalziele". Bei grobem Verstoß sind zunächst Konsultationen vorgesehen (Art 366 a bzw. Art 96), die jedoch schlussendlich zu einer Suspendierung der Zusammenarbeit führen können.

- Politische und materielle (ggf. auch personelle) Unterstützung von regionalen Sicherheitsstrukturen,¹⁶ Auf- und Ausbau einer Kooperation in den Bereichen Militär, Polizei und Nachrichtendienste (sofern deren demokratische Kontrolle sichergestellt ist).
- Aufbau und Unterstützung von eigenen Krisenpräventions- und -regelungsmechanismen in Kooperation mit den Einzelstaaten sowie ihren regionalen Sicherheitsstrukturen.¹⁷
- Aktive, geduldige **Demokratieförderung**, auch durch Stärkung von Institutionen der Zivilgesellschaft. Als zusätzlicher Ansatzpunkt könnte hier die stärkere Nutzung der diplomatischen Vertretungen dienen (offene Diskussion über Demokratieverständnis, verstärkte Kontakt zu anerkannten lokalen Führern, um sie als Multiplikatoren nutzbar zu machen).
- Gezielter Einsatz des **Instrumentariums der EZ** und der politischen Stiftungen, insb. auch im Rahmen des „*institution building*“ und zur Stärkung von Strukturen der regionalen Kooperation.
- Unterstützung von Maßnahmen zur Förderung der kulturellen Identität im historischen (z.B. im archäologischen Rahmen durch Maßnahmen zur Erhaltung von Kulturdenkmälern) wie auch aktuellen Kontext (Förderung zeitgenössischer Literatur, Musik oder anderer Ausdrucksformen) als Beitrag zur Stärkung eines nationalstaatlichen Bewusstseins.
- Förderung von Partnerschaften von Städten und Gemeinden, kirchlichen Institutionen, Schüler-, Studenten- und Wissenschaftleraustausch etc.

16 Unter dem Vorbehalt der politischen Grundsätze der Bundesregierung für den Export von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern.

17 Zur Effizienzsteigerung ist hierbei eine konsequente Schwerpunktsetzung und kritische Prüfung der möglichen stabilisierenden Rolle des jeweiligen Partners erforderlich.

- Förderung eines sanften **Tourismus** als Devisenbringer und „Präsentationsmöglichkeit der Region“.¹⁸

Ein grober **Verstoß gegen** den auch von afrikanischer Seite anerkannten **Werte-Kanon** muss – nach dem Angebot von Konsultationen – jedoch auch **gezielte und angemessene Reaktionen** zur Folge haben (Grundsätzliche Konditionierung der Zusammenarbeit). Dabei müssen wir transparent, einheitlich im Verbund mit unseren Partnern und berechenbar vorgehen:

- Einsatz des üblichen diplomatischen Instrumentariums (Besuchsabsagen, Demarchen, öffentliche Erklärungen, Einbestellungen etc).
- Außenpolitische Entscheidung über Reduktion oder Einstellung der Zusammenarbeit (einschließlich der EZ). Die sofortiger Einstellung aller Kooperation¹⁹ ist jedoch im allgemeinen ein ungeeignetes Instrument, da zu unspezifisch; hier muss, möglichst abgestimmt im EU-Rahmen,²⁰ differenziert werden. So sollte bei allen Maßnahmen bereits bei Beginn geprüft werden, ob sie ggf. als Sanktionsinstrument in Frage kommen. Auch ist das Problem, ggf. „Entwicklungsrühen“ zurückzulassen, zu berücksichtigen. Unbedingt erforderlich ist es, Unterauftragnehmer und Ausführungsorgane der EZ strikt einzubinden.²¹ Eine im EU-Rahmen abgestimmte Suspendierung oder Einstellung der Zusammenarbeit muss ultima ratio bleiben.

18 These aus dem Bereich der deutschen Wirtschaft: Wer im südl. Afrika investieren will, ist in aller Regel zuerst als Tourist dort gewesen.

19 EZ, aber auch Ausstattungshilfe, militärische Zusammenarbeit etc.

20 Im EU-Rahmen ist eine Verbesserung der Abstimmung nötig, wie die Diskussion über den Einsatz der Sanktionsmöglichkeiten gem. Art. 366 a des Lomé-Vertrages im Zusammenhang mit den Wahlen in Simbabwe gezeigt hat.

21 Die Erfahrung zeigt, dass es bisweilen außerordentlich schwierig ist, Durchführungsorganisationen vor vollständigem Verbrauch aller Restmittel zur Einstellung eines Projektes zu bringen, auch wenn ihre Tätigkeit inzwischen aus außenpolitischen Gründen nicht mehr als opportun angesehen wird.

Insgesamt sollte der **Einsatz von fokussierten, sach- oder personenspezifischen Maßnahmen** Vorrang haben, um gezielt die Verantwortlichen für Fehlentwicklungen treffen zu können. Die **Wirksamkeit hängt von der Bereitschaft zur konsequenten Umsetzung**, auch gegen Widerstände im eigenen Land, und einer möglichst breiten Basis (d.h. Konsens innerhalb der EU oder in noch größerem Kreis) **ab**. Hierzu könnte gehören:

- Handelsembargo für Waffen und andere, spezifische Handelsgüter, insb. solche, an denen lediglich bestimmte, identifizierbare Einzelpersonen oder Gruppen profitieren (Beispiel: VN-Embargo gegen Diamanten, die von der angolanischen UNITA auf den Markt gebracht werden; wenngleich in Umsetzung und Überwachung schwierig, doch ein wichtiger Schritt).
- SV-Verweigerung und/oder Kontensperrungen als Sanktionen gegen identifizierbare Einzelpersonen oder Gruppen (Beispiel: Sperrung von Konten aus dem Umfeld des Abacha-Clans (Nigeria) durch die Schweiz und andere Staaten).
- Einsatz internationaler Tribunale zur Verfolgung von massiven Menschenrechtsverletzungen oder anderen Straftaten, deren Ahndung im jeweiligen Staat als unwahrscheinlich angesehen werden muss.

Georg Elwert

Ansätze für die deutsche Afrika-Politik¹

Mit zwei guten Nachrichten² möchte ich beginnen:

1. Die Ziffern zum Bruttosozialprodukt afrikanischer Staaten werden wahrscheinlich drastisch unterschätzt. Der Vergleich der offiziellen Zahlen mit unveröffentlichten Angaben zuständiger Beamter der Weltbank bzw. der Finanzverwaltung ergaben für Mali und Bénin für 1992 bzw. 1995 reale Werte, die 90 % bzw. zumindest 36 % über dem offiziell Deklarierten lagen.³

Die Zahlen für das Bruttosozialprodukt werden unterschätzt, erstens weil die Datenerhebung ausgesprochen mühsam ist – besonders an den Landesgrenzen im Handlungsbereich der Zöllner – und zweitens weil bestimmte Güterströme nicht offiziell diskutiert werden sollen. Ein weiterer nicht zu unterschätzender Grund besteht darin, dass für die *least developed countries* ein niedriges Bruttosozialprodukt zudem ein politisches Druckmittel ist, um verbilligte Kredite zu erhalten. Dieser Zusammenhang ist auch UN-Agenturen bekannt. Zumindest in einem Fall wurde Ende der 80er Jahre nach einer von den Vereinten Nationen finanzierten und unter-

1 Für Mitarbeit bei der Recherche und beim Verfassen des schriftlichen Textes habe ich Frau Layla al-Zubaidi, Institut für Ethnologie der Freien Universität Berlin, sehr zu danken.

2 Dass es auch gute Nachrichten und unter bestimmten Bedingungen Grund zu Hoffnungen gibt, soll Subtext dieser Ausführungen sein. In der Rezeption des Afrika-Memorandums, das ja erfreulich ausführlich in E + Z diskutiert wurde, kam das zu kurz. Aufgabe der Wissenschaft ist es zu fragen, was Bedingung der wenigen positiven Entwicklungen ist, und ob die Politik alles tut, sie zu fördern. Zu Selbstzufriedenheit besteht kein Anlass. Dort, wo Pathos und Selbstgerechtigkeit negative Entwicklungen verdecken, muss die Wissenschaft diese Themen auf die Agenda bringen und darf den Ärger in Ironie verwandeln.

3 Im ersten Fall lag die „Unterschätzung“ nach Angaben meiner Gesprächspartner daran, dass sowohl die staatliche wie die private Goldproduktion einerseits und der z. T. mit Goldstaub abgewickelte (illegale) Handel über die nördlichen Grenzen fast nicht deklariert wurde. Im zweiten Fall lag es an dem von den Zöllnern nicht gemeldeten Teil des Transithandels und dem erheblichen Agrarhandel mit Nigeria im Norden des Landes.

stützten Volkszählung im letzten Moment die Bevölkerungszahl sämtlicher Provinzen um 10 % erhöht, um beim Pro-Kopf-Einkommen ein Ansteigen über den Schwellenwert zu vermeiden, das die Privilegien eines LDC gefährdet hätte.

Die Kaufkraft und das Potential zur internen Kapitalbildung sind also ein wenig höher, als wir unterstellen. Dass diese Kapitalien allerdings in einem Graubereich bleiben, ist der dunkle Punkt dieser guten Nachricht.

2. Die unlängst beschlossene Öffnung der europäischen Agrarmärkte und der begleitende Subventionsabbau bis zum Jahre 2009 wird unseren Partnern im subsaharischen Afrika bedeutende Einkommenschancen eröffnen. Wahrscheinlich mehr, als sie derzeit an Entwicklungshilfe erhalten, sofern diese Öffnung tatsächlich umgesetzt wird.⁴ Wie ich bei einer Umfrage per e-mail bei Kollegen in einigen afrikanischen Ländern feststellen konnte, ist dort die Tragweite dieser Entscheidung noch nicht bekannt. Wird man die Chancen nutzen?⁵

Eine Randbemerkung: Auch hier in Deutschland hätten eigentlich jene, welche lautstark immer eine Steigerung des Entwicklungshilfehaushalts einklagen, ein Freudenfest veranstalten müssen. Ist es nicht eine gute Nachricht, wenn ein Ministerium dazu beiträgt, überflüssig zu werden?

Nun von den vielen schlechten Nachrichten die zwei wichtigsten:

1. Die Bürgerkriege in Afrika werden zunehmen. In Afrika haben sich Strukturen gebildet, die wir als „Gewaltmärkte“ bezeichnen. Dort besteht kein Gewaltmonopol. Raub, Schutzgelderpressung, Geisel-

4 Durch europäischen Subventionsabbau wird die einheimische Agrarproduktion europäische Importe zurückdrängen können. Frühgemüse und Frühkartoffeln schon im Winter sowie Rohrzucker und Fette stellen Märkte mit großem Expansionspotential dar.

5 Zweifel sind deswegen angebracht, weil jetzt schon bestehende Chancen im Bereich tropischer Produkte trotz günstiger naturräumlicher Bedingungen und geringer Transportkosten nur wenig genutzt werden, wenn man mit den Exporten Südasiens und Lateinamerikas vergleicht.

nahme und illegaler Handel sind austauschbare Elemente unternehmerischen Handelns. Wenn diese Unternehmer, die Kriegsherren (Warlords) auch ethnonationalistische oder religiöse Ziele verkünden, können sie u.U. als „Beschützer“ bestimmte Gruppen besser rekrutieren, und sie können aus dem Ausland Spenden eintreiben. Ihr eigentliches Motiv bleibt der Gewinn. Bedingung des Erfolgs ist die Reproduktion der Gewaltmittel.

Derzeit beobachten wir ein Wachstum dieser Gewaltmärkte⁶. Wir wissen, was diese Gewaltmärkte auslösen kann, und wir wissen, was sie am Leben hält. Beide Bedingungen sind „bestens“ gegeben. Eine der Voraussetzungen für die Entstehung eines Gewaltmarkts ist ein Zerschlagen des Gewaltmonopols. Historische Untersuchungen zu Bürgerkriegen in Afrika haben gezeigt, dass am Anfang der bewaffneten Konflikte ausnahmslos eine Verletzung des legitimen Gewaltmonopols durch Staatsdiener stand.⁷ Das heißt, Staatsdiener haben die von ihnen monopolisierte Gewalt in einer Art und Weise eingesetzt, welche nicht von den Gesetzen gedeckt wurde. Dies schuf ein Rollenmodell und provozierte zugleich bewaffnete Selbsthilfe. Als Alternative zu bewaffneter Selbsthilfe besteht auch die Möglichkeit, Gewaltspezialisten (Räuber, Schutzgelderpresser oder Befreiungsbewegungen aus anderen Gegenden) zur Hilfe zu rufen.

An Staaten, die willkürliche Gewalt ihrer Beamten tolerieren, fehlt es nicht. Damit ein richtiggehender Gewaltmarkt entsteht, muss jedoch auch ein gewisses Maß an wirtschaftlich verwertbaren Ressourcen vorhanden sein. Wenn die verfügbare Geld- und Gütermenge steigt, ohne dass ein staatliches Gewaltmonopol weiter ausgebaut wird, steigt die Attraktivität der Gewaltmärkte. Dieses Ergebnis ist auf den ersten Blick insofern überraschend, als wir geneigt sind, Gewalt als eine Folge von Armut zu betrachten. Die empirische Forschung zeigt hingegen, dass zunehmende Armut nicht mit zunehmender Gewalt korreliert⁸. Vor Gewaltausbrüchen fin-

den wir typischerweise ein Anwachsen der Wirtschaftsströme. Auch ohne Kriegsherren steigt die Gewalt, wenn die Ressourcen-Zirkulation wächst und die Institutionen des Rechts, d.h. die Institutionen der Konfliktkontrolle mit dieser Entwicklung nicht Schritt halten.

Wir sehen auf der Karte (nächste Seite) die Länder oder Gebiete mit über 100 bzw. über 1.000 Toten in den letzten zwei Jahren.⁹ Viele Länder erleben das auf Dauer, was in Bosnien glücklicherweise wieder vorbei ist. Die Mehrzahl zeichnet eine Gewalt vom Nordirland-Typ aus. Nur fünf gelten als frei von bewaffneten Konflikten.

2. Die Schwäche der verarbeitenden Wirtschaft wird erhalten bleiben. Wie der Vergleich mit Südostasien zeigt, liegt der Grund hierfür nicht oder zumindest nicht in erster Linie in ungünstigen Preisrelationen oder einer politischen Privilegierung von Rohstoffproduktion, sondern in den sozialstrukturellen Bedingungen des Wirtschaftens in diesen Ländern. Die Märkte sind von einer Machtstruktur überformt, welche eine Veränderung dieser Wirtschaftsstruktur für die nächsten Jahre unwahrscheinlich macht. Nur in Südafrika und den von der Republik Südafrika (RSA) dominierten Nachbarstaaten sowie in Ghana ist mit positiveren Entwicklungsbedingungen zu rechnen.

Im Unterschied zum Rohstoffexport ist die verarbeitende Wirtschaft in besonderem Maße auf Rechtsstaatlichkeit angewiesen. In der Wirtschaftsanthropologie sprechen wir von Vertrauensbeziehungen und Räumen der Vorhersehbarkeit¹⁰. Beides ist in den meisten Ländern des subsaharischen Afrika Mangelware. Wenn nur weniger als 5 % des Bodens im ländlichen Raum von rechtsgültigen Katastern erfasst ist, weil die politische Klasse die Registrierung aus Interesse an wohlfeiler Selbstbedienung blockiert, dann hat auch fast niemand eine dingliche Sicherheit, welche für einen Kredit eingesetzt werden könnte¹¹. All die Kleinkreditprogramme nach dem Muster der Grameen-Bank und die

6 Vgl. a. Mair (2001).

7 Wirz (1982).

8 Versteegen (2001).

9 Karte von al-Zubaidi nach Jongman o.J., ergänzt durch unsere Informationen.

10 Elwert (1997).

11 Vgl. de Soto (2000).



- „Violent Political Conflict“**
 => Bewaffnete Konflikte mit weniger als hundert Toten in der Periode zwischen 1999 und 2000

- „Low-Intensity Conflict“**
 => Bewaffnete Konflikte mit hundert bis tausend Toten in der Periode zwischen 1999 und 2000

- „High-Intensity Conflict“**
 => Bewaffnete Konflikte mit mehr als tausend Toten in der Periode zwischen 1999 und 2000

Quelle: PIOOM: World Conflict and Human Rights Map

Programme zur Unterstützung (halb-)staatlicher Bankgesellschaften zielen zu Recht auf das Problem, dass dynamische Teile der Wirtschaft von der Kreditgewährung ausgeschlossen sind. Aber auch die großzügigste Kreditgewährung unsererseits und die beste Unterstützung durch von uns finanzierte Berater kann einen grundlegenden strukturellen Mangel nicht beheben. Ohne eine dingliche Sicherheit – und die beste hierfür bleibt ein Landrecht – haben die Banken nur die Wahl zwischen der Verweigerung von Krediten und einem Risiko der Kreditunterschlagung, gegen welches sie niemand versichert.

Wenn zusätzlich die Gerichte und die Beamten korrupt sind, sind im Geschäftsleben bei allen Kontrakten mit verschobener Erfüllung untreue Geschäftspartner begünstigt. Mit anderen Worten: Dort wo man den Richter, die gerichtsvollziehende Polizei oder die Territorialverwaltung, welche die Gerichte vertritt, einfach bestechen kann, muss man schon in dichte soziale Netze eingewoben sein, in hohem Maße ethisch motiviert oder schlicht dumm sein, um nach erhaltenem Vorschuss größere Verträge gegenüber abwesenden Geschäftspartnern zu honorieren. Unternehmerische Menschen tun in einem solchen Feld gut daran, kein Unternehmen zu gründen.

Was tun sie stattdessen? Für ein afrikanisches Land der Gruppe der *least developed countries* haben wir in einer Expertenbefragung die als besonders kreativ beurteilten jungen Menschen identifiziert und über einen Zeitraum von zehn Jahren verfolgt, in welchen Bereichen sie tätig wurden und wo sie hingingen.

Das Schaubild (nächste Seite) zeigt eine prekäre Situation. Es sollte uns beunruhigen, dass die größte Gruppe dieser Personen als NGO-Mitarbeiter oder als Consultants von der Entwicklungshilfe leben. Unternehmerische junge Hochschulabsolventen des Typs, der bei uns in Unternehmen eintreten oder solche gründen würde, sagen uns stereotyp „*Je vais me chercher un projet*“ d. h. „ich werde in ein Projekt (der Entwicklungshilfe oder einer von dieser finanzierten NRO) eintreten“. Dass der *brain drain* eine etwa gleich große Gruppe von Personen ins Ausland zieht, wo ein Teil von diesen als Un-

ternehmer erfolgreich wurden, ist uns bereits vertraut. Man beachte nicht zuletzt den Sektor der Kriminalität. In dem Umfeld eines Staatsapparats, in welchem die Willkür der Beamten ungeahndet bleibt, herrschen beste Chancen für die Evolution einer kriminellen Subkultur. Der Export solcher „Unternehmer“ aus Nigeria zeigt, was noch auf Europa zukommen könnte.

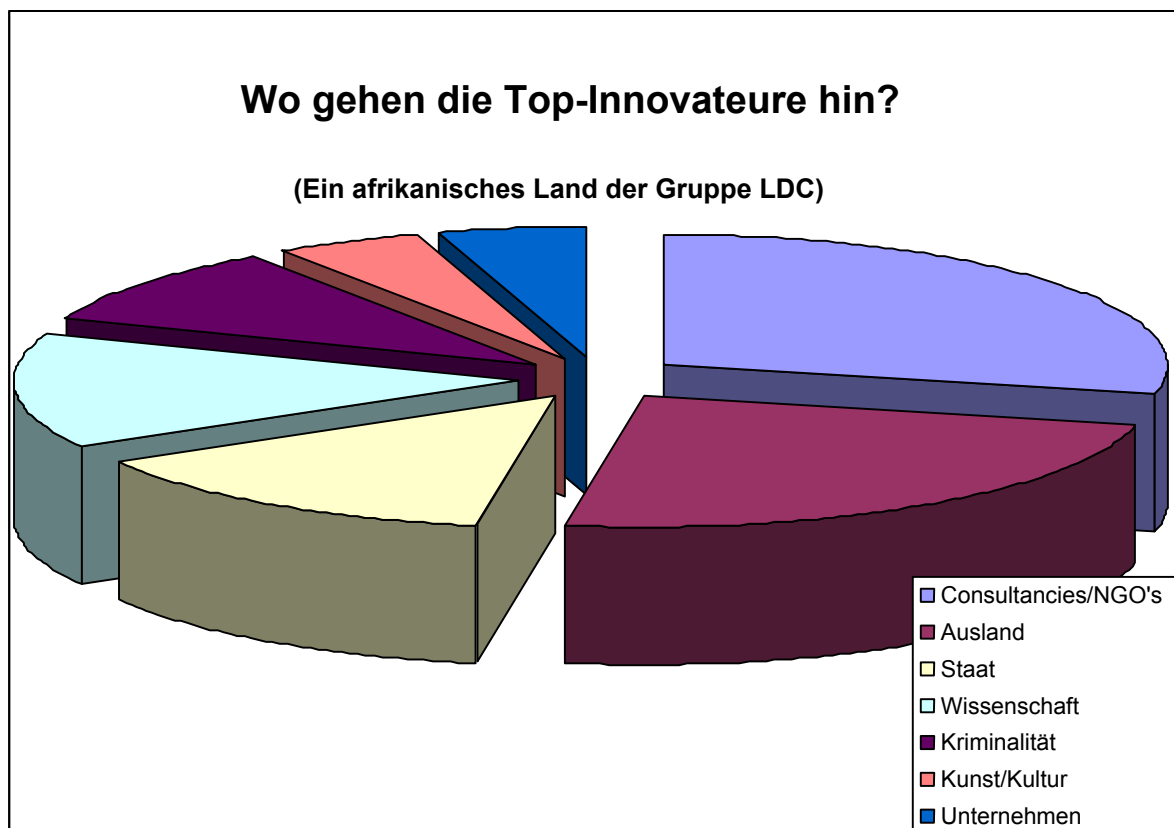
Was ist der Beitrag der Entwicklungszusammenarbeit zu diesem Problem?

Nach fast vierzig Jahren der Entwicklungszusammenarbeit ist es angebracht, Bilanz zu ziehen. Aus der Sicht der Gewaltunternehmer und der korrupten Militärs, Beamten oder Politiker, die sich als Staatseigentümer verhalten, ist der Beitrag der Entwicklungszusammenarbeit deutlich positiv. Wir haben ihren Aufstieg finanziert, ohne sie durch allzu harte Bedingungen zu beunruhigen. Die Hilfe der OECD-Staaten hatte für die *least developed countries* etwa den Umfang der von diesen selbst finanzierten Staatshaushalte.¹² Gerade dort, wo die Hilfe in eine positive Richtung hätte steuern können, sehen wir als Ergebnis die Stabilisierung eines bestimmten Typs politischen Unternehmertums (in gewaltloser oder gewaltsamer Form), welches sich dem Beitrag verweigert, den staatliche Strukturen zur Wirtschaftsentwicklung leisten müssten.

Mit anderen Worten: Das Ergebnis der Hilfe ist ein Desaster. Wir haben defiziente Staaten geschaffen. Investitionen in Infrastruktur, Gesundheitswesen und Forschung unterbleiben in diesen Staaten oder werden auf ein Minimalniveau heruntergefahren, weil sie bei nachgewiesenem Mangel genau diese Dinge als Entwicklungshilfe erhalten¹³. Die Steuererhebung wurde zu einer marginalen Staatsaktivität. Die Schulbauten oder Brunnen, die Entwicklungshelfer in Dörfern Schwarzafrikas bauen, hätten auch über kommunale Steuern geschaffen werden können. Die staatliche und nichtstaatliche Entwicklungshilfe ist gerade dort besonders aktiv in der Unterstützung

12 Eine ältere Veranschaulichung hierzu bietet Bierschenk, Elwert, Kohnert (1993).

13 Langerbein (2000), Hofmeier (2001).



dörflicher Gemeinschaften, wo unternehmerische Menschen unsere Aufmerksamkeit auf die örtliche Bedürftigkeit zu lenken verstehen. Erfolgreich können solche „Entwicklungshilfe-Makler“ allerdings nur dann sein, wenn sie über ein gewisses Maß an Schulbildung, ein Mindestmaß an Rückhalt im Staatsapparat und vor allem über ein gutes Netz von Beziehungen nach Europa verfügen.¹ Diese Qualitäten finden sich vor allem in jenen Ortschaften, in welchen Einzelne durch Migration nach Europa oder durch gute Positionen im Staatsapparat zu Wohlstand gekommen sind. Genau diese Personen werden aber typischerweise von einer Besteuerung ausgenommen oder können sich der Bezahlung der Strom- und Wasserrechnungen entziehen, weil sie die Macht hierzu haben. Gerade in solchen Gemein-

den finden wir überproportional häufig die Leistungen unserer Entwicklungshilfe.²

Gewichtiger ist in manchen Ländern noch das Problem der entgangenen Zollerlöse bzw. der Privatisierung der Zollerlöse durch korrupte Zöllner. In manchen Ländern entsprechen sie der Höhe der Entwicklungshilfe. Für ein westafrikanisches Land ließ ich mir dies von Experten aus der Zöllnergewerkschaft für den Anfang der 90er Jahre über zwei Jahre hinweg vorrechnen: 60 % der Zollerlöse entgingen dem Staat.

Anstrengungen zur Selbstfinanzierung von Entwicklung wurden bislang von unserer Seite nicht in einem merklichen Maße unterstützt. Ein afrikanischer Minister, der durch die Demokratisierung seines Landes neu in dieses Amt gekommen war,

1 Bierschenk, Olivier (1998).

2 Vgl. auch Mair (2001).

erzählte mir nach einer turbulenten Kabinettsitzung: „Ich habe ihnen (seinen Kabinettskollegen) einen Plan vorgelegt, wie wir ohne den IWF und seine ärgerlichen Bedingungen (er meinte v. a. vorgeschlagene Einschnitte bei den Schulen) Kredite aufnehmen und abzahlen könnten. Sie brüllten mich an, ich sei ein Idiot. Mir sagten sie das! Die IWF-Kredite bekämen wir doch ohnehin alle paar Jahre erlassen.“ Resigniert ergänzte er: „So kommen wir doch nie zu einer unabhängigen Haushaltspolitik.“

Auch die Kriegsherren sind uns zu Dank verpflichtet. Mit nur einer Ausnahme profitieren alle afrikanischen „Warlords“ von der internationalen Flüchtlingshilfe und damit auch von unseren Steuergeldern. Wir unterhalten in den sogenannten Flüchtlingslagern den Tross, wir machen Verletzte wieder kampffähig, und wir helfen, Kinder als Nachwuchs für die Truppen großzuziehen. Auf dieses Problem hatte der Wissenschaftliche Beirat des BMZ bereits vor drei Jahren hingewiesen.

Die neun Regeln des Kommandostaats:

1. Das Primat der präsenten Autorität
(Gesetze und persönliche Macht koexistieren. Es gibt keine Gewaltenteilung. Die präsenten Autorität hat Vorrang.)
2. Eine umgekehrte normative Hierarchie
(Während im Rechtsstaat die Verfassung über den Gesetzen steht und diese über den Verordnungen, steht im Kommandostaat die präsenten Autorität höher als die Verordnungen und diese stehen über den Gesetzen. Die Verfassung ist schön, aber unbekannt.)
3. Die Flüchtigkeit der Gesetze und Verordnungen
(Gesetze und Verordnungen gelten nur so lange, wie der an der Macht ist, der sie erließ.)
4. Die potenzielle Illegalität jeden Handelns und das Prinzip der Genehmigung
(Jede Handlung, welche nicht explizit autorisiert wurde, ist potenziell illegal. Korruption kann diese Illegalität „heilen“.)
5. Das Blockieren als Machtstrategie
(Wer andere blockiert (lange hinhält), zeigt dass er Macht hat. Dies gilt besonders im inneradministrativen Kampf.)
6. Eine begrenzte, aber wirksame Präsenz von Befehlsketten
(Politiker und Beamte können in Befehlsketten eingebunden sein. Politische, administrative und richterliche Ämter werden dabei nicht unterschieden.)
7. Eine sektorielle und regionale Arbeitsteilung
(Das formelle Recht definiert die Arbeitsteilung zwischen Behörden nach Sektoren und territorialen Grenzen für legales und nicht minder für korruptionsbezogenes Handeln.)
8. Willkür als Ausweis von Stärke und als Fassade
(Willkür gilt als der überzeugendste Nachweis von Macht. Sie muss demonstriert werden. Im Alltag herrschen jedoch Routinen.)
9. Die Erzeugung von Vagheit
(Schriftliche Normen sind durch Vagheit und Widersprüchlichkeit gekennzeichnet. Dies erzeugt Raum für Willkür.)

Eines der größten Problem sehe ich darin, dass wir, insbesondere durch die Projekte der technischen Zusammenarbeit, einen Staatstyp stärken, welchen ich wegen des Willkürelementes in Anlehnung an den Begriff der Kommandowirtschaft „Kommandostaat“ nenne. Die neun wichtigsten Parameter des Kommandostaats lassen sich zusammenfassen:

Die präzente Autorität steht über dem Gesetz. Alles was nicht erlaubt ist, ist potentiell illegal. In einem solchen System gedeihen Korruption und Klientelismus. Das Wirtschaftsleben wird von Machtstrukturen überformt (es handelt sich um eine voluntaristische und nicht legale Marktregulierung). Der Wettbewerb orientiert sich nicht an Qualität oder Preis, sondern geht darum, wer sich die besten Verbindungen zur Macht sichern und dann andere blockieren kann. Der Kommandostaat erscheint in seiner äußeren Fassade oft als übertriebenes Beharren auf bürokratischen Regeln, als Bürokratismus. Tatsächlich ist dies aber nur eine Fassade. Das tatsächliche Ziel ist es, den Gegenüber zu blockieren und ihm hohe Zeitkosten abzunötigen. Wer 70 Unterschriften für die Bezahlung einer einzigen Rechnung einholen muss, wird als Unternehmer nicht umhin können, einem dieser 70 Beamten eine Bestechungssumme zu bezahlen, damit er Autonomie über seine Zeit wiedergewinnt.

Zum Kommandostaat gehört auch das Phänomen der informellen Wirtschaft.³ Ein wesentlicher Teil des produktiven Gewerbes wird in den sogenannten informellen Sektor gedrückt.⁴ Dieser Wirtschaftssektor erscheint manchen Beobachtern in einem romantischen Licht. Glauben wir dort nicht ein hohes Maß an Findigkeit einerseits und aktive Solidarität andererseits zu verspüren? Diese Beobachtungen sind zutreffend. Jedoch kann diese Findigkeit nur wenig Früchte tragen. Unternehmen, die nicht registriert sind, können von den Banken im formellen Sektor keine Kredite erhal-

ten. Unternehmen, die offiziell nicht existent sind, können sich über eine Diskriminierung oder Erpressung seitens real existierender Beamter nicht beschweren und schon gar keine Klagen führen. Die Solidarität im informellen Sektor, welche auch darin zeigt, dass durch exuberante Feste mit großem Aufwand Beziehungsnetze geknüpft werden, ist aus unserer Sicht ein Surrogat für Institutionen der sozialen Sicherung mit staatlicher Garantie.

Je größer ein informeller Sektor wächst, desto drängender wird das Problem der Vertragsbrüchigkeit. Wo keine staatliche Rechtsinstanz über den Markt wacht, muss die Vertragseinhaltung auf anderem Weg erzwungen werden. Hierzu bieten sich illegale Gewaltspezialisten an - dieses Phänomen nennt man Mafia. Da Informalität der Wirtschaft bisweilen als Arbeitslosigkeit getarnt erscheint, kann der Eindruck entstehen, hohe Arbeitslosigkeit fördere per se Gewalt. Tatsächlich liegt die Verbindung in den für illegales Wirtschaften erforderlichen Erzwingungs-Strukturen. Märkte gegen Konkurrenten zu sichern oder Leistungen einzutreiben, erfordert unter diesen Bedingungen Gewalt.

Nicht die Förderung von Unternehmen im informellen Sektor kann unser Ziel sein, sondern dessen Formalisierung und die Stärkung der dort tätigen Unternehmer gegen erpresserische Staatsbeamte und untreue Geschäftspartner. Oft sind in dieser Beziehung auch formell existierende Unternehmen nicht viel besser gestellt. Allerdings sind dennoch in beiden Wirtschaftsbereichen Erfolge zu beobachten. Sie sind nicht zufällig. Wer (legal oder illegal) staatlich kontrollierte Märkte – insbesondere die durch Staatsaufträge geschaffenen – bedient, kann sich von Staatsdienern oder Politikern Wohlwollen erkaufen und dadurch unter Umgehung von Qualitäts- oder Preiskonkurrenz zu Wohlstand kommen.⁵ Dies sind gerade nicht die evolutiven Bedingungen,

3 Vgl. Kohnert (2000).

4 Elwert et al. (1983).

5 Bürger Berlins müssen einräumen, dass das Phänomen auch in Europa zu beobachten ist. Allerdings dominiert es das Wirtschaftsleben nicht. Dieser Unterschied ist von Belang.

welche ein kreatives Unternehmertum schaffen könnten.

Auf der untersten Ebene, der der Projekte, passt sich Entwicklungshilfe diesen Strukturen an und wirkt dadurch verstärkend. Es geht dabei nicht nur um Bestechung (die können wir „durch Geschenke vermeiden“). Wir praktizieren im Umfeld unserer Projekte nur selten Rechenschaftspflicht, Auswahl von Personal und Lieferanten nach überprüfbaren Leistungskriterien oder eine Unterstützung jener Kräfte, die genau solches von ihrem Staat einfordern.

Ein afrikanisches Institut⁶ hat einen alternativen Ansatz für die Projektbegleitung entwickelt: „*Targeting Rules, Institutions, Subsidiarity and Accountability*“ (TRISA). Mittel fließen nach diesem Modell nur an Institutionen, die Demokratie und rechtliche Kontrolle aufweisen. Staatliche Institutionen müssen eine Rechnungskontrolle mit Sanktionsdrohung erdulden, und nichtstaatliche Organisationen sind verpflichtet, sich eine demokratische Verfassung zu geben und Institutionen der Mittelkontrolle zu entwickeln. Wenn die Partner auf Unkorrektheiten seitens ihrer Lieferanten oder Abnehmer oder seitens staatlicher Behörden stoßen, setzt sich die Entwicklungshilfe nicht an deren Stelle, sondern finanziert die Kosten juristischer Klagen oder unterstützt einen Lobbyismus zur Schaffung besserer Gesetze.

Welche dieser von einer afrikanischen Seite geforderten Bedingungen werden von Institutionen der deutschen Entwicklungshilfe eingefordert? Die Rechte unserer Partner sind selten durch Gesetze gesichert – so die Landrechte von Frauen in den von uns geförderten Bewässerungsprojekten. Wenn Mittel in den Partnerorganisationen unterschlagen werden, tolerieren wir das. Wenn defektes Material oder feindselige Bürokraten Ärger machen, kümmern sich unsere Projektleiter stolz darum, statt

unsere Partner vor Ort beim gerichtlichen Klageweg und politischen Protest zu stützen. Dass es auch anders geht, zeigen einige schweizerische Projekte. Wenn die Schweiz allerdings ein Projekt beendet, weil sie zum Beispiel Unterschlagungen oder illegale Abholzungen nicht fördern möchte, übernimmt ein anderer europäischer Geber das Projekt und belohnt so die Korruption.

Wir haben über die Jahre mit Schuldenerlassen, mit Infrastruktur- und Gesundheitsprojekten zugunsten potenziell unzufriedener Gruppen die autoritären und korrupten Regime gestützt. In Afrika hat man sich daran gewöhnt. Nur Aktivisten für Rechtsstaat und Demokratie beschwerten sich.

Außenstehenden erscheint häufig nicht klar, was mit dem Primat der Armutsbekämpfung gemeint ist.⁷ Gemeint sein könnte eine Erweiterung des Transfersystems: mehr Entwicklungshilfe als zwischenstaatliche Sozialhilfe und mehr innerstaatliche Hilfe für die Armen durch steuerfinanzierte Unterstützungszahlungen. Es könnte aber auch eine Stärkung der Rechte der Armen – der einfachen Selbstständigen, Kleinunternehmer, Lohnarbeiter und verlassenen Familienangehörigen – gemeint sein. Man könnte dies als das west- und mitteleuropäische Modell der individuellen und der Koalitions-Rechte bezeichnen, sozusagen BGB + DGB. Mehrfach wurde in Europa der Versuch gemacht, durch korporatistische und autoritäre Modelle, d. h. ohne Rechtsstaat, eine schnellere Entwicklung und wirksamere Armutsbekämpfung zu erreichen. Es gelang nicht. Unsere Fehler wie Erfolge sollen wir nicht verstecken oder vergessen.

Wir müssen uns entscheiden: Wollen wir der Armutsbekämpfung durch Transfers absolute Priorität geben oder der Entwicklung des Rechtsstaats? Bei der ersteren Option haben wir auch in Zukunft Partner, die uns beeindruckende Fotos von dem

6 Institut Kilimandjaro in Cotonou, Bénin.

7 Ausführungen zur Bedeutung der Armutsbekämpfung finden sich neuerlich bei Wieczorek-Zeul (2000).

- 1 *Close the gates of arbitrary resource distribution!*
(Hinder arbitrary access to offices, access to scarce goods through corruption and, trade in illegal goods!)
- 2 *Do not infuse foreign aid into functioning clientelist systems!*
(Monitor how the receivers handle their resources.)
- 3 *Watch out for the creation of internal sanction potentials within clientelist networks and ethnic groups!*
(Command chains will enable for strife and warfare.)
- 4 *Invest into independent conflict resolution procedures. Support independent justice!*
(Conflict has to be pacified and normalised especially in the fields of economics (landed property!) and of reproduction (kinship and marriage).)

Leid und der Armut liefern, welche wir dann an ihrer Stelle und mit ihrer symbolischen Beteiligung heroisch bekämpfen dürfen. Bei der zweiten Option würden wir Rahmenbedingungen für ein Wirtschaftswachstum schaffen, erhielten wir echte Partner.

Ist eine solche Zielsetzung mit dem Ziel der Gewalt-Prävention kompatibel? Die Untersuchung der Vorstufen von ethnischen Konflikten und Gewaltmärkten legen uns vier Maximen nahe, die die obigen Akzente nicht konterkarieren, sondern verlängern.⁸

Der Weg hierzu kann nur über eine radikale multilaterale Konditionalisierung führen. Modelle hierfür stehen zur Verfügung. Der von mehreren europäischen Ländern in koordinierter Aktion erzwungene Frieden zwischen Eritrea und Äthiopien ist ein Beispiel hierfür. Eine solche Konditionalisierung verlangt allerdings einen langen Atem, den Mut, auch einmal kein Geld auszusahlen, ein genaues Monitoring und Selbstverpflichtung.

Dass es Grund gibt, Konditionierung neu zu konzipieren,⁹ zeigen die Reaktionen unserer oft von neuen Maßstäben überraschten Partner. Auch ein Fall wie Uganda, das für gute Haushaltspolitik belohnt wurde, die Sanierung aber durch lukrativen

Raubkrieg im Nachbarland begleitete, sollte zu denken geben. Eine erfolgreiche Konditionierung ist etwas anderes als ein Hindernislauf, bei welchem alle Teilnehmer unabhängig von Alter und Geschlecht über die gleichen Hürden gejagt werden, die ihnen vorher nicht bekannt sind. Erfolgreiche Konditionierung hat als Bedingungen: 1. langfristige Vorhersehbarkeit, 2. Spezifität, 3. Monitoring und 4. differenzierte Sanktionierung. Die Entwicklungsziele müssen in einem langfristig vorhersehbaren Vertrag, welcher beide Seiten bindet, vereinbart werden. Sie richten sich nach dem, was bereits erreicht ist und was künftig als erreichbar erscheint. So ergeben sich Bedingungskorridore, auf welche positive Sanktionen (Projekte, Zuschüsse und Kredite) genauso wie negative Sanktionen (Entzug von Begünstigungen, ggf. auch Einsatz von Gewalt) in einer abgestuften Form bezogen werden. Abgestufte Reaktionen ermöglichen, sich nicht selbst durch in ihren negativen Folgen unerwünschte Radikalsanktionen zu fesseln. Monitoring ist Voraussetzung der abgestuften positiven wie negativen Sanktionen.

Eine solche Politik ist allerdings mit einem Hilfesystem, das unter dem Primat des Mittelabflusses steht, nicht zu machen. In informellen Handreichungen werden unsere afrikanischen Verhandlungspartner darüber informiert, dass sie unseren Beamten und Experten Unmögliches abverlangen können, wenn sie sie in die Bredouille einer Abflussblockade bringen. Wer damit droht, kein Projekt zu realisieren, wo nach Plan der Abfluss größerer Mittel vorgesehen ist, kann sich so manche un-

⁸ Elwert (2001).

⁹ Vgl. Langhammer (2001).

geplanten Benefits heraushandeln. Auf der tiefer liegenden Ebene der Projekte hören unsere Projektleiter und Evaluatoren (welche ja meist auch aus dem Milieu der Projektmitarbeiter stammen) die Drohung unserer Partner, die Verlängerung eines Projektes oder die Durchführung eines Nachfolgeprojektes nicht von diesem Geber beantragen zu wollen. Wenn diese Drohung wahrgemacht wird, sehen sich unsere Mitarbeiter von Arbeitslosigkeit bedroht. Unter diesen Bedingungen lässt sich nur schwer über Konditionalisierung reden, ganz zu schweigen von entwicklungspolitischen Leitlinien.

Wenn wir mit der Entwicklungshilfe weiter wurselteln wie bisher, werden wir Kommandostaaten stabilisieren und uns ungewollt Gewalt einhandeln. Die Instrumente für eine neue Politik sind da; es gilt, sie einzusetzen.

Literatur

- Beck, K.** (1990): Entwicklungshilfe als Beute. Über die lokale Aneignung von Entwicklungsmaßnahmen im Sudan. In: *Orient* Bd. 31, H. 4. S. 583-601
- Bierschenk, T. / G. Elwert / D. Kohnert** (1993): The Long-Term Effects of Development Aid: Empirical Studies in Rural West Africa. In: *Economics* (Tübingen) Vol. 47: p. 83-111
- Bierschenk, T. / J.-P. Olivier de Sardan** (1998): Les pouvoirs au village - Le Bénin rural entre démocratisation et décentralisation. Paris: Karthala.
- Elwert, G.** (1997): Schmückendes Gerede und reale Entwicklungsbedingungen - Über soziokulturelle Bedingungen der Entwicklung. In: Manfred Schulz (Hrsg.): *Entwicklung - Die Perspektive der Entwicklungssoziologie*. Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 261-290
- (1999): Markets of Violence. In: Georg Elwert / Stephan Feuchtwang / Dieter Neubert eds.: *Dynamics of Violence. Processes of Escalation and De-Escalation in Violent Group Conflicts*. Berlin, Duncker & Humblot: S. 85-102
- Elwert, G. / H.-D. Evers / W. Wilkens** (1983): Die Suche nach Sicherheit: Kombinierte Produktionsformen im sogenannten Informellen Sektor. In: *Zeitschrift für Soziologie*, 1983. H. 4, S. 281-296
- (2001): State Deficiency, the Rise of Clientelism and Ethnic Mobilization. In: Andreas Wimmer ed.: *Facing Ethnic Conflicts*, Bonn, CDS, Bonn.
- Hofmeier, R.** (2001): Auf der Suche nach einer deutschen Afrikapolitik. Kernelemente einer erforderlichen Neuorientierung. In: *E+Z* Bd. 42, H. 3, S. 81-84
- Jongman, A.** (2001): *World Conflict and Human Rights Map 2000*. Leiden, PIOOM, o. J.
- Kappel, R.** (2000): Afrika: Illusionen über Entwicklung. In: *E+Z*, Bd. 41, H. 12, S. 340-341
- Kohnert, D.** (2000): Informalität als Normalität. Zur Verflechtung von Parallelwirtschaft und -gesellschaft in Afrika. *Manuskript. Hamburg: Institut für Afrikakunde*.
- Langerbein, H.** (2000): Schaden durch Hilfe? Trotz hoher Förderung bleibt Afrika das Armenhaus der Dritten Welt. In: *E+Z* Bd. 41, H. 1, S. 4-5
- Langhammer, R.** (2001): Tyrannei von Natur und Mensch. In: *FAZ* Bd. 5, 5, W 3
- Mair, S.** (2001): Die deutsche Afrikapolitik muss politischer werden!. In: *E+Z*, Bd. 42, H. 3, S. 72-75.
- Soto, H. de** (2000): *The Mystery of Capital*. London, Transworld
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung** (1998): *Gewaltmärkte und Entwicklungspolitik*. In: *BMZ aktuell*, Nr. 092, S. 42-60, Bonn, BMZ
- Verstegen, S.** (2001): *Understanding and Preventing Poverty-related Conflict*, The Hague, Clingendael Institute
- Waldmann, P.** (1999): Societies in Civil War. In: Georg Elwert / Stephan Feuchtwang / Dieter Neubert eds.: *Dynamics of Violence. Processes of Escalation and De-Escalation in Violent Group Conflicts*. Berlin, Duncker & Humblot, S. 61-103
- Wieczorek-Zeul, H.** (2000): Die afrikanische Herausforderung. In: *E + Z*, Bd. 42, H. 5, S. 158-164
- Wirz, A.** (1982): *Krieg in Afrika - Die nachkolonialen Konflikte in Nigeria, Sudan, Tschad und Kongo*, Wiesbaden, Steiner
- World Bank** (2000): *Can Africa claim the 21st Century?*. Washington, D.C.

Parlamentarische Staatssekretärin Uschi Eid

Wer wird Afrika reparieren oder flicken?

Der *Economist* begann kürzlich einen Artikel über die Zukunftsperspektive Afrikas mit der Frage: „*Who will mend Africa?*“

Wer wird Afrika reparieren oder flicken?

Wir alle wissen, die Antwort auf diese Frage liegt nicht in Deutschland, nicht in Europa und auch nicht bei den internationalen Finanzinstitutionen oder den großen UN-Konferenzen.

Die Antwort liegt allein in den afrikanischen Gesellschaften und Staaten selbst.

Deshalb müssen wir uns auf die Suche begeben und herausfinden, was Afrikaner und Afrikanerinnen diskutieren und welche strategischen Vorstellungen sie für die zukünftige Entwicklung ihres Kontinents haben. Zur Zeit liegen drei Vorschläge auf dem Tisch, die der deutschen Afrikapolitik Orientierung geben könnten.

So gibt es zum Beispiel

- den Vorschlag zu einer Afrikanischen Union aus Libyen,
- das *Millennium African Renaissance Programme* (MAP), das von Südafrika, Nigeria und Algerien im Auftrag der OAE entwickelt wird, und
- den Omega-Plan aus dem Senegal.

Den Vorschlag zur Gründung einer Afrikanischen Union, der von der Hälfte der OAE-Mitglieder anlässlich des OAE-Gipfels im letzten Jahr durch die Zeichnung der Gründungsakte unterstützt wurde, wollte ich hier nur der Vollständigkeit halber erwähnen. Er stellt eine politische Willenserklärung dar, die in diesem Stadium für die deutsche Entwicklungspolitik kaum handlungsrelevant ist.

Mit dem MAP wird eine Idee vorgestellt, die internationale Solidarität einfordert, vor allem aber eines betont: dass es die Afrikaner selbst sind, die es in der Hand haben, ihren Kontinent einer besseren Zukunft entgegenzuführen. Selbstverständlich muss Europa einen Beitrag leisten, um die Rahmenbedingungen für eine nachhaltige Entwicklung des Kontinents zu unterstützen. Aber klar ist – und das wird auch in dem Millennium-Programm dankenswerterweise sehr deutlich gesagt, dass die Grundlagen hierfür in Afrika gelegt werden müssen. So entwirft dieses Programm folgerichtig die Vision eines einigen Afrikas, das die Bewältigung seiner Probleme entschlossen in die eigenen Hände nimmt, das die richtigen Prioritäten und Schwerpunkte für die Zukunft setzen will, das sich nicht als internationaler Almosenempfänger sondern als attraktiver Handelspartner und Investitionsstandort entwickeln und das als anerkannter Partner in der Weltgesellschaft seinen Beitrag zur Lösung globaler Zukunftsfragen leisten kann.

Das MAP analysiert die Rolle Afrikas in der globalisierten Welt, benennt das Problem der wirtschaftlichen Abkoppelung, verweist aber ebenso auf die strategischen Ressourcen, mit denen Afrika seine Stellung in der Weltwirtschaft verbessern kann. Es sucht auch nach der afrikanischen Mitverantwortung an den postkolonialen Fehlentwicklungen und stellt in der Konsequenz fest, dass verantwortliche Regierungsführung nur von innen, von den Afrikanern selbst kommen muss. Wesentlich ist die Hervorhebung von Frieden und Stabilität sowie die Verknüpfung von wirtschaftlichen Entwicklungschancen mit Demokratie und Menschenrechten. Zwar nicht ganz neu, aber neu aus dem Munde afrikanischer Führungspersönlichkeiten ist der Vorschlag, undemokratische Regierungen und Gewalt herrscher mittels der OAE und durch gemeinsame Programme wie das MAP zu isolieren.

Und eine weitere Debatte wird angestoßen, die auch in Europa im Zuge der Integration und Erweiterung geführt wird: Wie buchstabiert sich Identität, Selbstbewusstsein, Selbstbestimmung und Selbstverantwortung in einer gleichzeitig zusammenwach-

senden und auseinanderfallenden Welt im Zeitalter der Globalisierung? Aber genau hier stellt sich die Frage – auch auf dem Hintergrund der eigenen, europäischen Erfahrung: Wird der zweite Schritt nicht vor dem ersten getan? Gibt es die beschworene afrikanische Identität und den Zusammenhalt, so dass auch die Probleme gemeinsam angepackt werden können?

Oder legt nicht die reale Verfasstheit afrikanischer Gesellschaften und die Leistungsfähigkeit afrikanischer Staaten nahe, die zentralen Probleme des Kontinents zumindest vorerst noch auf nationaler oder gar subnationaler Ebene zu lösen? Diese Annahme liegt zumindest bei der Erstellung von Strategien zur Bekämpfung der Armut in den ärmsten Entwicklungsländern im Rahmen der HIPIC-Entschuldungsinitiative zugrunde.

Entscheidend für den Erfolg des MAP scheint mir eine zweite Frage zu sein: Trifft eigentlich die zentrale Grundannahme zu, das Programm beruhe auf der festen und gemeinsamen Überzeugung der afrikanischen Führer, „die Armut zu bekämpfen und ihre Länder auf den Pfad einer nachhaltigen Entwicklung zu führen“? Dass es diese gemeinsame Grundüberzeugung zur Armutsbekämpfung gibt, ist von vielen Afrikanern mit guten Gründen bestritten worden. Im MAP selbst wird beispielsweise auf das Problem der Korruption verwiesen. Ein Blick auf den Korruptionsindex von *Transparency International* macht deutlich: In vielen Staaten dient das erwirtschaftete Volkseinkommen zu großen Teilen der Bereicherung weniger.

Ein anderes Problem ist die Entwicklungsorientierung staatlichen Handelns. Um ein Beispiel zu nennen: Ein Land wie Sambia hatte in den sechziger Jahren das gleiche Pro-Kopf-Einkommen wie Süd-Korea. Heute ist das koreanische Einkommen 24mal so hoch. Ein Tatbestand, der sicher nicht nur den weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen geschuldet ist.

Schließlich das Problem der Kapitalflucht:

Die Weltbankstudie „*Can Africa claim the 21st Century*“ kommt zu dem Ergebnis, dass 1990, auf Afrika südlich der Sahara bezogen, 40 % des privaten Kapitals ins Ausland transferiert wurde, im Vergleich liegt Lateinamerika bei 10 % und Ostasien bei 6 %. Dies ist ein Hinweis, dass das Vertrauen von Afrikanern in das eigene Wirtschafts- und Finanzsystem nicht sehr groß sein kann. Die Verhinderung der Kapitalflucht durch die Bereitstellung der notwendigen Rahmenbedingungen für attraktive und gesellschaftlich nützliche Anlagemöglichkeiten im Inland könnte für viele Staaten einen spürbaren Finanzierungsschub bedeuten.

Denn: Wer sich selbst nicht vertraut, erwirbt nur schwerlich das Vertrauen anderer.

Ich möchte hier einen weitgehend vernachlässigten Aspekt noch erwähnen, nämlich das Schaffen juristischer und verwaltungsmäßiger Voraussetzungen zur Formalisierung des informellen Sektors. Allein in einem Land wie Ägypten beträgt das informelle Immobilienvermögen ca. 70 % des gesamten Immobilienvermögens und umfasst ein Volumen von ca. 240 Milliarden US \$. Verantwortungsvolle Regierungsführung muss sich deswegen auch um die Formalisierung der ökonomischen und produktiven Kräfte der Armen bemühen – so wie dies z.B. Hernando de Soto vorschlägt.

Ein weiteres Problem ist das Treffen verantwortlicher Entscheidungen: Die Entscheidungen über Krieg und Frieden, über Demokratie und Menschenrechte, über einen afrikanischen „*Common sense*“, der die sozialen und demokratischen Grundrechte der Menschen beschreibt. Diese Entscheidungen werden in Afrika getroffen oder versäumt. Die deutsche Entwicklungszusammenarbeit kann beispielsweise bei einer Landreform beraten und unterstützen. Aber sie kann nicht die Grundsatzfrage klären, ob es zu einer demokratisch eingebetteten und rechtsstaatlich ausgestalteten Landreform überhaupt kommt.

Bei der Betrachtung der afrikanischen Realität bietet sich ein widersprüchliches Bild:

Einerseits stellen wir mit Befriedigung fest, dass in mehr afrikanischen Staaten als zuvor aus Wahlen hervorgegangene demokratisch legitimierte Regierungen entstanden sind. Militärregime und autoritäre Herrscher sind durch zivile Regierungen ersetzt worden.

Es gibt ökonomische Entwicklungen, beispielsweise in Uganda, Mosambik und Botsuana, die hoffnungsvoll stimmen, was das Wirtschaftswachstum und die Investitionstätigkeit betrifft.

Die Republik Südafrika wird ihre politischen und ökonomischen Beziehungen zur EU nach Abschluss des Handelsabkommens vertiefen.

Auch deutsche Unternehmen investieren verstärkt im südlichen Afrika in der offensichtlichen Erwartung einer positiven wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung.

Aber auch die Schattenseiten sind Realität:

In etwa acht afrikanischen Staaten erleben wir momentan eine akute Bürgerkriegssituation.

Sechs Staaten sind in den Krieg im Kongo einbezogen, der als der erste Weltkrieg auf afrikanischem Boden bezeichnet wurde.

Bis jetzt ist es auch dem großen afrikanischen Vorbild Nelson Mandela nicht gelungen, die Konfliktparteien, z.B. in Burundi, zum Einlenken zu bringen.

Eritrea und Äthiopien werden noch viele Jahre an den Folgen eines sinnlosen Krieges zu leiden haben.

Südafrika entscheidet sich dafür, das größte Rüstungsprogramm in seiner Geschichte aufzulegen und bindet damit Ressourcen, die es an anderer Stelle dringlich verwenden könnte. Dieses wird offen, breit und intensiv innerhalb der südafrikanischen Gesellschaft diskutiert.

In vielen afrikanischen Staaten ist die immer weitere Verbreitung von HIV/AIDS nicht nur ein gravierendes Gesundheitsproblem, sondern eine Krise, die die soziale, wirtschaftliche und politische Entwicklung bedroht und zu einer Gefahr für Frieden und Stabilität werden kann.

All diese Herausforderungen berühren die Frage, ob die Kernidee des Programms – die Bekämpfung und Überwindung der Armut – auf dem Kontinent geteilt wird. Ich bin vermutlich den Autoren nahe, wenn ich wie sie auf eine neue Generation afrikanischer Politikerinnen und Politiker setze, die sich ihrer historischen Aufgabe bewusst sind.

Ich begrüße es sehr, dass dem MAP ein ganzheitlicher Entwicklungsansatz zugrunde liegt. Er spiegelt sich auch wider in dem daraus abgeleiteten Aktionsplan, der die folgenden Handlungsfelder absteckt:

- Stärkung von Mechanismen zur Konfliktverhütung und -bewältigung
- Förderung von Demokratie, Menschenrechten, Teilhabe und verantwortungsvoller Regierungsführung
- Stärkung von Bildungs- und Gesundheitsdiensten besonders im Hinblick auf HIV/AIDS
- Sicherung makroökonomischer Stabilität
- Einführung transparenter Rechtsrahmen für Finanzmärkte
- Entwicklung der Landwirtschaft besonders hinsichtlich der Weiterverarbeitung
- Förderung der Humanressourcen und Infrastruktur

In all diesen Feldern gibt es bereits gute Anknüpfungspunkte für die deutsche Entwicklungszusammenarbeit.

Betrachten wir die Forderungen nach Unterstützung durch die Industrieländer im MAP. Diese sind:

- Akzeptieren der *African Leadership* bei der Entwicklung des Kontinents

- Beschleunigte Entschuldung und weitere Beiträge zur Armutsbekämpfung im Rahmen des PRSP
- Kurzfristiges Erreichen des 0,7 % Ziels (wie schwierig das angesichts knapper Finanzen ist, weiß ich nur zu genau)
- Verbesserung des Marktzugangs in die OECD-Länder
- Förderung privatwirtschaftlicher Investitionen
- Institutionelle Entwicklung staatlicher Träger
- Stärkeres Engagement der multilateralen Finanzinstitutionen, das an afrikanischen Bedürfnissen orientiert werden muss.

Diese Forderungen lesen sich wie die Übersicht der politischen „Hausaufgaben“, die in der OECD-Welt zu bearbeiten sind. Und wie schwer es uns fällt, allein schon die afrikanische *leadership* oder *ownership* zu akzeptieren, wird dann deutlich, wenn ein kleines afrikanisches Land selbstbewusst auf Millionen DM an Entwicklungshilfe verzichtet, weil die daran geknüpften Konditionen nicht zu der heimischen Entwicklungsstrategie der *self reliance* passt!

Aber auch der senegalesische Omega-Plan wird – vor allem in den USA – ernsthaft diskutiert.

So hat mir Nancy Powells, die amtierende *Assistant Secretary* im Außenministerium bei einem Gespräch vor zwei Wochen in Washington gesagt, dass der Omega-Plan durch seine präziseren Vorstellungen sehr ernst zu nehmen sei und die USA eine Integration von MAP und den senegalesischen Vorstellungen vorschlagen wollten.

Der Omega-Plan will den Rückstand afrikanischer Staaten gegenüber den Industrieländern in den Bereichen der materiellen Infrastruktur, der Bildung, der Gesundheit und der Landwirtschaft aufholen. Dies soll zur Freisetzung von Produktionskapazitäten, mehr Investitionen und Wachstum, Integration

in den Weltmarkt und verstärkter Rückwanderung von afrikanischen Emigranten nach Afrika führen.

Die Engpässe in den o.g. Bereichen werden in erster Linie als Finanzierungsprobleme gedeutet und sollen entsprechend durch gelenkte Investitionen unter internationaler Kontrolle überwunden werden.

Aufs Ganze gesehen stellt der Omega-Plan m.E. einen weniger geeigneten Beitrag zur laufenden Diskussion um gesamtafrikanische Entwicklungsstrategien dar. Den Stand der laufenden internationalen Diskussion (für viele: Weltbank, *Can Africa claim the 21st Century?*) und insbesondere den konzeptionellen Standard des MAP erreicht er bei weitem nicht. Denn er stellt einseitig auf materielle Voraussetzungen der Entwicklung ab und verschweigt die entscheidenden politischen Vorfragen wie z.B. *ownership*, Menschenrechte und Partizipation. Entsprechend betont er die Finanzierungsverantwortung der Industriestaaten wesentlich stärker als die Eigenverantwortung afrikanischer Staaten und Gesellschaften.

Schließlich ist der Ansatz durchweg von einem plan- und verwaltungsorientierten Steuerungsmodell geprägt, das sich gerade in Afrika nicht bewährt hat.

Meine Schlussfolgerung aus dem Gesagten:

Nach der ersten Durchsicht scheint mir, dass sich das Millennium-Programm zu einem ernstzunehmenden Referenzrahmen für die deutsche Afrikapolitik entwickeln könnte.

Allerdings hängt dies wesentlich davon ab, welche Resonanz es in Afrika selbst auf dieses ambitionierte und optimistische Programm gibt.

Auch darf es m.E. nicht im Laufe der Diskussionen in Afrika verwässert werden, in dem Sinne, dass die Eigenverantwortlichkeit für eine gute Politik verwässert wird und man die Lösung der Probleme vorwiegend in der externen Hilfe sieht. Dies wäre ein Rückfall in altes Denken und dem selbstbewussten gesamtafrikanischen Entwicklungsanliegen nicht dienlich.

Plenum 2

**Einführungsreferate
zu den
Arbeitsgruppen**

AG 1 - Frieden und Demokratie

Hildegard Lingnau

Politischer und gesellschaftlicher Strukturwandel in Subsahara–Afrika als Voraussetzung und Ergebnis von Entwicklung

Entwicklungszusammenarbeit ist in der Praxis vor Ort ein unglaublich mühseliges Geschäft.

Das mag banal klingen, ist es aber nicht. Die mit der konkreten Arbeit mit Partnern vor Ort Betrauten haben tagtäglich mit hohem Beratungsbedarf, kleinteiligem Arbeiten, einem unvorstellbar hohen Zeitaufwand für kleinste Fortschritte, ganz zu schweigen von häufigen Infragestellungen und Rückschritten klarzukommen. An manchem grünen Tisch – ich denke da an die Autoren des „Memorandums“ – aber ist das ganz offensichtlich nur schwer vorstellbar.¹ Wie sonst lässt sich erklären, dass eine Gruppe von Wissenschaftlern sich dazu aufgerufen fühlt, ganz salopp und hoppla-hopp die Beendigung der Entwicklungszusammenarbeit mit halb Afrika (genau gesagt mit 26 von 48 Ländern Afrikas südlich der Sahara, die 464 Millionen Einwohner umfassen, d.h. 74 % der Bevölkerung des Sub-Kontinents) zu fordern?

Diese Mühe aber lohnt sich

Meines Erachtens ist die deutsche Entwicklungszusammenarbeit mit Afrika nicht einzustellen oder einzuschränken, sondern vielmehr auszuweiten: Die deutschen TZ-Vorhaben sind im Unterschied zu EZ-Projekten anderer Geber (von denen ich einige als freie Gutachterin evaluiert habe), insbes. im Vergleich zur EZ der VN (um ein wirklich abschreckendes Beispiel zu nennen) in aller Regel sehr viel

besser. Und da sich diese Mühe lohnt, sollte nicht immer wieder die Entwicklungszusammenarbeit mit Afrika grundsätzlich in Frage und dann auch gleich zur Disposition gestellt werden.

– auch wenn das „Memorandum“ das anders sieht.

Da sich die Autoren des „Memorandums“ nicht einmal die Mühe gemacht haben, Realitäten und positive Entwicklungen und Ansatzpunkte wahrzunehmen, sondern ganz pauschal die Einstellung der EZ mit 26 afrikanischen Ländern fordern, halte ich das Memorandum auch weder für einen ernst zu nehmenden Beitrag, noch für eine geeignete Diskussionsgrundlage.

Wichtige Änderungen und Verbesserungen wurden in den letzten Jahren vorgenommen.

Maßnahmen der Friedens- und Demokratieförderung sind für die staatliche Entwicklungszusammenarbeit zwar noch relativ neu, aber mittlerweile als konstitutives Element von Entwicklung und Entwicklungszusammenarbeit voll anerkannt. Allen beteiligten Ressorts und Organisationen (wie auch anderen Gebern) ist im Laufe der 90er Jahre deutlich geworden, dass die Zusammenarbeit politischer werden muss und mehr „Positivmaßnahmen“ (im Unterschied zu Negativmaßnahmen wie Sanktionen) zur Förderung von Frieden, Demokratie und anderen „Globalzielen“ realisiert werden sollten. Das Auswärtige Amt spricht in seinem Afrikakonzept sogar von einem „Paradigmenwechsel“.² Von der Notwendigkeit einer „Neubegründung der deutschen Afrikapolitik“ oder der Beendigung der EZ mit der Mehrheit der afrikanischen Länder kann überhaupt keine Rede sein. Im Gegenteil würde ein solches Vorgehen schlimmste Folgen haben (massive Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit des Staates, der Wirtschaft und der Zivilgesellschaft in den

1 Fünf Afrika-Kennerinnen kritisieren das Memorandum sogar als eine „Betrachtung des Kontinents aus der Perspektive von Weltraumsatelliten“, Grawert/Hartwig/König/Schneider/ Schöninger (2001), in: *epd-Entwicklungspolitik*, 6/2001, S. 44.

2 Auswärtiges Amt (2001), S. 2.

betroffenen Ländern, völliges Unverständnis bei den betroffenen Partnern, Ausweitung und Radikalisierung antieuropäischer Tendenzen sowie negative Auswirkungen auf große Bevölkerungsteile, die ohnehin mit ihren Regierungen bzw. Regimen bestraft sind). Außerdem würden wir uns durch die Aufkündigung der Zusammenarbeit jeder Handlungsfähigkeit berauben, was ja nun überhaupt nicht in unserem Interesse sein kann.

Weitere Änderungen und Verbesserungen können nur durch umsichtiges Agieren vor Ort erreicht werden.

Was jetzt zu tun bleibt, ist, diese neue Art von Zusammenarbeit mit Afrika außen- und entwicklungspolitisch zu praktizieren und d.h.: in den jeweiligen Zusammenhängen vor Ort in einem laufenden politischen Dialog mit den Partnern³ (vielleicht auch mit anderen Partnern – nämlich Reform) umsichtig umzusetzen.

Positive Entwicklungen und damit sinnvolle Ansatzpunkte für die deutsche EZ gibt es jede Menge.

Das vom AA gerade vorgelegte Afrikakonzept nennt die „Umsetzung der Globalziele (Menschenrechte, Gute Regierungsführung, Rechtsstaatlichkeit, Demokratie, Zivilgesellschaft, Pressefreiheit, tragfähige Systeme der sozialen Sicherung)“ an erster Stelle der in der Afrikapolitik zu ergreifenden Maßnahmen.⁴ Das Afrika-Konzept des BMZ nennt „Institutionenförderung, Demokratisierung und Dezentralisierung“⁵ nicht nur als „Schlüsselbe-

reiche“ der Zusammenarbeit,⁶ sondern konnte bereits 1998 konstatieren: „Die Förderung der Menschenrechte hat sich mittlerweile zu einem bedeutenden Sektor auch der staatlichen Entwicklungszusammenarbeit entwickelt“.⁷ Große Bedeutung wird der Zusammenarbeit mit Afrika und insbes. der Förderung von Demokratie und Frieden auch von den politischen Parteien⁸ sowie von anderen Gebern und internationalen Organisationen⁹ beigemessen. Das Impuls-Papier des DIE stellt die Herausforderungen, Probleme und Handlungsmöglichkeiten im Einzelnen sehr schön und differenziert dar.¹⁰ Aus der Sicht der Praxis möchte ich nur Folgendes unterstreichen bzw. hinzufügen:

Die deutsche EZ leistet viel gute Arbeit in dem Bereich „Friedens- und Demokratieförderung“ (wie übrigens auch in der „klassischen“ EZ). Vor dem Hintergrund meiner Erfahrungen mit anderen (bi- und multilateralen) Gebern kann ich nur feststellen, dass die deutsche TZ methodisch und qualitativ eindeutig besser ist, in aller Regel in ihrem (immer begrenzten) Wirkungsbereich deutliche positive Wirkungen erzielt und damit überdurchschnittlich erfolgreich ist.

rung, demokratische Reformen, *Good governance*, Krisenvermeidung und Krisenfolgenbeseitigung. Vgl. BMZ (1998a).

6 BMZ (1998a), S. 1.

7 BMZ (1998c), S. 5. Vgl. auch BMZ (1998b) und BMZ (1998d).

8 Vgl. beispielsweise SPD-Bundestagsfraktion (1999) und KAS (o. J.).

9 Vgl. z. B. Weltbank (2000).

10 DIE (2001). Darüber hinaus möchte ich auf das sehr empfehlenswerte Papier von Franz Ansprenger zu den Entwicklungsperspektiven Afrikas hinweisen (Ansprenger 1998), das mit dem Satz endet: „*Without democracy, no African country – no country anywhere – will enjoy sustained, i.e. long-term social and economic development*“. Vgl. Ansprenger (1998), S. 18.

3 Auch das AA schreibt in seiner außenpolitischen Strategie für Afrika: „*Wir wollen das traditionelle Geber-Nehmer-Verhältnis um eine Politik zwischen gleichberechtigten Partnern („auf gleicher Augenhöhe“) erweitern (...)*“. Vgl. Auswärtiges Amt (2001).

4 Auswärtiges Amt (2001), S. 13.

5 Im Einzelnen werden genannt: Verbesserung der politischen Rahmenbedingungen, Stärkung der Dezentralisie-

Dennoch sind weitere Verbesserungen – sowohl im Bereich „Friedens- und Demokratieentwicklung“, wie auch generell – möglich:

Die neuen **Handlungsspielräume** der EZ im Bereich „Friedens- und Demokratieförderung“ sollten genutzt und die neuen **Herausforderungen** auf der operativen Ebene offensiver angegangen werden.¹¹ Die fünf politischen Kriterien des BMZ, die Länderkonzepte, die Differenzierung der EL in Schwerpunktländer, Partnerländer und potentielle Kooperationsländer sowie die inhaltlichen Schwerpunktsetzungen, die mit jedem Partnerland vereinbart werden, bieten dazu den geeigneten Rahmen.

Die **Eigenverantwortung der Partnerinstitutionen und -länder** muss weiter gestärkt werden. Die deutsche Seite sollte sich daher strikt auf ihre Beraterrolle beschränken und eigenmächtiges oder stellvertretendes Handeln unterlassen. Förderlich dabei ist die Unterbringung der Projekte in den Räumlichkeiten der Partnerorganisation, die verstärkte Einbeziehung lokaler Fachkräfte als Projektmitarbeiter u. v. a. m.

Die **Erwartungen** an die deutsche Außen- und Entwicklungspolitik müssen heruntergeschraubt werden, da überzogene Erwartungshaltungen nur dazu führen, dass unausweichliche Enttäuschungen immer wieder vorprogrammiert werden. Selbst für die ärmsten afrikanischen Länder sind die Mittel, die wir zur Verfügung stellen, nicht viel mehr als ein Tropfen Wasser auf einem heißen Stein. Oder anders gesagt: selbst wenn alle EZ-Maßnahmen überaus erfolgreich sind, führt dies nicht zur „Entwicklung“ eines ganzen Landes. EZ ist sicherlich eine notwendige, aber keinesfalls eine hinreichende Voraussetzung für Entwicklung. Dies gilt insbes. für den Bereich „Friedens- und Demokratieförderung“.

Das hoch differenzierte **Instrumentarium** der Vielzahl der beteiligten Akteure sollte übersichtlicher und konsistenter gestaltet werden. Durch eindeutige Zuständigkeiten und mehr Programm- als Projektförderung (jedoch keine Budgethilfen!) sollte sichergestellt werden, dass in einzelnen Bereichen nicht GTZ, KfW, DED, DSE, DEG, CIM usw. aneinander vorbei arbeiten oder sogar miteinander konkurrieren.

Die (z.T. redundanten und viel zu viele Akteure involvierenden) **EZ-Verfahren** sollten vereinfacht und die Abläufe damit beschleunigt werden. Für „klassische“ EZ-Projekte mag ein Vorlauf von 1,5 Jahren akzeptabel sein, für Vorhaben in den Bereichen Krisenprävention, Konfliktbearbeitung und Friedensentwicklung sowie Projekte im Bereich der Demokratieförderung sind solche Vorlaufzeiten völlig unververtretbar.

Missionen zur Projektentwicklung und Projektprüfung sollten deutlich reduziert werden. Für jedes noch so kleine Projekt werden während einer üblichen Laufzeit von 2 bis 3 Jahren Projektentwicklungs-, Projektplanungs-, Projektprüfungs-, Fortschrittskontroll-, Evaluierungs- und jede Menge sonstiger Missionen durchgeführt. Das kostet die Projekte nicht nur unverhältnismäßig viel Geld und Zeit, sondern bringt in aller Regel auch wenig Mehrwert, da die immer neuen Gutachter Projekt, Sektor und Land meist viel zu wenig kennen, als dass sie Probleme identifizieren und/oder vernünftige Vorschläge zur Projektgestaltung machen könnten. Sinnvoller wären andere, kostengünstigere Formen von **Monitoring** und unabhängiger **Evaluierung**.

Die **Außenstrukturen der EZ** sollten gestärkt werden, um ein kenntnisreiches, umsichtiges und zeitnahes Agieren vor Ort zu ermöglichen.¹² Kompetente

11 Vgl. dazu im Einzelnen Lingnau/Waller (1996), GTZ (2000) sowie die von der GTZ z.Z. erarbeiteten Module im Rahmen des GTZ-Arbeitskonzeptes „Friedensentwicklung, Krisenprävention und Konfliktbearbeitung“.

12 So konstatiert Hildegard Schürings (2001) zu Recht: „Der Blick von oben auf die afrikanische Gesellschaft kann nur realistischer werden, wenn die Politik von unten wahrgenommen wird“.

und mit Entscheidungsbefugnissen ausgestattete Präsenz vor Ort ist letztlich allein dazu in der Lage, Krisen zu verhindern, Konflikte zu bearbeiten, Problemlösungen zu erarbeiten und Frieden zu entwickeln. Auch die für diesen neuen EZ-Bereich viel diskutierten neuen Instrumente wie spezielle Länderpapiere, Indikatorenmodelle, Frühwarnsysteme, Konfliktbearbeitungstrainings etc. können nur dann helfen, wenn sie von kompetenten und mit Entscheidungsbefugnissen ausgestatteten EZ-Vertretern (d.h. GTZ- und KfW-Büros) genutzt werden. D.h. konkret: die Dezentralisierung der GTZ und der KfW sollte konsequent fortgeführt werden und nicht auf halber Strecke stehen bleiben (d.h. vor allem: Verlagerung des Personals von der Zentrale in die Büros).

Die **Kooperation zwischen AA und BMZ** sollte verbessert werden, um Doppelarbeit, Konkurrenz und gegenseitige Behinderungen vor Ort (und in den Zentralen?) zumindest zu begrenzen. Sinnvoll wäre auch die Präsenz des BMZ zumindest in Schwerpunktländern der deutschen EZ, da die deutsche EZ mit GTZ- und KfW-Büros zwar fachlich hervorragend vertreten ist, diese aber als Durchführungsorganisationen des nicht vor Ort vertretenen BMZ extrem wenig zu sagen haben und daher selbst wichtige Dinge oft nur über den langen Umweg Botschaft – AA – BMZ – GTZ-Zentrale – GTZ-Büro erfahren.

Es bedarf einer weiteren **Europäisierung** der europäischen Entwicklungspolitiken. Während außenpolitisch vor Ort schon einiges im Sinne eines gemeinsamen europäischen Agierens geschieht (regelmäßige Treffen aller EU-Botschafter sind in allen mir bekannten Ländern seit langem die Regel, was einzelne Mitgliedstaaten, so vor allem Frankreich, allerdings nicht davon abhält, sehr deutlich Partikularinteressen zu vertreten), hapert es in der Entwicklungszusammenarbeit ganz enorm: Die Delegationen der Europäischen Kommission haben das meiste Geld und die geringsten Kapazitäten und sind in der Regel nicht willens und/oder in der Lage, mit guten Durchführungsorganisationen wie GTZ und KfW angemessen zusammenzuarbeiten.

Deutliche Verbesserungen lassen sich hier wohl nur durch eine Zusammenlegung der Durchführungsorganisationen erreichen. Wie schwach die EU im Vergleich zu den bilateralen Entwicklungspolitiken auch konzeptionell ist, zeigt sich ganz aktuell in Form des Konfliktpräventions-Papiers der Kommission.¹³ Außer vagen Überlegungen zu Indikatorenmodellen, weiteren Länderstrategiepapieren und der erneuten Beschwörung einer besseren Koordination zwischen der Kommission und den Mitgliedsstaaten ist dort wenig Interessantes zu finden.

Die **Zusammenarbeit mit den Bretton-Woods-Institutionen** (Weltbank, IWF) sollte ausgebaut und die deutsche EZ mit deren Rahmen-Politiken (übergeordneter oder sektoraler Art) besser abgestimmt werden.

Vor allem also geht es darum, durch weitere Harmonisierung oder auch Zusammenlegung von Institutionen oder Verfahren eine deutliche **Verbesserung der Kooperation und Koordination der EZ-Akteure** zu erreichen, so dass sichergestellt werden kann, dass keine Konkurrenz um gute Projekte stattfindet, dass keine unterschiedlichen Standards angewandt werden und dass die Partner nicht voll- auf mit der Erfüllung der Obliegenheiten zig verschiedener EZ-Verfahren (inkl. der Betreuung all der damit verbundenen Missionen) beschäftigt sind, sondern auch und vor allem in die Lage versetzt und dabei unterstützt werden, ihre eigentlichen Aufgaben wahrzunehmen. Die EZ sollte sehr viel stärker „bereit sein, sich in spezifische Programme der Länder selbst einbinden zu lassen“¹⁴ – was derzeit angesichts jeder Menge anderslautender verbindlicher Vorgaben und einzuhaltender Verfahren schlicht nicht möglich ist.

Nicht sinnvoll hingegen sind m.E. die folgenden in der aktuellen afrika- und entwicklungspolitischen Debatte gemachten Vorschläge:

13 Commission (2001).

14 DIE-Impulspapier zur Fachtagung (2001), S. 20

Der Übergang zu mehr **Budgethilfe**: Die umfangreichen Erfahrungen anderer Geber (EU, andere bilaterale Geber) mit diesen Instrumenten sind meines Wissens desaströs, da Programm- und Budgethilfen Länder mit extrem knappen Finanzmitteln zur Zweckentfremdung der Mittel geradezu verleiten und die Entwicklungszusammenarbeit in eine Sackgasse führen: die Geber wundern sich ex post über den Verbleib der Mittel und sehen dann keine andere Möglichkeit mehr, als die gesamte Kooperation mit dem Partner(land) zu beenden. Außerdem wird bei Gewährung von Budgethilfe im Unterschied zur Projekt- und Programmarbeit auf den Transfer von Know-how in den für Entwicklungsländern so wichtigen Bereichen wie Mittelbewirtschaftung, Buchführung, Kontrolle der Mittelverwendung, Monitoring und Evaluierung etc. verzichtet.

Der Ausbau der **Zusammenarbeit mit UN-Institutionen**: Die Kapazitäten der in Entwicklungsländern tätigen UN-Institutionen sind (sowohl „moralisch“ wie sachlich und personell) so unvorstellbar schlecht, dass im Gegenteil dringend geprüft werden sollte, ob die Vergabe von EZ-Mitteln an UN-Durchführungsorganisationen überhaupt fortgesetzt werden kann.

Was die Problematik der Entwicklungszusammenarbeit und der Friedens- und Demokratieförderung in dem extrem kontrovers diskutierten Fall **Ruanda** angeht, so möchte ich Folgendes zu bedenken geben:

Wir können und dürfen Ruanda heute nicht für die vor 1994 von anderen gemachten Fehler und Versäumnisse bestrafen. Der Sonderbeauftragte der EU für die Region der großen Seen, Aldo Ajello, hat gerade noch einmal von einem „Fehlenspektakel der internationalen Gemeinschaft“ gesprochen, „die in genauer Sachkenntnis den Völkermord in Ruanda (...) hinnahm“. „Ein Genozid ist kein Bür-

gerkrieg wie ein anderer“¹⁵ und man kann deshalb auch nicht einfach zur normalen Post-Konflikt-Tagesordnung übergehen. Vielmehr sollte Ruanda erstens das gewährt werden, was alle einschlägigen Krisenpräventions- und Konfliktbearbeitungsstrategien für Post-Konflikt-Länder vorsehen: umfassende Unterstützung bei der Rehabilitierung des Landes. Darüber hinaus sollte spezielle Unterstützung für die Aufarbeitung der Vergangenheit, die Versöhnung und Einigung des Landes sowie für *good-governance*-Maßnahmen gewährt werden. Im Falle Ruandas haben BMZ und AA dies alles geleistet und Ruanda völlig zu Recht zu einem der Schwerpunktländer der deutschen EZ erklärt.

Es gibt viele positive und unterstützenswerte Ansätze im Bereich „Frieden und Demokratie“ in Ruanda. Ich kann hier nur einige kursorisch nennen: Reintegration von Millionen von Flüchtlingen nach Beendigung des Bürgerkriegs und des Völkermords, wirtschaftlicher und institutioneller Wiederaufbau, Stärkung der Rechte und Handlungsmöglichkeiten von Frauen und Kindern, Einsetzung einer Menschenrechtskommission, Einsetzung einer Versöhnungskommission, Durchführung von Wahlen auf verschiedenen Ebenen (1999 auf Zellen- und Sektorebene, 2001 auf kommunaler Ebene), Durchführung weiterer Wahlen (auf Provinz- und zentralstaatlicher Ebene) bis zum Ende der Transitionsphase im Sommer 2003, Dezentralisierung der öffentlichen Verwaltung, Beschleunigung der rechtlichen Aufarbeitung des Genozids, Einsetzung einer Verfassungskommission zur Ausarbeitung einer neuen Verfassung etc. Einige wichtige Rahmenbedingungen und Erfolgsfaktoren sind die folgenden: die Stärke der Zivilgesellschaft, die Existenz von Parteien, die Pluralisierung und Professionalisierung der Medien, die Liberalisierung und Privatisierung der Wirtschaft sowie die Reform des öffentlichen Dienstes.

15 Ajello (2001).

Entsprechend kommen nicht nur die EU *Heads of Mission* zu der Feststellung, dass die Menschenrechtssituation sich stabilisiert hat und ein Demokratisierungsprozess stattfindet,¹⁶ sondern auch die mit der Einschätzung der Lage in Ruanda und der Region der großen Seen betrauten Sonderbeauftragten der VN (Michel Moussali) und der EU (Aldo Ajello) schätzen die Entwicklung Ruandas weitgehend positiv ein.¹⁷

Der wichtigste negative Aspekt der ruandischen Politik ist der **Kongo-Krieg**, der zu missbilligen und zu beenden ist.

Gleichzeitig aber ist paradoxerweise festzustellen, dass die Präsenz ruandischer Truppen im Osten des Kongos zum ersten Mal seit langem zu sicheren Grenzen und einer Befriedung Ruandas geführt hat. Erst seitdem die Bevölkerung nicht laufend brutalsten Überfällen von Interahamwe und Ex-FAR ausgesetzt ist, ist in den nordwestlichen Regionen des Landes ein halbwegs normales Leben (Ackerbau, Verkehr, EZ u.a.) überhaupt erst wieder möglich.

Eine Beendigung der kriegesischen Auseinandersetzungen in der Region ist nur möglich, wenn die Interahamwe und Ex-FAR entwaffnet werden und der Ost-Kivu von unabhängigen Kräften (UN-Truppen) befriedet wird, so wie es das Lusaka-Friedensabkommen vorsieht. Auch der Sonderbeauftragte der EU für die Region der großen Seen, Aldo Ajello, hat noch am 22.3.2001 deutlich gemacht, dass „*die Sicherheitsfrage, um die Ruanda besorgt sei, gelöst werden müsse*“ (Ajello 2001).

Ruanda hat immer erklärt, dass es das Lusaka-Abkommen respektiert und folglich seine Truppen aus dem Kongo zurückziehen wird, sofern die beiden genannten Voraussetzungen gegeben sind. Seit dem Eintreffen der UNO-Truppen hat Ruanda

dann auch tatsächlich mit dem Rückzug und der Demobilisierung der zurückkehrenden Truppen begonnen.

Ich ziehe daher folgende **Schlussfolgerung**: wir sollten die Zusammenarbeit *und* den intensiven politischen Dialog mit Ruanda fortführen. Der Schwerpunkt der Zusammenarbeit sollte der Bereich friedens- und demokratiefördernder Maßnahmen sein. Genau das ist von BMZ und AA auch vorgesehen.

Literatur

- Ansprenger, F.** (1998): Africa's Systematic Descent? Institute of Political Science, Christian-Albrechts-University Kiel, September
- Auswärtiges Amt** (2001): Außenpolitische Strategie der Bundesregierung für Afrika südlich der Sahara, Berlin, 30.3.2001
- Ajello, A.** (2001): Bericht in der Arbeitsgruppe „Konfliktverhinderung und Konfliktbeilegung in Zentralafrika“ der Paritätischen Versammlung EU/AKP, Libreville, 22.3.2001
- BMZ** (1998a): Konzept für die deutsche entwicklungspolitische Zusammenarbeit mit den Ländern Afrikas südlich der Sahara, Bonn
- (1998b): Entwicklungspolitik der Bundesrepublik zur Förderung von Menschenrechten, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit, Konzeption, Bonn, in: BMZ 1998c
 - (1998c): Förderung der Menschenrechte, eine Aufgabe der Entwicklungszusammenarbeit (= BMZ aktuell Nr. 90), Bonn
 - (1998d): Entwicklungszusammenarbeit für die Menschenrechte, Bonn
 - (2000a): (Hg.) Krisenprävention und Konfliktbearbeitung, Gesamtkonzept der Bundesregierung vom 7.4.2000, Beschluß des Bundessicherheitsrates vom Sommer 2000, Bonn
 - (2000b): Erste Stellungnahme zum Memorandum zur Neugründung der deutschen Afrikapolitik, Bonn
- Commission of the European Communities** (2001): Communication from the Commission on Conflict Prevention, Brüssel

16 EU *Heads of Mission* (2001).

17 Vgl. Moussali (2001) und Ajello (2001).

- DIE-Impulspapier** „Herausforderungen und Ansätze für eine strategische Entwicklungspolitik in Subsahara-Afrika“, Bonn, 2001
- Engel, U. / R. Kappel / S. Klingebiel / S. Mair / A. Mehler / S. Schmidt** (2000): Memorandum zur Neubegründung der deutschen Afrikapolitik – Frieden und Entwicklung durch strukturelle Stabilität, Berlin
- EU Heads of Mission** (2001): Report on the human rights situation in Ruanda, Kigali
- Ganns, H.** (2001): Herausforderung für die Politik, Das Auswärtige Amt und die Afrika-Wissenschaft, in: E+Z Heft 3/2001
- Grawert, E. / E. Hartwig / A. König / G. Schneider / I. Schöniger** (2001): Interaktion statt Paternalismus, Plädoyer für eine zeitgemäße Afrikapolitik, in: epd-Entwicklungspolitik 6/2001
- GTZ** (2000): Friedensentwicklung, Krisenprävention und Konfliktbearbeitung, Technische Zusammenarbeit im Kontext von Krisen, Konflikten und Katastrophen, Arbeitskonzept der GTZ, Eschborn
- Hansohm, D. / W. Thomas**, (2001): Afrika – tatsächlich nur ein Abschreibungsfall? Die Argumente des „Memorandums“ sind grotesk vereinfacht, in: E+Z Heft 3/2001
- Hauck, G. / R. Köbler / H. Melber** (2001): Neuorientierung der Afrika-Politik?, in: epd-Entwicklungspolitik 6/2001
- Hillebrand, E.** (2001): Die Instrumente sind schon vorhanden, Warum das „Memorandum“ ein nützliches Instrument ist, in: E+Z Heft 3/2001
- Hofmeier, R.** (2001): Auf der Suche nach einer deutschen Afrikapolitik, Kernelemente einer erforderlichen Neuorientierung, in: E+Z Heft 3/2001
- Konrad-Adenauer-Stiftung:** Mehr Engagement für Afrika – Plädoyer für einen verstärkten deutsch-afrikanischen Dialog, Zukunftsforum Politik Nr.8, ohne Ort, ohne Jahr
- Köhler, V.** (2001): Neue Bewegung in der Afrika-Diskussion, Bericht über eine Debatte, in: E+Z Heft 3/2001
- Lingnau, H. / P. Waller**, (1996): Förderung von Menschenrechten und Demokratisierung im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit, Erste Erfahrungen unter Berücksichtigung von EU-Positivmaßnahmen in Afrika, in: africa-spectrum Heft 1/1996
- Mair, S.** (2001): Die deutsche Afrikapolitik muß politischer werden, Weitere Argumente zum „Afrika-Memorandum“, in: E+Z Heft 3/2001
- Moussali, M.** (2001): Rapport du Représentant Spécial sur la Situation des Droits de l'Homme au Ruanda, Genf
- SPD-Bundestagsfraktion** (1999): Afrika an der Schwelle zum nächsten Jahrtausend, Grundsätze sozialdemokratischer Afrikapolitik, Berlin
- Schürings, H.** (2001): Zwischen Sextourismus und Wertexport, Die Bedeutung Afrikas für Deutschland, in: epd-Entwicklungspolitik 6/2001
- Wolff, J.H.** (2001): Fragwürdiges Ranking, Indikatoren im Afrika-Memorandum sind unklar, redundant und zirkulär, in: epd-Entwicklungspolitik 6/2001
- World Bank** (2000): Africa works, Washington D.C.

Stefan Brüne

Die politische Dimension der europäischen Entwicklungszusammenarbeit

Am 23. Juni 2000 haben die Europäische Union und 77 afrikanische, karibische und pazifische Länder (die sogenannten AKP-Staaten) ein neues entwicklungspolitisches Kooperationsabkommen unterzeichnet. Es tritt an die Stelle der im Februar 2000 ausgelaufenen Lomé-IV-Konvention und soll bis zum Jahr 2020 gelten. Die neue, nach ihrem Unterzeichnungsort Cotonou genannte Vereinbarung steht für den erklärten Willen, die Wahrung vertragspolitischer Kontinuität mit „tiefgreifenden“ und „unumgänglichen Neuerungen“¹ zu verbinden. In der Präambel heißt es, die Signatarstaaten seien gewillt, „ihre besonderen Beziehungen neu zu beleben und ein umfassendes und integriertes Konzept für eine vertiefte Partnerschaft zu verwirklichen, die auf politischem Dialog, Entwicklungszusammenarbeit und Wirtschafts- und Handelsbeziehungen“ beruhen soll.

Die neue Konvention markiert eine Zäsur. Ihre politische Bedeutung gründet zum Teil in dem Umstand, dass die Europäische Union und ihre Mitgliedstaaten inzwischen für mehr als die Hälfte der weltweit vergebenen öffentlichen Entwicklungshilfe aufkommen und für die meisten AKP-Staaten der mit Abstand wichtigste Handelspartner sind. Mindestens ebenso wichtig scheint die konzeptionelle Neuausrichtung einer Partnerschaft, die zuletzt im Verdacht stand, als kolonial überkommene Präferenzpolitik politisch und ökonomisch dysfunktional geworden zu sein.

Eine grundlegende Reform der „Lomé-Kultur“, die im Gefolge der Entkolonialisierung den Vorteil zwischenstaatlicher Partnerschaft reklamieren konnte, war zuletzt immer dringlicher erschienen.

Spätestens seit der Veröffentlichung des „Grünbuchs“ stand das einst als vorbildlich gelobte Vertragswerk im Urteil einer wachsenden Zahl von Kritikern für eine Entwicklungshilfetradition, die

- kolonialhistorisch nicht an die EU gebundene Länder diskriminierte,
- keine wirksamen Anreizstrukturen zur Überwindung kolonial geprägter Produktions- und Exportstrukturen bot,
- nicht die bedürftigsten, sondern die rohstoffreicheren AKP-Staaten privilegierte und
- auf der Basis eines „kollektiven Klientelismus“ der Rentenmentalität staatsnaher AKP-Eliten Vorschub leistete.

Mit dem neuen Abkommen, so scheint es, hat die Idee eines egalitären Modells staatlich dominierter Zusammenarbeit ihr vorläufiges Ende gefunden. Die entwicklungspolitische Zusammenarbeit soll politischer werden und die Förderung nichtstaatlicher Akteure ausdrücklich einschließen. Als Hauptziel künftiger Kooperation – den von Regierungsseite beschickten Gremien Ministerrat und Botschafterausschuss tritt eine Paritätische Parlamentarische Versammlung zur Seite – gilt die „Eindämmung und schließlich Besiegung der Armut“ (Artikel 19). Letztere wird als Querschnittsaufgabe beschrieben, die die Formulierung langfristiger Entwicklungsstrategien unter Beteiligung der Bevölkerung erforderlich mache und an der sich alle anderen Maßnahmen zu orientieren hätten.

Von Bedeutung ist hier für unseren Kontext, dass die *politische Dimension der Armutsreduzierung als zentraler Bestandteil der Armutsbekämpfung* offiziell Anerkennung gefunden hat. Der Vertragstext nennt fünf Säulen, auf denen die künftige Zusammenarbeit ruhen soll: die Stärkung der politischen Dimension der Zusammenarbeit, die umfängliche Beteiligung der Zivilgesellschaft, effizientere Formen der Armutsbekämpfung, zeitlich gestreckte Liberalisierungsmaßnahmen und eine grundlegende Reform der Finanziellen Zusammenarbeit.

1 So die deutsche Entwicklungshilfeministerin Heidemarie Wieczorek-Zeul, die die EU bei der Neuverhandlung der Wirtschafts- und Handelszusammenarbeit vertrat.

Die möglicherweise folgenreichsten Neuerungen betreffen die Modalitäten der politischen Zusammenarbeit. Präziser und verbindlicher als in den Lomé-Abkommen verpflichten sich die Vertragsparteien zu einem „flexibel gehandhabten“ politischen Dialog, der gegenseitige Informationspflichten einschließt und die Inanspruchnahme der Nichterfüllungsklausel nach Möglichkeit verhindern soll. Die Unterzeichnerstaaten sehen in guter Regierungsführung (*good governance*) eine grundlegende Voraussetzung einvernehmlicher Kooperation.

Gegenstand des politischen Dialogs sollen alle Fragen von gegenseitigem Interesse sein können. Dabei werden Fragen der Demokratisierung, der Beachtung der Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit, der Friedens- und Stabilitätspolitik, kulturelle Freiheiten und die Gleichstellung von Mann und Frau ausdrücklich genannt. Auch der Handel mit Rüstungsgütern, übermäßige Rüstungsausgaben, Drogenmissbrauch, Konfliktprevention und Migration gelten als potentielle Dialogthemen. Besonders hervorgehoben wird zudem die Notwendigkeit, die Korruption zu bekämpfen. Bezüglich der Menschenrechte wird ausgeführt, diese hätten universellen Charakter, stünden untereinander in einem engen Zusammenhang und seien unteilbar (Artikel 9, Absatz 2). Neu ist zudem, dass der politische Dialog „eine regelmäßige Bewertung der Entwicklungen bei der Achtung der Menschenrechte, der demokratischen Grundsätze und des Rechtsstaatsprinzips sowie der verantwortungsvollen Staatsführung“ (Artikel 8, Absatz 4) vorsieht. Letztere soll „anhand qualitativer und quantitativer Fortschrittsindikatoren“ (Artikel 19, Absatz 2) erfolgen.

Fragen der Menschenrechte, demokratischer Prinzipien und der Rechtsstaatlichkeit sollen darüber hinaus Gegenstand regelmäßiger Beratungen zwischen lokalen Körperschaften und Vertretern der Zivilgesellschaft werden. In Artikel 6 (Absatz 1) heißt es, dass die künftige Zusammenarbeit „nicht nur der Staatsregierung als wichtigstem Partner“, sondern auch „einer ganzen Reihe weiterer Akteure“ offen stehen soll. Dabei könne es sich um Wirt-

schafts- und Sozialpartner (Unternehmerverbände, Gewerkschaften) sowie die „Zivilgesellschaft in all ihren Formen, je nach Besonderheit des einzelnen Landes“ (Kirchen, Nichtregierungsorganisationen etc.) handeln. Einschränkend wird dann allerdings hinzugefügt, dass „die Anerkennung der nichtstaatlichen Akteure durch die Vertragsparteien“ davon abhängig gemacht werden soll, „wie sie auf die Bedürfnisse der Bevölkerung eingehen, welche spezifischen Kompetenzen sie besitzen und ob ihre Verwaltung demokratisch und transparent“ (Artikel 6, Absatz 2) ist.

Auf dem Weg zu einer „gemeinsamen“ EU-Afrikapolitik?

Ziel dieses Symposiums ist es, auf der Grundlage realistischer Analysen zur Identifikation strategischer Ansatzpunkte für eine kohärentere deutsche Afrikapolitik beizutragen. Dies schließt die europäische Dimension ein. Wenn man unterstellt, dass die Zielvorgaben des Cotonou-Abkommens nicht nur für die 48 afrikanischen AKP-Staaten, sondern auch für deren europäische Vertragspartner (die EU und die 15 Mitgliedsstaaten) handlungsbindend sind und zugleich Einigkeit darüber besteht, dass die deutsche EZ – im Verbund mit anderen Akteuren – effizienter und politischer werden muss, dann ergibt sich – aus deutscher und europäischer Perspektive – ein erheblicher Reform- und Abstimmungsbedarf. Dieser darf – das ist meine zentrale These – die national verfassten Traditionen und Beweggründe entwicklungspolitischen Außenhandelns nicht ausklammern, sondern sollte sie zur Grundlage und zum Ausgangspunkt eines überfälligen „innereuropäischen Politikdialogs“ machen. Dabei wäre, wenn eine „qualitativ europäisierte“ Entwicklungs- und Afrikapolitik das Ziel ist, *die Offenlegung von Interessen und Zielkonflikten* ein wichtiger erster Schritt.

In der einschlägigen (außen- und entwicklungspolitischen) Literatur besteht weitgehend Einigkeit darüber, dass ausgeprägte Geberkonkurrenzen und damit zusammenhängende Entwicklungskonzeptio-

nen bis in die jüngste Vergangenheit maßgeblich zur mangelnden Kohärenz europäischen Entwicklungshandelns beigetragen haben. Empirische Studien belegen, dass sich die nationalen Geberpolitiken häufig an kommerziellen, militärischen und politischen Eigen- oder Gruppeninteressen ausrichten – und die praktische Handhabung nach außen vertretener Entwicklungsziele (Demokratisierung, Rechtsstaatlichkeit etc.) maßgeblich von innen- und außenpolitischen Interessen und Kalkülen abhängt.

Nehmen wir als Beispiel das dem Cotonou-Abkommen zufolge wichtigste Ziel europäischer Südpolitik, die Armutsbekämpfung. Hier gilt es nüchtern festzuhalten, dass eine entsprechende Politik bislang in keinem EU-Land glaubhaft operationalisiert ist. Eine im März 2000 veröffentlichte Untersuchung des Bonner Zentrums für Entwicklungsforschung (ZEF) kommt zu dem Ergebnis, dass sich die Allokation europäischer Kooperationshilfe bislang nur in Ansätzen an entwicklungspolitischen Erfordernissen ausrichtete, da „anderen Interessen“ eine maßgebliche Bedeutung zukomme: *„Currently EU aid is only to a very limited extent allocated according to needs and merits. (...) A change in the criteria for EU aid would change the allocation considerably as it is currently only to a limited extent allocated to performance and even less to needs.“*

Ein Blick auf die Vergabepaxis des – gemessen am finanziellen Umfang – wichtigsten europäischen Gebers, Frankreich, unterstreicht diesen Befund. Hinsichtlich der konzeptionellen Grundlagen der französischen Kooperationspolitik hat *das Development Assistance Committee (DAC)* der OECD jüngst angemerkt, dass es an einer hinreichend präzisierten Strategie zur Armutsbekämpfung gänzlich fehle und die vorgebliche Zielsetzung des Cotonou-Abkommens nicht einmal im Ansatz operationalisiert sei: *„French bilateral aid is not concentrated on the poorest countries: the least developed countries (LDCs) received only 22 % in 1998 (compared with a DAC average of 24 %). The top ten recipients include only four low-income*

*countries (LICs), of which only one, Madagascar, is an LDC (the other LICs are Côte d’Ivoire, Cameroon and Senegal). Per capita aid has the same pattern, showing the same kind of distortions. The richest countries in terms of per capita, like Gabon and the Congo, receive amounts of aid much larger than those for LDCs like Burkina Faso and Mali. Aid is very heavily concentrated on the top ten recipients, which obtain 56 % of the total, the remaining 44 % being dispersed over more than 130 countries.“*²

Dies legt – nicht nur, aber auch im Hinblick auf die vertragspolitischen Verpflichtungen des Cotonou-Abkommens – einen innereuropäischen Dialog über die politischen Möglichkeiten, Blockaden und Defizite europäischen Entwicklungshandelns nahe. Dabei reicht es nicht aus, auf weithin geteilte, eingängig-allgemein formulierte Globalziele zu verweisen oder in der Europäisierung „an sich“ einen Fortschritt zu vermuten. Auch die allfällige „Subsidiaritätsdebatte“ (jeder soll das tun, was er angeblich am besten kann) ist wenig zielführend. Was Not tut ist eine hinreichend institutionalisierte und mandatierte Debatte, die „nationale“ (oder national imaginierte) Interessen, Traditionen oder Empfindlichkeiten analysiert und, gemessen am Ziel einer „qualitativen Europäisierung“, wertet. Dies setzt neben der Bereitschaft zur offenen Thematisierung von Zielkonflikten (zwischen Politikfeldern, zwischen Staaten und zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren) den politischen Willen zum Abbau nationalpolitisch bedingter oder begründeter Kohärenzblockaden voraus. Europäische abgestimmte Zeit- und Stufenpläne mit dem Ziel, konzeptionell bedingte Kohärenzmängel zu überwinden, wären ein erster Schritt. Die bislang mit Grund vertretene Meinung, das Ziel einer qualitativ europäisierten Süd- und Entwicklungspolitik sei unstrittig, aber die operationellen und politisch-konzeptionellen Hürden unüberwindbar, darf nicht zum

2 Vgl. OECD (2000).

Vorwand für integrations skeptische Grundhaltungen werden.

Dies setzt den Mut und den Willen zur grenzüberschreitenden Kritik national begründeter Außen- und Südpolitiken voraus. Ist es mit dem Abkommen von Cotonou und dem Selbstbild und den Selbstansprüchen Europas vereinbar, wenn Teile der französischen Politik die togolische Diktatur stützen oder Frankreich an Verteidigungsabkommen mit AKP-Staaten wie Kamerun festhält? Die französische Bischofskonferenz hat sich im Januar 2001 mit einem offenen – bislang unbeantworteten – Brief an den französischen Präsidenten gewandt und daran erinnert, dass Teile der französischen Politik Gruppen stützen, die demokratische Grundsätze gering schätzen bzw. verletzen (La Croix, 17.01. 2001). Es entspräche dem „Geist von Cotonou“, hierüber mit französischen Regierungsstellen in einen politischen Dialog einzutreten, an dem Vertreter der Zivilgesellschaft beteiligt werden und über deren Verlauf die Öffentlichkeit informiert wird. Auch dies wäre ein deutscher Beitrag zu einer kohärent reformierten Afrikapolitik.

Literatur

- Alter, K. J.** (2000): The European Union's Legal System and Domestic Policy Spillover or Backlash? *International Organization*, Vol. 54. Number 3, p.49-518
- Ashoff, G.** (2000): The EU's and OECD's Overlapping Policy Coordination Mandates in Development Cooperation: The Potential for Synergies, *NORD-SÜD aktuell*, Vol. XIV, No. 2, p. 304-317
- Asante, S.K.B.** (1996): The European Union - Africa-Caribbean-Pacific (ACP), Lomé Convention: Expectations, reality and the challenges of the 21st century. In: *Africa Insight* 4 4, 381-391.
- Brüne, S.** (1990): The EC Internal Market, Lomé IV and the ACP Countries. In: *Intereconomics* 25, 4, S. 193-201
- (1995): Europas Entwicklungspolitiken. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte* B29/95, S. 30-39.
- (1995): Die französische Afrikapolitik. Hegemonialinteressen und Entwicklungsanspruch. Baden-Baden: Nomos
- (1996): Neuer Realismus oder das Unbehagen an der Entwicklungshilfe. In: *Betz, Joachim/Stefan Brüne: Jahrbuch Dritte Welt 1997*, Hamburg, S. 67-76.
- (1998): Gibt es eine Zukunft für Lomé? Die EU-AKP-Beziehungen auf dem Prüfstand. In: *Internationale Politik* 53 11, S. 37-40
- (1998): L'Allemagne et l'avenir des relations UE-ACP. In: *GEMDEV (ed.): La Convention de Lomé en questions. Les relations entre les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) et l'Union Européenne après l'an 2000.* Paris: Karthala, S. 107-119
- (2000): Jenseits benevolenter Rhetorik: Offene Grundfragen europäischer Entwicklungspolitik, *NORD-SÜD aktuell*, Vol. XIV, No. 2, S. 296-303
- Brüne, S. / J. Betz / W. Kühne** (1994): (eds.): *Africa and Europe: Relations of two continents in transition.* Münster/Hamburg: Lit-Verlag
- Chabal, P. / J.-P. Daloz** (1999): *Africa works. Disorder as a political instrument.* Oxford/Bloomington: James Curry
- GEMDEV** (1998): *La Convention de Lomé en questions. Les relations entre les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) et l'Union européenne après l'an 2000* Paris
- Keens-Soper, M.** (1999): *Europe in the World. The Persistence of Power Politics,* New York
- Lévy, M.** (2000): Comment renouveler les politiques de "coopération au développement"?, *Esprit*, S. 79-100
- Naudan, Ch.** (2000): *Le processus de négociation de l'Accord de Cotonou,* Paris, (unveröff. Manuskript)
- Neack, L. / J.A.K.Hey / P.J. Haney** (1995): *Foreign Policy Analysis. Continuity and Change in its Second Generation.* Englewood Cliffs, New Jersey
- Michaelowa, K.** (1996): Who determines the Amount of Tied Aid: A public-Choice Approach. Hamburg, (HWWA-Diskussionspapier 40)
- OECD** (2000): *France, New Zealand, Italy.* DAC Journal, Vol. 1, No.3, Paris
- Olson, G.R.** (2000): *Europe in Search of an African Policy for the 21st Century - From idealism to Instrumentalism.* Leipzig, (University of Leipzig Papers on Africa, No. 39)
- Rat der Europäischen Union** (2000): *Erklärung des Rats und der Kommission zur Entwicklungspolitik der Europäischen Gemeinschaft,* 16.11.2000
- Reithinger, A.** (1995): Probleme und Perspektiven Europäischer Entwicklungspolitik. In: *NORD-SÜD aktuell* 9, 3, S. 387-394.

- Schraeder, P.J.** (1997): Clarifying the Foreign Aid Puzzle: A Comparison of American, Japanese, French and Swedish Aid Flows. Chicago (unpublished manuscript).
- (1997): Competitors or Common Front: French and American Foreign Aid Practices and the Process of Democratization in Francophone Africa (1989-1997). Contribution présentée au Colloque organisé par le Centre d'Etudes d'Afrique Noire (CEAN) en collaboration avec le African Studies Center (Boston University), Bordeaux
- (2000): Cold War to Cold Peace. Explaining U:S:-French Tensions in Francophone Africa. Leipzig (University of Leipzig Papers on Africa, No. 40)
- Urban, M.** (1997): Die Koordinierung der Entwicklungszusammenarbeit unter EU-Gebern. Diss., Bonn
- Schmidt, S.** (1999): Die Demokratie- und Menschenrechtsförderung der Europäischen Union unter besonderer Berücksichtigung Afrikas. München (Arbeitspapiere zu Problemen der Internationalen Politik und der Entwicklungsländerforschung, No. 28)
- SPD-Bundestagsfraktion** (1999): Principes de la politique social-démocrate à l'égard de l'Afrique, Berlin
- Védrine H.** (2001): (dialogue avec Dominique Moisi) Les cartes de la France à l'heure de la mondialisation, Paris
- Wolf, S.** (1999): (ed.) The Future of EU-ACP Relations., Frankfurt/Main
- Wolf S. / D. Spoden** (2000): Allocation of EU Aid towards ACP-Countries. ZEF – Discussion Papers on Development Policy, 22. Bonn

AG 2 – Wirtschaft und armutsorientiertes Wachstum

Helmut Orbon

Südafrikanische Erfahrungen: Zum Verhältnis von wirtschaftspolitischer Beratung und Politikberatung

Ausgangspunkt für diesen Beitrag ist das „Memorandum zur Neubegründung der deutschen Afrikapolitik“ und das DIE-Papier über „Herausforderungen und Ansätze für eine strategische Entwicklungspolitik in Afrika“. Beide Papiere setzen sich mit der Frage nach den Entwicklungsperspektiven Afrikas und dem deutschen Beitrag dazu auseinander.

Funktion dieses Beitrags soll es sein, Erfahrungen und Einsichten aus der Arbeit im Rahmen der deutschen Entwicklungszusammenarbeit mit Südafrika in diese Diskussion einzubringen. Dabei geht es in erster Linie um Erfahrungen aus einem Programm, das an der Schnittstelle zwischen wirtschaftspolitischer Beratung und Politikberatung angesiedelt ist.

Das Problem, das sich bei dieser Themenstellung unmittelbar aufdrängt, ist die Frage, welche Relevanz die spezifischen Potentiale und Probleme Südafrikas mit armutsorientiertem Wachstum für die anderen Länder und Regionen des Kontinents haben. Den folgenden Ausführungen liegt die Hypothese zugrunde, dass Südafrikas Erfahrungen relevant sind, dass zugleich aber der Vergleichbarkeit und der Übertragbarkeit dieser Entwicklungen Grenzen gesteckt sind.

Aus diesem Grund und weil es für die Diskussion über die Entwicklungspotentiale Afrikas und die möglichen Entwicklungsbeiträge im Rahmen der deutschen Entwicklungszusammenarbeit von grundlegender Bedeutung zu sein scheint, soll im folgenden Beitrag neben den südafrikanischen Erfahrungen der Entwurf des durch Südafrika wesentlich mitbestimmten *Millennium African Renaissance Programme* (MAP) dargestellt und daraufhin abgeklopft

werden, wo diese Diskussion die Entwicklungsprobleme und -potentiale des Kontinents sieht.

Wachstum, Entwicklung, Armut und Ungleichheit

Eine in Südafrika breit diskutierte These ist, dass die Regierungen seit 1994 entgegen manchen Befürchtungen auf internationaler Ebene mit dem *Reconstruction and Development Programme* (RDP) und der *Growth, Employment and Redistribution Strategy* (GEAR) eine solide, transparente, national und international akzeptierte, marktorientierte Wachstumsstrategie vorgelegt und umgesetzt hat, die Ernte in Form von Wachstumsraten, Schaffung von Arbeitsplätzen, Reduzierung von Armut und Ungleichheiten allerdings – zumindest bisher – nicht hat einfahren können und dadurch intern unter wachsenden politischen Druck gerät.

Es sollte dabei, auch im Hinblick auf andere afrikanische Staaten, nicht in Vergessenheit geraten, dass die wirtschaftspolitische Kehrtwende des ANC seit 1993 ein politischer Hochseilakt war. Die wirtschaftspolitische Ausmusterung des Gedankenguts der *Freedom Charta* aus den 50er Jahren und die Anpassung an das internationale wirtschaftspolitische Denken nach dem Ende des Kalten Krieges war politisch extrem umstritten und risikoreich. Das Ausbleiben spürbarer materieller Verbesserungen der Lebensbedingungen der Mehrheit im Lande als Ergebnis dieser marktorientierten Wirtschaftspolitik hält diese Diskussion am Leben.

Auf der einen Seite hat die mit GEAR vorgelegte und seither umgesetzte Wirtschaftspolitik die Neuverschuldung des Staates auf unter 3 % und die Inflationsrate auf 7 % reduziert. Die Wachstumsrate des BSP betrug 3,1 % im vergangenen Jahr, die Außenhandelsbilanz ist positiv, die Integration in SADC und die mühsamen Verhandlungen mit der EU sind abgeschlossen, Südafrika ist auf dem Weg der *managed integration into the global economy* in sechs Jahren erstaunlich mutig und weit vorangekommen und einer der stabileren

emerging markets. Die Privatisierung von Staatsunternehmen und die Entwicklung von *Public-Private-Partnerships* (PPPs) bei öffentlichen Dienstleistungen ist politisch verabschiedet und in der Umsetzung weit vorangeschritten.

Auf der anderen Seite verliert das Land im Monat durchschnittlich 7000 Arbeitsplätze im formalen Sektor. Die Daten von *Statistics SA*, wonach dieser Verlust im formalen Sektor durch die Verdoppelung von Arbeitsplätzen im informellen Sektor seit 1994 von 1 Million auf 1,9 Millionen mehr als kompensiert worden ist, wird mit Optimismus, aber auch mit Vorsicht zur Kenntnis genommen. Die Ungleichheiten in Einkommen und Wohlstand – die höchsten weltweit nach Brasilien – haben sich seit 1994 weiter vergrößert, jetzt vor allem innerhalb der schwarzen Mehrheit. Nach kurzen Flitterwochen von *black economic empowerment* ist der Anteil von *black stocks* an der Johannesburg-Börse auf unter 2 % abgefallen. Im vergangenen Jahr hat sich die Gesamtsumme ausländischer Direktinvestitionen in Südafrika halbiert, und das Verhältnis von Auslandsinvestitionen südafrikanischer Firmen zu ausländischen Direktinvestitionen in Südafrika wird von KPMG auf 24 : 1 geschätzt.

In einer populären Talkshow gab ein Teilnehmer neulich folgende Bewertung dieser ungleichen Verteilung der Erfolge aus Südafrikas wirtschaftspolitischer Integration in den Weltmarkt ab: „*Mandela hat es möglich gemacht, dass wir wieder international Rugby spielen dürfen und Weltmeister werden konnten. Für uns hat sich nichts geändert. Schwarze Spieler gibt es in der Nationalmannschaft noch immer nicht.*“

Diese Schlaglichter bestätigen die internationale entwicklungspolitische Diskussion, dass makroökonomische Stabilität und Wirtschaftswachstum zwar eine unabdingbare Voraussetzung, aber nicht ausreichend ist, um Armut und Ungleichheit zu reduzieren.

Untersuchungen über die Investitionsbereitschaft südafrikanischer Firmen als eine Voraussetzung

für Wachstum und für ausländische Direktinvestitionen bestätigen, dass neben wirtschaftspolitischen Fragen politische und sozialpolitische Faktoren bei den Entscheidungen in den Vordergrund rücken. Es ist im Kern die Frage nach der politischen Stabilität, der Leistungsfähigkeit des Staates und nach *good governance*. Neben dem vor allem in Südafrika zentralen Problem der hohen Gewaltkriminalität und des nicht nachvollziehbaren Umgangs der Regierung mit der Situation in Zimbabwe nennen Unternehmen Schwächen und Irrationalitäten staatlichen Umgehens mit HIV/AIDS, Unsicherheiten über die Effizienz des Bildungs- und Ausbildungssystems, mangelnde Koordination von Sektorpolitiken z.B. zwischen Arbeitsmarktpolitik und Förderung von Klein- und Mittelbetrieben und mangelnde Effizienz und mangelnde Politikkoordination zwischen der nationalen Ebene, den Provinzen und Kommunen als Gründe für ihre Zurückhaltung bei Investitionen. Nicht alle machen halt vor dem Ruf nach einem starken Staat im Umgang mit den politischen und sozialen Problemen des Transformationsprozesses.

Diese Einsichten, dass es auf den Staat ankomme, dass es auf die Politik ankomme, wie die Weltbank es formuliert, sind keineswegs dem Privatsektor vorbehalten. Bereits in der ersten Legislaturperiode nach 1994 hatte der damalige Präsident Mandela eine unabhängige Kommission zur Neubestimmung der Rolle und der Funktionsweise des Staates und des öffentlichen Dienstes in Auftrag gegeben. Diese legt 1998 ihren Bericht vor. Auch wenn die Empfehlungen dieser *Presidential Review Commission* nicht Wort für Wort umgesetzt worden sind, so bilden sie doch den konzeptionellen Rahmen für das *rightsizing* des Staates, für Dezentralisierung, für effektivere Politikkoordination, für Partizipation und Konsensbildung mit nicht-staatlichen Strukturen, für Privatisierung und PPPs, insgesamt ein wesentlich komplexerer Prozess als die eindimensionale Orientierung auf Wirtschaftswachstum und das in der Regel vergebliche Hoffen auf *trickle down* zur Lösung sozialer Probleme.

Von wirtschaftspolitischer Beratung zur Politikberatung

Schon die Formulierung des RDP 1994 ging von der Einsicht aus, dass der Umgang mit dem Erbe der Apartheid in Form von internationaler wirtschaftspolitischer und politischer Isolierung, wirtschaftlicher Stagnation, politisch gewollter Ungleichheit, Arbeitslosigkeit und Armut mehr benötigte als eine marktorientiertes Wirtschaftswachstum. Südafrikas Probleme waren politischer Natur, die Lösungen erforderten politische Antworten.

In die Geschichte der politischen Transformation in Südafrika seit 1994 einzusteigen würde zu weit führen. Es soll für die Diskussion über die Entwicklungspotentiale in Afrika und über unseren entwicklungspolitischen Umgang damit aber kurz beschrieben werden, wie sich die wirtschaftspolitische Beratung für den ANC zur Politikberatung ausgeweitet hat.

Das Projekt der Technischen Zusammenarbeit, dessen Erfahrungen diesem Papier zugrunde liegen, begann als wirtschaftspolitische Beratung für den ANC, von dem Ende 1993 jeder wusste, dass er die Wahlen im April 1994 gewinnen und die Regierung stellen würde. Von daher waren alle in einer zumindest aus der Außenansicht extrem chaotischen Situation damit beschäftigt, Politiken für die Zukunft des Landes zu formulieren.

Es schien in dieser Situation fast unmöglich, in der technischen Beratung bei einem Thema zu bleiben. Die entwicklungspolitischen Perspektiven, einen umfassenderen Beitrag zu der Herausbildung des neuen Südafrika zu leisten, waren verlockend. Von daher war die Einbeziehung des wirtschaftspolitischen Beratungsprogramms der deutschen Entwicklungszusammenarbeit in den Prozess der Formulierung des *Reconstruction and Development Programme* (RDP) noch eine fachlich logische Ausweitung der Beratung. Die Inanspruchnahme des Programms zur Beratung in den Bereichen Industrie-, Handels- und Investitionspolitik, Staatsreform und Transformation des öffentlichen Diens-

tes, Dezentralisierung und Aufbau der Provinzen, Förderung von Klein- und Mittelbetrieben, Umwelt- und Ressourcenschutz und *legal drafting* ging jedoch über den ursprünglichen Auftrag im technischen Sinne hinaus.

Im weiteren Verlauf hat das Projekt die Erarbeitung und Umsetzung von Wachstums- und Entwicklungsstrategien der neun Provinzen unterstützt und wurde danach dem Präsidialamt und dem Finanzministerium zur Unterstützung in Institutionen, Verfahren und Methoden der Politikformulierung und des Politikmanagements und deren Umsetzung in eine mittelfristige Finanzplanung und fiskale Dezentralisierung zugeordnet.

Dieses nicht unumstrittene und nicht unproblematische *zoom out* von der fachlich klaren wirtschaftspolitischen Beratung zu der fachlich und beratungsmäßig diffuseren „Politikberatung“ im Rahmen der technischen Zusammenarbeit hat aus der heutigen Sicht neben Nachteilen und Problemen auch etliche Vorteile und Möglichkeiten für die deutsche Entwicklungszusammenarbeit mit dem neuen Südafrika gebracht:

Der Gegenstand und der fachliche Inhalt von Politikberatung ist (zumindest noch) unscharf und wirft unvermeidlich immer wieder die Frage nach der Fachlichkeit auf. Die Politikberatung kann nicht auf eine breite Palette von Erfahrungen, Methoden und Instrumenten im Rahmen der TZ zurückgreifen.

Es ist schwer vorstellbar, dass es einen Standard-Set von Inhalten und Verfahren der Politikberatung für alle Situationen geben kann. In Südafrika allein entwickelte sich das Beratungsangebot von der Unterstützung in der Erarbeitung einer Entwicklungsvision (RDP), zu den greifbareren Wachstums- und Entwicklungsstrategien der Provinzen, zum Einsatz von *Think Tools* als einem Instrumentenkasten zum Umgang mit komplexen Entwicklungsproblemen, zum Aufbau einer *Policy Co-ordination Unit* im Präsidialamt und zur Beratung bei der Erarbeitung einer „mittelfristigen Politikplanung“ und einem *policy tracking system*. Unter anderen Bedingungen

kann Politikberatung sich auf die Zivilgesellschaft und NGOs, auf Wahlbeobachtung, auf Unterstützung politischer Parteien oder Parlamente und vieles mehr beziehen. All das ist schwer unter einen Hut zu bringen.

Die Grenzziehung zwischen dem Politikdialog politischer Akteure und der Politikberatung im Rahmen der Technischen Zusammenarbeit ist sensibel und nicht unproblematisch. Das war allerdings Ende 1993 / Anfang 1994 weniger problematisch, weil es so etwas wie eine „große Koalition“ für den politischen Wandel in Südafrika gab, in der unterschiedliche Interessen und Mandate für eine gewisse Zeit in den Hintergrund rückten. Das eröffnete den Akteuren vor Ort die Möglichkeit, den Anforderungen und Problemen entsprechende Unterstützung anbieten zu können. Es vermittelte der südafrikanischen Seite und vor allem dem ANC in der Situation überzeugend den Wunsch der deutschen Seite, einen Beitrag zum politischen und wirtschaftlichen Erfolg des neuen Südafrika zu leisten. Diese Grenze zwischen dem Politikdialog politischer Akteure und der Politikberatung im Rahmen der TZ zu definieren und zu entsensibilisieren, ist Voraussetzung für die Umsetzung des Mandats, dass die EZ politischer werden muss.

In der oben beschriebenen Situation 1993/94 war es für das BMZ auch wünschenswert, mit dem Auftrag an die GTZ flexibel umzugehen, um die Wünsche der südafrikanischen Seite, den politischen Wandel zu unterstützen, umzusetzen. In der Regel ist die Handhabung der Technik zwischen Angebot und Auftrag in dynamischen und schwer überschaubaren entwicklungspolitischen Situation umständlich. Sie ist darüber hinaus in solchen Bereichen der TZ umständlich, in denen wir über wenig Erfahrung verfügen, nach *trial and error* vorgehen, neue Beratungsangebote erproben, Erfahrungen sammeln und vor allem nicht genau definieren können, wie die Ergebnisse messbar sind. In diesen Bereichen ist mehr entwicklungspolitischer Dialog nicht nur zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer, sondern auch mit anderen Organisationen und Fachleuten angesagt.

Zugleich hatte der *zoom out* von wirtschaftspolitischer Beratung zur Politikberatung auch Vorteile nicht nur für die deutsche EZ. Es hat uns Zugang zu der politischen Diskussion und zum Lesen der sich schnell verändernden politischen Landschaft gegeben und damit die Möglichkeit eröffnet, zu entscheiden, wo zum beiderseitigen Vorteil entwicklungspolitische Hebel anzusetzen sind. Wir hatten damit die Möglichkeit, das zu vermeiden, was Frederik Vester das „planlose Herumpanschen in unverständlichen Zusammenhängen“ nennt.

Es gab uns darüber hinaus die Möglichkeit, im Rahmen der Technischen Zusammenarbeit eine Beratung in Institutionen, Verfahren und Methoden der Politikformulierung und der Politikkoordination einzubeziehen, durch die wir das Mandat, die „EZ muss politischer werden“, in der technischen Beratung den spezifischen Bedingungen entsprechend umsetzen konnten. Das war in Südafrika einfacher als in den meisten anderen Ländern, weil es nicht um das „ob“ sondern nur um das „wie“ grundlegenden politischen und wirtschaftspolitischen Wandels ging. Das war in Südafrika schwieriger, weil alle Politiken neu formuliert wurden und damit ein enorm hoher Transformationsbedarf bestand.

Um keine Missverständnisse aufkommen zu lassen, ist es wichtig zu betonen, dass das Einziehen einer Ebene der Politikberatung in der Technischen Zusammenarbeit nicht bedeutet, Beratung z.B. in wirtschaftspolitischen Fragen, in Berufsausbildung oder ländlicher Entwicklung fallen zu lassen. Es muss außerdem betont werden, dass es neben der hier beschriebenen Variante der Politikberatung unter anderen Bedingungen andere Formen der Politikberatung z.B. durch die Förderung von Zivilgesellschaft oder NGOs, Wahlbeobachtung oder Konfliktresolution gibt.

Was aus den Erfahrungen in Südafrika wichtig erscheint, ist, Formen zu finden, die es uns ermöglichen, die politische Landschaft lesen und auf der Grundlage bestimmen zu können, was entwicklungspolitisch angesagt ist.

Es erscheint auch wichtig, Formen zu finden, in denen der Politikdialog durch andere Akteure, der in Südafrika wohl in erster Linie auch im Rahmen der bi-nationalen Kommission geführt wird, im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit zu unterstützen, wenn das sinnvoll erscheint.

Mit Blick auf die Feststellungen des Memorandums, dass die „deutsche Afrikapolitik sich zu lange auf bürokratische Abläufe, auf Verwaltung statt Gestaltung mit einem Schwergewicht auf weitgehend technokratische TZ“ beschränkt hat, soll in Bezug auf das oben genannte Beispiel erwähnt werden, dass dieses *zoom out* und die damit verbundene extensive Interpretation des Auftrags natürlich nicht hinter dem Rücken, sondern mit Initiative des BMZ stattfand. Es ist also möglich.

Afrikas Entwicklungspotentiale aus der Sicht des „*Millennium African Renaissance Programme*“ (MAP)

Es ist eingangs darauf hingewiesen worden, dass es sinnvoll erscheint zu prüfen, wo die Diskussion über die „*African Renaissance*“ die Entwicklungspotentiale des Kontinents und die Rolle der internationalen Gemeinschaft sieht. Es muss betont werden, dass es sich beim MAP nicht um ein fertiges Dokument oder um eine abgeschlossene Diskussion handelt. Es sind vielmehr die Anfänge einer Diskussion, die allerdings über offizielle und Regierungsdokumente hinausgeht.

Die Diskussion des MAP geht hervor aus dem G 8-Gipfel in Tokio. Dort haben die Regierungen Algeriens, Nigerias und Südafrikas zugesagt, eine Vision für Demokratie, Wachstum und Entwicklung in Afrika als Grundlage für eine globale Partnerschaft zur Armutsreduzierung auf dem Kontinent vorzulegen. Ein Entwurf wurde beim OAU-Gipfel in Libyen vorgelegt und mit den Präsidenten der Weltbank und des IMF diskutiert.

Ziel des MAP ist es, durch die Förderung demokratischer Entwicklungen, durch Wachstum und

Entwicklung die Armut und Machtlosigkeit der Menschen in Afrika zu reduzieren. Es betont, dass es in erster Linie die Verantwortung der Afrikaner selbst ist, sich aus dem Teufelskreis von Unterentwicklung und Marginalisierung zu befreien und bietet eine globale Partnerschaft an, die sich auf gemeinsame Interessen und Verantwortung gründet.

Das Dokument geht davon aus, dass die historischen Probleme der Kolonialzeit, des Kalten Krieges und die ungleichen Spielregeln des internationalen Wirtschaftssystems zu den Problemen des Kontinents beigetragen haben. Es sagt aber auch, dass die Politik vieler Staaten nach der Unabhängigkeit, eine schwache politische Führung, Korruption, schwache Staaten und die Verfolgung von Eigeninteressen es bisher verhindert haben, das koloniale Erbe zu überwinden.

Es argumentiert weiter, dass die Menschen in Afrika nicht mehr bereit sind, eine politische und wirtschaftliche Führung zu akzeptieren, die keinen Ausweg aus dem Teufelskreis des Ausschlusses von politischen, wirtschaftlichen und sozialen Entscheidungen, der daraus resultierenden Armut und Machtlosigkeit, die ihrerseits zu politischer Instabilität, zu Bürgerkriegen und militärischen Konflikten, zu Flüchtlingsströmen und massiver Umweltzerstörung führt, anbieten kann.

Dies hat dazu beigetragen, dass im öffentlichen und im privaten Sektor in Afrika eine neue Führung erwächst, die Demokratie, den Schutz der Menschenrechte, eine markt-orientierte Wirtschaftspolitik und eine Entwicklungsstrategie verfolgt, die den Menschen in den Mittelpunkt stellt. Damit ist eine historische Möglichkeit entstanden, die reichen Ressourcen des Kontinents im Interesse der Menschen zu nutzen. Diese Ressourcen sind der Reichtum an Bodenschätzen, der natürliche Reichtum in Flora und Fauna, Afrika als globale ökologische Lunge, die paläontologischen und archäologischen Funde, die den Kontinent zur Wiege der Menschheit machen und der Reichtum der afrikanischen Kulturen und die Kreativität seiner Menschen.

Auf dieser Grundlage legt das MAP folgende Prioritäten vor:

Friede, Sicherheit und *good governance*

Demokratie, Schutz der Menschenrechte und eine solide und berechenbare Wirtschaftspolitik sind die Grundvoraussetzung für Frieden, Wachstum und Entwicklung. Das erfordert ein politisches System, das demokratisch legitimiert ist, das in der Lage ist, die grundlegenden Entwicklungsinteressen der Menschen aufzugreifen und sich in die Prozesse einzubringen, die die globale Ökonomie ausmachen.

Auch wenn anerkannt wird, dass Wirtschaftswachstum die Grundvoraussetzung zur Vermeidung von Konflikten ist, muss die Kapazität Afrikas zur Vermeidung, Mediation und Lösung von Konflikten gestärkt werden.

Investing in People

Das MAP ist daran zu messen, ob und wie es dazu beiträgt, Armut zu reduzieren und die Lebensqualität der Menschen zu verbessern. Ohne in die Erziehung, Ausbildung und Gesundheit der Menschen zu investieren, kann es keine Entwicklung geben. Das bedeutet vor allem, Frauen am Wirtschaftsleben und an Entscheidungen zu beteiligen, die Jugend zu erziehen und auszubilden, die staatliche Versorgung mit grundlegenden Dienstleistungen wie Wasser, Infrastruktur und Gesundheit sicherzustellen und Ungleichheiten im Zugang zu diesen Leistungen, zu Einkommen und Wohlstand zu reduzieren.

Investitionen in Infrastruktur

Das Vorhandensein und die Qualität von Infrastruktur ist grundlegend für eine moderne Ökonomie. Die Diversifizierung der Wirtschaft, vor allem die Entwicklung landwirtschaftlicher Produktion und deren Weiterverarbeitung hängt ab vom Zugang zu einer integrierten Infrastruktur. Vor allem der Rückstand in Informations- und Kommunikationsinfrastruktur muss überwunden werden, um mit den Problemen der Marginalisierung und des sozialen Ausschlusses umzugehen.

Afrikas strategische Vorteile erfassen

Afrika verfügt über einen Reichtum an landwirtschaftlichen und mineralischen Rohstoffen. Deren Weiterverarbeitung auf dem Kontinent und die damit verbundene Diversifizierung der Wirtschaft ist eine der dringendsten Prioritäten. Dafür müssen die Staaten die makro-ökonomischen und infrastrukturellen Voraussetzungen schaffen und internes und internationales Kapital mobilisieren. Die entwickelten Wirtschaften müssen diesen Produkten Zugang zu ihren Märkten verschaffen.

Finanzierungsmechanismen schaffen

Zwei grundlegende Voraussetzungen müssen erfüllt sein, um die für Wachstum und Entwicklung erforderlichen finanziellen Ressourcen mobilisieren zu können. Die Schulden müssen abgebaut und das Risiko für Investitionen reduziert werden. Voraussetzungen für den Abbau der Risiken für Investitionen in Afrika ist Politikkonsistenz und – berechenbarkeit, Professionalität der öffentlichen und privaten Finanzinstitutionen, einheimische Investitionsbereitschaft, transparente Priorisierung öffentlicher Investitionen und Abstimmung zwischen öffentlichen und privaten Investitionen mit zielgerichteter Verwendung von Mitteln aus der Entwicklungshilfe.

Daraus ergibt sich folgendes Aktionsprogramm:

- Stärkung der Mechanismen zur Vermeidung, Mediation und Lösung von Konflikten.
- Förderung von Demokratie und Schutz der Menschenrechte durch transparente, rechenschaftspflichtige und partizipative Regierungsführung.
- Bereitstellung von Erziehung, Ausbildung und Gesundheitsversorgung, vor allem Bekämpfung von HIV/AIDS.
- Stärkung der Staaten zur Aufrechterhaltung der verfassungsmäßigen Ordnung.
- Makro-ökonomische Stabilität.
- Schaffung eines transparenten gesetzlichen Rahmens für die Finanzmärkte.

- Förderung der Landwirtschaft, der Weiterverarbeitung landwirtschaftlicher Produkte und Diversifizierung der verarbeitenden Industrie für den lokalen Markt und für den Export.
- Investitionen in Infrastruktur.

the emaciated African child that indeed the 21st Century is the century of Africa's renewal."

Das „*Millennium African Renaissance Programme*“ kann nur umgesetzt werden in einer Partnerschaft mit den entwickelten Ländern und den multilateralen Institutionen. Deren Verantwortung besteht u.a. darin

- die Mechanismen und Prozesse zur Vermeidung, Mediation und Lösung von Konflikten zu unterstützen,
- den Abbau der Schulden armer Länder zu beschleunigen, um Ressourcen für den Kampf gegen die Armut zu mobilisieren,
- den Rückgang der Entwicklungshilfe umzukehren und das Ziel von 0,7 % des BSP so schnell wie möglich zu erreichen, ebenfalls um Mittel zur Reduzierung von Armut zu mobilisieren,
- den Marktzugang für Produkte aus Afrika zu erleichtern und die Bedingungen für afrikanische und andere Entwicklungsländer im Rahmen der Welthandelsorganisation zu verbessern,
- Privatinvestitionen in Afrika zu fördern,
- Investitionen in Infrastruktur, vor allem auch durch die Weltbank und den IMF, und auf der Grundlage durch den Privatsektor zu sichern und
- technische Unterstützung in der Umsetzung des MAP, vor allem in der Stärkung der Kapazitäten für Entwicklungsplanung und -management, für Finanzmanagement und Infrastrukturversorgung zur Verfügung stellen.

“In proposing the partnership, Africa recognises that it holds the key to its own development (...) In fulfilling its promise this agenda must give hope to

AG 3 – Regionale Zusammenarbeit und globale Integration

Wolfgang Zehender

Neun Thesen zur regionalen Integration

These 1:

Die Gründe für die Bildung von regionalen Wirtschaftsgemeinschaften in Afrika haben sich verändert, Realismus und Dynamik sind größer geworden.

Die Integrationsbemühungen in Afrika in den 70er und 80er Jahren waren noch geprägt von großen Worten und wenig Erfolg (*Integration by Declaration*). Diese Politik ist zunehmend der Einsicht gewichen, dass sehr schwierige technische Fragen zu verhandeln und schmerzhaft Kompromisse erforderlich sind; auch Ereignisse wie das neuerliche Ausrufen der *Africa Union* haben die neue Politik nicht zu bremsen vermocht. Dazu haben eine Reihe von Gründen beigetragen. Hier einige der für die wirtschaftliche wie die politische Dimension regionaler Integration wesentlichsten:

Zum **ersten** das Ende des Ost-West-Konflikts. Afrikanische Regierungen sehen sich zunehmendem Druck ausgesetzt, grenzüberschreitende politische Probleme selbst zu lösen, funktionierende regionale Gemeinschaften helfen dabei.

Zum **zweiten** haben die weltweiten Globalisierungstendenzen auch die Länder Afrikas erreicht. Die Einsicht ist gewachsen, dass die Bildung von Wirtschaftsgemeinschaften einen wichtigen Zwischenschritt zu ihrer Integration in die Weltwirtschaft darstellt.

Zum **dritten** hat der Großteil der afrikanischen Staaten Strukturanpassungsprozesse – mehr oder weniger erfolgreich – durchgemacht mit der Folge einer Annäherung von Wirtschaftssystemen und Wirtschaftsverfassungen. Eklatantestes Beispiel ist die Privatisierung von Staatsunternehmen, aber auch die Aufgabe des Importsubstitutionsmodells

der Industrialisierung und die Öffnung für ausländische Investitionen sind zu nennen. Damit verbunden spielt auch die Vorstellung größerer Märkte durch die Bildung von Wirtschaftsgemeinschaften eine zunehmend wichtigere Rolle.

Dies hat auch Konsequenzen für Art und Umfang der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit.

These 2:

Der größere Realismus schlägt sich in mühsamen Aushandlungsprozessen nieder, gleichzeitig sind die Themen der Zusammenarbeit breiter angelegt; heikle Politikfelder werden sich aber noch lange gemeinschaftlicher Abstimmung entziehen.

Die etablierten Gemeinschaften ECOWAS, SADC und die „neue“ EAC haben sowohl in ihren Statuten wie auf den Agendas ihrer Zusammenkünfte wirtschaftliche, soziale und politische Sachverhalte aufgenommen, d.h. das gesamte Spektrum der Entwicklungen ihrer Staaten und Volkswirtschaften (im Gegensatz etwa zur COMESA, deren Integrationsinhalt sich in der Handelsliberalisierung erschöpft). Dementsprechend mühsam und langwierig sind Aushandlungsprozesse und das Erreichen von tragfähigen Kompromissen. Das demonstriert bei der SADC das Beispiel der Aushandlung zur Einrichtung der Freihandelszone, obwohl Untersuchungen zeigen, dass der noch notwendige Liberalisierungsprozess eher kleine Opfer infolge von Wettbewerbsverlusten und Verzicht auf Zolleinnahmen verlangt.

Beispiel der Reform der institutionellen Zuständigkeiten, wo der Diskussionsprozess von 1996 bis März 2001 dauerte, bis ein Kompromiss erreicht wurde,

Beispiel der Führung und Anbindung des SADC-Organs für Verteidigung, Politik und Sicherheit; auch hier wurde ein Kompromiss erst nach sechs Jahren erzielt.

Die langwierigen Aushandlungsprozesse gründen in den Themen, die nicht mehr nur „einfache“ Sachverhalte wie grenzüberschreitende Infrastruktur berühren, sondern Verzicht auf nationalstaatliche Souveränität verlangen zu einem Zeitpunkt, in dem Mitgliedsstaaten noch mitten im Prozess des *nation building* stecken. Man sollte sich keinen Illusionen hingeben: Heikle Politikfelder, beispielsweise Finanzpolitik, werden weiterhin von nationalen Egoisten bestimmt werden, auch die EU-Länder haben lange für eine vorsichtige Annäherung gebraucht.

Immerhin zeigen Beispiele aus der ECOWAS, dass im Einzelfall auch schwierige politische Themen konsensfähig sind (ECOMOG/Sierra Leone, Einmischung in der *Cote d'Ivoire*).

In allen Integrationsgemeinschaften bildet sich darüber hinaus die Einsicht aus, dass bei den anstehenden oder schon laufenden internationalen Verhandlungen (WTO, EU-REPA) gemeinsames Vorgehen einen Zuwachs an Verhandlungsmacht bedeuten kann.

These 3:

Die Regierungen der Mitgliedsstaaten setzen den Rahmen für Integration, aber ausfüllen müssen ihn andere Akteure, insbesondere die Privatwirtschaft und die Zivilgesellschaft; das setzt den Dialog mit deren Repräsentanten voraus.

Dies bezieht sich in erster Linie auf die Handelsintegration, die inzwischen bei allen regionalen Gemeinschaften hohe Priorität genießt. Zusammenarbeit staatlicher Stellen auf allen Ebenen ist zwar notwendige Bedingung für Integration; dazu gehört auch das gegenseitige Kennenlernen von Personen und Interessen und die Fähigkeit zum Kompromiss. Hinreichende Bedingung ist aber, dass private Marktakteure die Chancen des größeren Marktes auch nutzen, sei es zu Handel und Investitionen (Unternehmen), sei es zum Austausch von Informationen bis zur gegenseitigen Hilfestellung (Tarifparteien, NROs).

Diese *stakeholder*-Beteiligung ist allerdings erst interessant geworden, seit die Mitgliedsstaaten (insbesondere in der SADC) vom Modell der staatsdominierten Volkswirtschaft abgerückt sind und die Regierungen sich langsam von der Vorstellung verabschieden, selbst Unternehmer sein zu wollen. Alle Gemeinschaften haben sich den Dialog mit Privatwirtschaft und Zivilgesellschaft auf die Fahnen geschrieben. Bei SADC beispielsweise drückt sich der ernste Wille, dies auch zu praktizieren, darin aus, dass das SADC-Sekretariat eine „Verbindungsstelle zur Privatwirtschaft“ eingerichtet hat (die durch ein BMZ-Vorhaben gefördert wird). Der Dialog mit der Privatwirtschaft im südlichen Afrika ist leichter geworden, seit sich (vor kurzem) ein Dachverband der nationalen Kammern gegründet hat. Ähnliche Einrichtungen existieren in den anderen Wirtschaftsgemeinschaften.

These 4:

Die Akteure der Privatwirtschaft nehmen die Chancen dieses Rahmens nur langsam an, was auch mit der Schwäche ihrer Selbsthilfeorganisationen zu tun hat.

Die folgenden Beobachtungen beziehen sich insbesondere auf einige SADC-Länder: Die alteingesessenen Unternehmer/Manager (häufig weiß und jenseits der 50), gehören nicht gerade zum „Schumpeter-Typ“, der Risiken eingeht hinsichtlich neuer Märkte, neuer Produkte, neuer Produktionsverfahren (z.B. ökologisch zertifizierte Produkte oder Verfahren). Das ist auch verständlich, sieht man sich die staatswirtschaftlichen Rahmenbedingungen der letzten 20 Jahre an, die ein gutes wirtschaftliches Auskommen bei anständigen Erträgen („Protektionismus-Renten“) erlaubten, ohne von zuviel Wettbewerb gestört zu werden. Diese Unternehmer/Manager prägen als gewählte Repräsentanten noch den Stil vieler Selbsthilfeorganisationen: Alle Verbände und Kammern im südlichen Afrika sind zwar abhängig von Mitgliedsbeiträgen (also keine Pflichtmitgliedschaften), aber innovative Vorgehensweisen in der Mitgliederwerbung, im Dienst-

leistungsangebot oder in der Mitarbeitermotivierung sind nur in Ausnahmefällen zu beobachten.

Dem steht – bei weitem noch in der Minderzahl – ein anderer schwarzafrikanischer Unternehmer/Managertyp gegenüber, mit allen Attributen gängiger Wirtschaftsmagazine gezeichnet: hervorragend ausgebildet, international erfahren, häufig mit Manager-Erfahrung in internationalen Konzernen, risikofreudig, visionär, (noch) nicht korrumpierbar durch Geberangebote wie hohe Tagegelder etc. Ihre unternehmerische Betätigung konzentriert sich nicht (nur) auf die traditionellen EL-Branchen Textil/Bekleidung/Nahrungsmittel etc., vielmehr sind sie in innovativen Dienstleistungsfeldern, der Finanzwirtschaft, dem IT-Gewerbe und anderen erfolversprechenden Branchen zu finden.

Besonders erfreulich: Dieser Unternehmertyp, das zeigen viele Beispiele in SADC-Ländern, ist nicht nur geschäftlich erfolgreich, sondern wendet sich langsam auch sozialer (z.B. in den Gremien der verfassten Wirtschaft) und politischer Verantwortung zu.

Das wird insbesondere in den Kammern und Verbänden auch dringlich, denn Staat und Wirtschaft stehen unter zunehmendem Druck durch Globalisierung und regional ausgehandelte Liberalisierung. Von zwei Seiten wachsen damit auch die Anforderungen an Kammern und Verbände: Vom Staat kommt die Aufforderung zum Dialog (beispielsweise Beiträge zu leisten für die Verhandlungsrunden zum SADC-Handelsprotokoll), von der Unternehmerschaft die Forderung, unterstützt zu werden bei der Abfederung des externen Drucks. Mit wenigen Ausnahmen (Südafrika, Mauritius) fehlen fast überall die Kompetenzen und Kapazitäten, um diesen Anforderungen gerecht zu werden.

These 5:

Beispiele aus SADC zeigen, dass das regionale Netz stetig zunimmt, auch ohne staatliche Förderung.

Schon 1998 haben die Chefs der Börsen in der SADC-Region entschieden, unter der Führung des Johannesburg Stock Exchange ihre Zusammenarbeit im *Committee of SADC Stock Exchanges* zu formalisieren, um kurzfristig den regionalen Zahlungsausgleich zu erleichtern, mittelfristig einen regionalen Kapitalmarkt zu etablieren (Hilfestellung: USAID). Dieser Zusammenschluss wurde nicht nur aus regionaler Einsicht, sondern auch wegen des Drucks zunehmender Globalisierung der Geld- und Kapitalmärkte organisiert; das *Committee* arbeitet eng mit dem ebenfalls SADC-weit agierenden Komitee der Regulierungsinstitutionen aller Kapitalmärkte, Pensionsfonds, Versicherungen, etc. (*Committee for Insurance, Securities and Non-banking Authorities*) sowie mit dem *Committee of Central Bank Governors* zusammen.

Der für die Privatwirtschaft wichtigste Zusammenschluss im südlichen Afrika ist die seit 1999 existierende *Association of SADC Chambers of Commerce and Industry*, ASCCI, die seit 2000 beim SADC Sekretariat akkreditiert ist; die Verbände der Transportunternehmen und Frachtagenten sowie die Tourismus-Verbände arbeiten ebenfalls SADC-weit zusammen. Die NROs haben einen *SADC Council* gegründet und erwarten die Unterzeichnung eines *Memorandum of Understanding* mit SADC. Auch Journalisten, Rechtsanwälte und sogar Künstler sind regional organisiert.

Dieses Geflecht zeigt zunächst, dass die nicht-staatlichen Akteure den durch die Regierungen gesetzten Integrationsrahmen ernst nehmen; dies ist allerdings noch kein Garant für den Erfolg der Integration. Die Wirtschaftsverbände sind national noch durchsetzungsschwach und werden es daher nicht leicht haben, regional eine wichtige Rolle zu spielen.

Verstärkt gilt das für andere Akteure: Die Gewerkschaften arbeiten nur punktuell zusammen, die NROs haben es schwer, angesichts des weitgefächerten Interessenspektrums Einfluss auf SADC-Politikentscheidungen zu nehmen.

Was hier zu SADC aufgezeigt wurde, gilt tendenziell auch für andere afrikanische Wirtschaftsgemeinschaften. Einige Beispiele:

In UEMOA arbeiten die Börsen seit 1998 zusammen, in der EAC ist dies geplant. In EAC ist der *East African Business Council* als Zusammenschluss der nationalen Kammern mit Repräsentanz in Arusha registriert, ebenso der *Trade Union Council* und die Arbeitgeberverbände. Sie haben Rederecht bei den EAC-Sitzungen, die Zusammenarbeit der nationalen Organisationen ist allerdings erst rudimentär.

Die Frage stellt sich: Welche Rolle kann EZ spielen, um diesen Prozess zu beschleunigen.

These 6:

Die neue Regionalisierung in Afrika bietet gute Ansatzpunkte für Entwicklungszusammenarbeit, aber ersetzt die bilaterale nationale EZ nicht; kurzfristige Erfolge dieser Förderung, zumal in heiklen Politikfeldern, sind jedoch eher unwahrscheinlich.

Es herrscht Einigkeit darüber, regionale Gemeinschaften nicht um ihrer selbst willen (Integration ist kein Ziel an sich), sondern dann zu fördern, wenn dadurch die Entwicklungsziele der Mitgliedsstaaten, aber auch die entwicklungspolitischen Ziele der Bundesregierung besser als über die Förderung nationaler Organe erreicht werden können. Es liegt in unserem Interesse,

- politisch über die Förderung von regionalen Organisationen größere regionale Stabilität zu erreichen und diese zu befähigen, regionale Konflikte intern zu lösen,

- wirtschaftlich die Wettbewerbsfähigkeit der beteiligten Volkswirtschaften zu steigern und
- ebenfalls wirtschaftlich grenzüberschreitende Ressourcen besser (auch umweltverträglicher) nutzen zu können.

Die deutsche EZ hat gerade in der SADC schon eine große Strecke auf dem Weg zurückgelegt, von sichtbaren regionalen Projekten funktionaler Art („Grenzfluss-überspannende Brücke“) zur Förderung einzelner regionaler, entwicklungspolitisch wichtiger Organisationen (Regionalsekretariate, regionale Forschungs- und Beratungsinstitutionen) überzugehen. Dies kann, im Einzelfall abgewogen, noch verstärkt werden durch *capacity building* in weiteren entwicklungsrelevanten Feldern, was im Fall der SADC erleichtert wird durch die Strukturreform und die Zentralisierung aller wichtigen Integrationsbereiche beim Sekretariat.

Ein weiterer Projekttyp ist noch vergleichsweise neu: Die Förderung von nationalen Institutionen in mehreren Ländern aus einer (Projekt-)Hand, mit der Zielrichtung, durch gegenseitigen Erfahrungsaustausch und regionale Zusammenarbeit nationale und regionale Probleme sachgerechter und schlagkräftiger artikulieren zu können. Als Beispiel dafür stehen die beiden Mehr-Länder-Kammerprojekte im östlichen und südlichen Afrika. Hier scheint noch ein großes Potential zu liegen: Warum sollen mit dieser Projektform nicht auch Probleme im Wasser-, Berufsbildungs-, Gesundheits-, oder Umweltbereich angegangen werden?

Schließlich bieten sich dafür Maßnahmen an, die den Polarisierungstendenzen der Integration entgegenwirken, sei es durch Unterstützung schwacher Länder (z.B. in der Stärkung ihrer Verhandlungskapazität), sei es durch Förderung von noch einzurichtenden regionalen Kompensationsmechanismen. Die Einrichtung von Ausgleichsfonds ist nicht unumstritten, wird aber hier klar befürwortet, nicht zuletzt wegen der unter dem Strich positiven EG/EU-Erfahrungen.

Gibt es klare Schnittmengen zwischen bilateralen und regionalen Projekten? Etwa Armutsminderung bilateral, Bereitstellung von regionalen *public goods* regional? Eine optimale Abgrenzung wird es eher nicht geben, im Gegenteil: Wo regionale Integration gefördert werden soll, deuten die Erfahrungen eher auf eine gegenseitige Durchdringung von bilateralen und regionalen Projekten hin.

Gerade die Unterstützung beim Abbau von Polarisierungstendenzen legt es nahe, neben regionalen Projekten auch bilaterale Projekte auf ihre Auswirkungen auf regionale Sachverhalte zu überprüfen und, wo dies Sinn macht, auf die Erreichung auch regionaler Ziele auszurichten. Und natürlich kann die Förderung der Integration indirekt auch zur Armutsminderung beitragen. Wohlfahrtsgewinne aus Integration kommen zwar in erster Linie dem formalen Sektor zugute. Hier wird die These vertreten, dass jedoch ein wachsender formaler Sektor Voraussetzung dafür ist, um beispielsweise über *business-linkage*-Effekte auch armutsmindernde Anstöße in den informellen Sektor zu geben. Dies wiederum kann besser über bilaterale Maßnahmen erreicht werden.

Die Förderung von Integrationsbemühungen in Afrika braucht einen langen Atem. Staatliche wie nicht-staatliche Institutionen werden auf lange Zeit nur begrenzt handlungsfähig sein, und nationale Egoismen lassen gerade in heiklen Politikfeldern schnelle Integrationserfolge illusionär werden.

Ein übergreifender Hinweis: Im südlichen Afrika wird in den nächsten 5 bis 10 Jahren jede vierte jetzt erwachsene Person an den Folgen von AIDS sterben. Diese abstrakte Zahl gewinnt für Projektpraktiker eine grausame Dimension, weil sie nahezu täglich mit dem Tod von Mitarbeitern, Freunden und Bekannten konfrontiert sind. Die Bekämpfung von AIDS, national und im regionalen Verbund, als Komponente prinzipiell aller Projekte, wird weitaus bestimmender sein für das Ausmaß der Armut als die Auswirkungen von Regionalintegration.

These 7:

Zur Erreichung der entwicklungspolitischen Ziele sollten vermehrt nicht-staatliche Träger der regionalen Integration gefördert werden.

Dies ist die Folgerung aus These 3, nach der nicht-staatliche, insbesondere privatwirtschaftliche Akteure den staatlich geschaffenen Integrationsrahmen ausfüllen können und sollen. Regionale TZ-Projekte mit Organen der verfassten Wirtschaft als Durchführungsinstitutionen sind noch die Ausnahme, werden aber sowohl in der SADC (in ausgewählten Ländern) wie in der EAC durch das BMZ gefördert.

Das Ziel, die Kammern und Verbände zu stärken, ist dabei gleichermaßen national wie regional ausgerichtet. Mit der Gründung der SADC Dachkammer und des EAC *Business Council* bieten sich regionale Träger zur Förderung an; diese Förderung sollte allerdings an die Voraussetzung gebunden sein, dass die regionalen Institutionen auch Mitglieder-getragen sind. Immerhin zeigt das Beispiel ASCCI den ernsthaften Willen der stärkeren Mitgliedskammern, den schwächeren unter die Arme zu greifen, beispielsweise durch Austauschprogramme für Mitarbeiter der Kammersekretariate.

Die Förderung von Institutionen der Zivilgesellschaft in ihren regionalen Aktivitäten (z.B. Gewerkschaften) geschieht bislang eher punktuell, meist über politische Stiftungen. Hier bietet sich eine Ausdehnung der Förderung dann an, wenn dies zu verstärkter Einflussnahme auf die regionale Politikgestaltung führt. Überdies könnte den Institutionen dadurch auch die Möglichkeit gegeben werden, regionale Positionen im Hinblick auf international anstehende Verhandlungsprozesse (WTO, EU-REPA) zu formulieren und zu vertreten.

These 8:

Da staatliche wie nicht-staatliche Träger der regionalen Integration häufig noch schwach

sind, bedarf es maßvoller Förderung und stärkerer Geberkoordinierung vor Ort.

Die Förderung regionaler Integration in Afrika steht auf der Agenda vieler Geber, die Gefahr einer Überförderung einzelner, besonders „attraktiver“ Partner ist daher nicht auszuschließen. Dies wird verstärkt durch unterschiedliche Vorgehensweisen.

So agiert das BMZ grundsätzlich mit Durchführungspartner(n) und mit dosiertem Mitteleinsatz, nicht zuletzt, um die Nachhaltigkeit besser zu gewährleisten.

Andere hingegen operieren auch ohne Partner, in einzelnen Kooperationsfeldern mit massivem bis exorbitantem Mitteleinsatz, weil deren schwache Durchführungskapazitäten auch schon mal „stören“.

Nicht jeder Geber hat sich dem Prinzip gleichermaßen verschrieben, die Unterstützung an Eigenleistungen der Nutznießer zu binden, um Nachhaltigkeit – auch und gerade im Bereich der regionalen Integration – wahrscheinlicher werden zu lassen. Und: Regionale Integration braucht Zeit, die Erfahrungen der EU lehren dies; dementsprechend braucht auch die entwicklungspolitische Förderung dieses Prozesses einen langen Atem.

Geberkoordinierung, zumindest gegenseitige Information, ist daher unabdingbar, allerdings auch nicht leicht zu erreichen angesichts divergierender Geberinteressen. Sie ist vor Ort sicherlich eher machbar. Erschwert wird die vor-Ort-Abstimmung allerdings auch durch den unterschiedlichen Grad an Dezentralisierung der Geber, ein kurzfristig wohl nicht lösbares Problem.

These 9:

Beispiele zeigen, dass sich auch im Rahmen der Förderung von regionaler Integration Chancen für *Public-Private-Partnerships* bieten.

Entwicklungspartnerschaften mit der Wirtschaft (PPPs) sollen dazu dienen, die Zusammenarbeit

zwischen EZ-Projekten sowie Unternehmen und ihren Institutionen zu fördern, um Entwicklungsziele besser erreichen zu können. Das BMZ unterstützt über TZ-Vorhaben auch die Selbsthilfeorganisationen der Wirtschaft in Afrika dabei, (u.a. auch) regionale Integrationsziele zu verfolgen. Damit ergeben sich Möglichkeiten für PPP-Projekte, insbesondere über Partnerschaften zwischen der verfassten Wirtschaft in Afrika und in Deutschland.

Im SADC-Raum sind bereits folgende Partnerschaften zustande gekommen:

- DIHT mit der regionalen Dachkammer ASCCI
- Afrika Verein mit der *Confederation of Zimbabwe Industries*.

Eine weitere ist in Vorbereitung: Afrika Verein mit der Namibia *Chamber of Commerce and Industry*. Zudem führt SAFRI in Zusammenarbeit mit der AHK Südliches Afrika mit einem Beitrag aus der PPP-Fazilität Unternehmer-Workshops zur Stärkung der regionalen Wettbewerbsfähigkeit und zur Förderung des regionalen Handels durch.

Solche Beispiele sind dazu angetan, auch nach Auslaufen der entwicklungspolitischen Förderung die regionale Wettbewerbsfähigkeit und die wirtschaftlichen Beziehungen mit der deutschen Wirtschaft langfristig zu stärken, alles nicht zuletzt auch im Hinblick auf das „Fitmachen“ der Länder für den globalen Wettbewerb. Das Potential für weitere derartige Maßnahmen ist vorhanden und sollte stärker genutzt werden.

AG 4 – Instrumente und Verfahren einer zukunftsorientierten Entwicklungspolitik für Afrika

Winfried Polte

Ansätze zur Weiterentwicklung des EZ-Instrumentariums

Einführung

In den letzten Jahren verbreiten sich im Norden zunehmende Enttäuschung über das in Afrika bisher Erreichte und Resignation, was die zukünftigen Chancen der Region betrifft. Tatsächlich ist das durchschnittliche Pro-Kopf-Einkommen in Afrika heute niedriger als Ende der sechziger Jahre. Armut und Hunger haben seitdem zugenommen. Einer von fünf Afrikanern lebt in einem Land, das unter internen oder externen gewaltsamen Konflikten leidet. Mehr als 70 % aller weltweit HIV-Infizierten entfallen auf die Region. Es gibt aber auch positive Zeichen. Hierzu gehören die zunehmende Verbreitung von freien Wahlen, die Entwicklung der Zivilgesellschaft und die Verbesserung der politischen Partizipation. Seit 1994 ist die Wirtschaftsleistung Afrikas im Durchschnitt um immerhin jährlich rd. 3 % und damit erstmals etwas stärker gestiegen als die Bevölkerung (2,7 %).

Die Bundesregierung hat in den letzten Jahrzehnten erhebliche Mittel zur Unterstützung Afrikas (südlich der Sahara) bereitgestellt. Die wesentlichen Teile der bilateralen staatlichen Zusammenarbeit sind die Finanzielle Zusammenarbeit (FZ - KfW) zur Finanzierung von Sachgütern und Anlageinvestitionen und die Technische Zusammenarbeit (TZ-GTZ) zur Förderung der Leistungsfähigkeit von Menschen und Organisationen. Die bilaterale nicht-staatliche Zusammenarbeit erfolgt über Nichtregierungsorganisationen (NROs) wie auch Kirchen und politische Stiftungen. Ein erheblicher Teil der Zusammenarbeit ist multilateral (u.a. über die Weltbankgruppe, den IWF und die Europäische Union).

Angesichts der weiterhin schwierigen Lage in Subsahara-Afrika ist die Bundesregierung bestrebt, das bestehende EZ-Instrumentarium in ein kohärenteres Gesamtsystem einzubetten und auf verschiedenen Ebenen vor allem strukturelle Reformen zu unterstützen und Einfluss auszuüben. Im folgenden werden die einzelnen Ansätze dargestellt, deren Kommentierung im Rahmen der Veranstaltung erfolgen soll.

Derzeitige Weiterentwicklung der EZ im Sinne einer Systemorientierung

1. Das Partnerland in der primären Verantwortung

PRSP

Durch partizipative Konsultationen zwischen Regierung, Wirtschaft und Zivilgesellschaft in den Ländern sollen nationale Armutsbekämpfungsstrategien (*Poverty Reduction Strategy Papers* – PRSPs) erstellt werden, die die eigene langfristige Vision der Länder darstellen. In den einzelnen Staaten unterstützt die Bundesregierung nun verstärkt diese Armutsorientierung der Gesamtpolitik der jeweiligen Regierung. Dies erfolgt durch den Politikdialog sowie die Förderung der Ausarbeitung und Umsetzung der nationalen Armutsstrategiedokumente.

Neuausrichtung der Strukturanpassung

In Zukunft sollen ausgearbeitete PRSPs Voraussetzung für jegliche konzessionäre Mittelvergabe von Weltbank und IWF an fast alle Länder südlich der Sahara sein. Gleichzeitig richten Weltbank und IWF ihre Unterstützung verstärkt auf das Ziel der Armutsorientierung aus. Die Weltbank hat in Nachfolge ihrer Strukturanpassungsprogramme ein neues Instrument entwickelt (*Poverty Reduction Support Credit*), welches die Umsetzung der PRSPs auf der politischen Ebene durch die Bereitstellung von Budgetmitteln unterstützen soll. Damit rücken neue Reformkonzepte ins Blickfeld, die eine stärkere Verzahnung von makroökonomischen und sozialpolitischen sowie institutionellen Veränderungen anstreben. Verteilungspolitische Fragen gewinnen an Bedeutung. Wegen der großen Bedeutung einer

Verbesserung von Budgetmanagement und -kontrolle für die Armutsbekämpfung wendet das BMZ auch diesen Fragen zunehmende Aufmerksamkeit zu. Um die Eigenverantwortung und Selbstbestimmung der Länder zu erhöhen, wird ein stärkeres Augenmerk auf die gewünschten Ergebnisse als auf eine vorausgehende Konditionierung gerichtet.

2. Effizienter und zielgerichteter Mitteleinsatz

Durch verbesserte Geberabstimmung und erhöhte Selektivität sowie Konzentration der Mittelallokation sollen nach Wunsch des BMZ die eingesetzten Mittel eine maximale Wirksamkeit entfalten.

Verstärkte Geberabstimmung

Die Bundesregierung legt gesteigerten Wert auf eine enge Abstimmung der bilateralen EZ mit den Bretton-Woods-Institutionen und anderen multilateralen Gebern, der EZ der Europäischen Gemeinschaft sowie bilateralen Organisationen. Auf Basis der PRSPs bestehen heute gerade in Subsahara-Afrika günstige Voraussetzungen für eine verbesserte Arbeitsteilung zwischen Gebern. Dass die Notwendigkeit hierfür auch von anderen Institutionen erkannt wurde, zeigt der Ansatz des *Comprehensive Development Framework* (CDF), welches in einzelnen afrikanischen Ländern auf Pilotbasis eingeführt wurde. Das CDF ist ein von der Weltbank entwickeltes holistisches Analyse- und Abstimmungsinstrument, welches die Interdependenzen zwischen allen Entwicklungselementen – sozial, politisch, wirtschaftlich, finanziell und ökologisch – erfasst. Es ist ein prozessorientierter Ansatz zur Unterstützung der Partnerschaft zwischen Regierung, Gebern, Zivilgesellschaft, Privatsektor und anderen Entwicklungsakteuren. Auf diese Weise sollen die Rollenverteilung und die Verantwortlichkeiten der beteiligten Akteure verdeutlicht werden.

Länderkonzentration

Die Mittel der bilateralen Zusammenarbeit verteilen sich in der Vergangenheit – historisch bedingt

– auf sehr viele Empfängerländer. Um eine größere Effektivität der Mittel zu erreichen, hat die Bundesregierung beschlossen, sich verstärkt auf Länder zu konzentrieren, die u.a. Reformwilligkeit und Armutsorientierung aufweisen. Dort kann Entwicklungszusammenarbeit empirisch belegbar als Multiplikator eine Vielzahl von positiven Entwicklungswirkungen entfalten.¹ Inzwischen hat das BMZ eine Konzentration der bilateralen Mittel auf 70 Empfängerländer beschlossen. Dazu zählen 37 so genannte Schwerpunktländer und 33 Partnerländer. Darüber hinaus gibt es noch eine Reihe potenzieller Partnerländer.

Sektorale Konzentration

Ferner hat die Bundesregierung beschlossen, die Zahl der hauptsächlich geförderten Sektoren auf drei in Schwerpunktpartnerländern bzw. einen in Partnerländern zu reduzieren. Diese Vorgabe wird derzeit von den deutschen EZ-Organisationen vorbereitet. Die Schwerpunktbildung wird anschließend mit den Ländern diskutiert und vereinbart. Eine verstärkte Sektorkonzentration erhöht die Einflussmöglichkeiten der deutschen Seite vor allem bei der Verbesserung der Rahmenbedingungen und die Arbeitsteilung mit anderen Gebern. Auf diese Weise soll die Signifikanz des deutschen Mitteleinsatzes verstärkt werden.

Vom Projekt zum Programm

Insbesondere aufgrund des Vorwurfs fehlender Breitenwirksamkeit und Signifikanz von Einzelvorhaben sowie Überlastung der Projektträger wird heute verstärkt auf mögliche positive Synergieeffekte von koordinierten Programmansätzen geachtet. Dabei steht eine Beteiligung an Sektorprogrammen im Mittelpunkt des Interesses. Diese Programme legen eine für alle Akteure gültige Sektorstrategie fest und koordinieren die Maßnahmen der einzelnen Geber. U.a. im Zusammenhang mit Sektorprogrammen wird heute das Instrument der „Budgetfinanzierung“ international diskutiert. Budgetfinan-

1 Siehe Weltbank: „Assessing AID: what works, what doesn't and why“, Washington 1998.

zierung im engeren Sinne bedeutet, dass auch geberfinanzierte Mittel in das nationale Budget eingestellt und vom Partnerland selbst und eigenverantwortlich über die eigenen Budgetmechanismen abgewickelt werden. Die Geber verzichten in diesem Fall darauf, die Verwendung der Mittel im einzelnen festzulegen und damit nachvollziehen zu können. Hier verweisen einzelne Geber auf das Problem angemessener Voraussetzungen in den Ländern. Neben der Budgetfinanzierung im engeren Sinne wird auch das sogenannte *Basket Funding* international diskutiert. In diesem Fall stellen die Geber ihre Beiträge in einen gemeinsamen Korb ein, der aber separat von den landeseigenen Budgetmitteln geführt wird. Die deutsche Seite beteiligt sich trotz Vorbehalten an einzelnen Pilotprojekten, um Erfahrungen mit diesem neuen Instrument zu sammeln.

3. Unterstützung neuer Förderansätze in den Ländern

Neben den traditionellen EZ-Feldern hat das BMZ weitere prioritäre Bereiche entwickelt, die sich unter den Oberbegriff der Systemorientierung zur Armutsbekämpfung subsumieren lassen.

Krisenprävention

Dazu zählt zum Beispiel der Förderbereich der Krisenprävention. Gesellschaftliche Bedingungen wie extreme Machtkonzentration, Rivalität um knappe wirtschaftliche Ressourcen sowie ethnische und soziale Diskriminierung von Teilen der Bevölkerung können Konflikte verursachen, die die Länder zum Teil um Jahrzehnte in ihrer Entwicklung zurückwerfen. Zur Krisenprävention kann die deutsche EZ zum Beispiel über die Förderung des gewaltfreien Interessenausgleichs bei der Nutzung knapper wirtschaftlicher Ressourcen oder bei der Unterstützung bei der besseren Kontrolle und ggf. Zerstörung von Kleinwaffen einen Beitrag leisten.

Demokratisierung, Dezentralisierung und Kommunalentwicklung

Der Abbau struktureller Krisenursachen hängt eng mit der Förderung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit sowie einer stärkeren Beteiligung der Bevölkerung am Entwicklungsprozess zusammen. Das BMZ sieht in der Unterstützung von Dezentralisierung und Kommunalentwicklungsprozessen einen wesentlichen Ansatzpunkt zur Förderung von „Demokratie von unten“ und Stärkung der kommunalen Selbstbestimmung.

AIDS-Bekämpfung

HIV/AIDS ist für die Bundesregierung zu einem „Hauptthema der deutschen Entwicklungszusammenarbeit“ avanciert. Insbesondere in Afrika südlich der Sahara stellt AIDS eine wesentliche Bedrohung für die afrikanischen Gesellschaften und Wirtschaften dar. Neben der EZ-Unterstützung der AIDS-Prävention insbesondere durch *Social-Marketing*-Programme zur Aufklärung und Verbreitung von Kondomen stellt heute die Diskussion um die Finanzierung von AIDS-Medikamenten ein neues Element der Debatte dar.

Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT)

In der Afrikadebatte des deutschen Bundestages wurde die Förderung von IKT als einer der Förderungsschwerpunkte der deutschen Afrikapolitik genannt. Der wachsende Graben zwischen denen, die Zugang zu und Nutzungsmöglichkeiten von digitalen Informationen haben und denen, die davon ausgeschlossen sind (*Digital Divide*) stellt zunehmend ein Entwicklungshemmnis dar und soll durch die entsprechende Förderung verkleinert werden.

4. Zunehmende Einflussnahme auf internationaler Ebene

Das BMZ sieht es als seine Aufgabe an, verstärkt auch auf internationaler Ebene Einfluss zu nehmen und die Strukturen der internationalen Verknüpfungen und Regelwerke im Sinne der Armutsbekämpfung und stärkeren Berücksichtigung der Interessen

der EL zu verändern. Dies wird ihm durch die Erweiterung seiner Zuständigkeiten und durch das Verständnis der Entwicklungspolitik als Querschnittsaufgabe der Ressorts erleichtert.

Millennium-Gipfel

Anfang September 2000 haben sich 146 Staats- und Regierungschefs auf dem Millennium-Gipfel der Vereinten Nationen verpflichtet, den Anteil der extrem Armen an der Weltbevölkerung bis zum Jahr 2015 um die Hälfte zu verringern. Die Bundesregierung war die erste, die diese Verpflichtung konkretisiert hat. So hat das Bundeskabinett Anfang April 2001 ein nationales Aktionsprogramm 2015 verabschiedet, welches über insgesamt 75 Aktionen auf drei Interventionsebenen Strukturen verändern soll.

Erweiterter Schuldenerlass

Die Bundesregierung spielte eine wichtige Rolle bei der Erweiterung der Entschuldungsinitiative für arme, hochverschuldete Entwicklungsländer mit Anpassungsprogrammen beim Kölner G 7-Gipfel (HIPC II). Dadurch wurde die Entschuldung mit der Verbesserung der Armutsorientierung der Gesamtpolitik der Empfängerländer verknüpft. Die Beschlüsse des Kölner Gipfels trugen außerdem zu einer Neuorientierung der Politiken von Weltbank und IWF bei, und zwar im Sinne einer stärker auf Armutsorientierung und nachhaltige Entwicklung ausgerichteten Reformpolitik. Die Bundesregierung beteiligt sich weiter an der Reformdiskussion über die zukünftige Rolle von Weltbank und IWF.

Globalisierung

Die Bundesregierung setzt sich für faire Handelschancen für die EL ein und bemüht sich um eine bessere Berücksichtigung der besonderen Situationen von Entwicklungsländern in der neuen Welthandelsrunde der WTO. Die Importzölle für wichtige weiterverarbeitete Rohprodukte und der Agrarprotektionismus sollen abgebaut werden. Ohne besseren Marktzugang in diesen beiden Segmenten besteht das erhöhte Risiko der weiteren Marginalisierung der Region südlich der Sahara.

Länderübergreifende Strukturpolitik

Die Bundesregierung sieht es zunehmend als ihre Aufgabe an, länderübergreifende Themen aufzunehmen. Dazu zählen der Bereich der regionalen Kooperation wie auch Fragen des Umweltschutzes und der Förderung internationaler öffentlicher Güter wie zum Beispiel Forschung und Entwicklung für lebensnotwendige Medikamente. Im Umweltbereich hat die Regierung zum Zustandekommen des Cartagena-Protokolls über biologische Sicherheit beigetragen. Umweltrichtlinien sollen in Handelsvereinbarungen einfließen. Auch die Menschenrechtspolitik wird zunehmend als ganzheitlicher Ansatz verfolgt.

Einhaltung sozialer Mindeststandards

Ferner setzt sich das BMZ verstärkt für die Beachtung von sozialen Mindeststandards im Sinne des Verbots von Kinderarbeit, Zwangsarbeit und Diskriminierung am Arbeitsplatz sowie Gewährung von Gewerkschaftsfreiheit ein. Deutscher Einsatz trug zur Verabschiedung eines Zusatzprotokolls zur Kinderrechtskonvention bei.

5. Verstärkte Öffentlichkeitsarbeit für Afrika

Um einen breiten gesellschaftlichen Rückhalt für eine kohärente und systemorientierte Entwicklungspolitik zu schaffen, ist eine Intensivierung der Öffentlichkeitsarbeit in Deutschland vorgesehen. Neben einer intensiven Sensibilisierung und Bildungsarbeit wird die Bundesregierung ein hochrangiges „Dialogforum 2015“ initiieren, in dem Politik, Wirtschaft, Gewerkschaften, gesellschaftliche Organisationen und Wissenschaft zusammenkommen werden. Dort sollen die konkreten Beiträge aller Beteiligten zur Armutsbekämpfung abgesprochen, Erfahrungen ausgetauscht und nächste gemeinsame Schritte vereinbart werden. Ferner ist eine Stärkung der Entwicklungspartnerschaft zwischen der staatlichen EZ und privaten Unternehmen im Sinne der Armutsbekämpfung geplant.

DIE-Impulspapier zur Fachtagung

**Herausforderungen und Ansätze
für eine strategische Entwicklungspolitik
in Subsahara-Afrika**

Zusammenfassung

Afrika bietet ein verwirrendes Bild: Auf der einen Seite Krisen und militärische Interventionen, Bürgerkriege und Staatszerfall, bitterste Armut, Malaria und Aids, auf der anderen Seite in immer mehr Ländern freie Wahlen und Ablösung alter Regime, Entwicklung zivilgesellschaftlicher Strukturen und Verbesserung politischer Partizipation, wirtschaftliche Aufschwünge dank marktwirtschaftlicher Reformen. In der Medienöffentlichkeit überwiegt der Katastropheneindruck, in der Fachöffentlichkeit wird hingegen eher darüber gestritten, wie auf das differenzierte Entwicklungsmuster Afrikas zu reagieren sei. Kann man in den Katastrophenländern überhaupt etwas von außen bewirken oder bleibt nur humanitäre Hilfe? Soll sich die Entwicklungszusammenarbeit ganz auf die Förderung der hoffnungsvollen Reformländer konzentrieren? Welche Veränderungen müssen von Afrika selbst ausgehen und welche Unterstützung können die afrikanischen Länder für ihre Entwicklung durch Verbesserung der externen, insbesondere der weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen erwarten?

Wirtschaftliches Wachstum ist eine notwendige Voraussetzung, aber keine hinreichende Bedingung für nachhaltige Verringerung der extremen Armut. Zu ungleichmäßig ist die Einkommensverteilung in Afrika, so dass Reformprogramme, die auf Mobilisierung des Wachstumspotentials setzen, immer ergänzt werden müssen um Programme, mit denen die strukturelle Benachteiligung der Armen abgebaut und ihr Zugang zu produktiven Ressourcen und sozialen Dienstleistungen verbessert wird. Demokratisierung, Dezentralisierung und verbesserte Partizipation der Menschen an den politischen Entscheidungen verbreitern die effektive Nachfrage und tragen somit zur wirtschaftlichen Entwicklung bei. Die Fähigkeit zur Selbstorganisation lokaler Gemeinschaften ist in Afrika traditionell vorhanden. Politische Reformen müssen Spielräume für die Mobilisierung der Selbsthilfefähigkeiten der afrikanischen Menschen erweitern und mit einer selbstverantworteten Modernisierung gesellschaftlicher Institutionen einhergehen.

Gesellschaftlicher Wandel und politische Reformen gehen selten ohne Konflikte ab. Die Entwicklungszusammenarbeit kann dabei nicht abseits stehen, sie darf aber ihren Einfluss auch nicht überschätzen. Wenn die maßgeblichen Geber an einem Strang ziehen, kann die Entwicklungszusammenarbeit (EZ) Demokratisierungsprozesse unterstützen, die jedoch von den afrikanischen Gesellschaften selbst ausgehen müssen. Es gibt zahlreiche Ansatzpunkte für eine zunehmend politisch und weniger technokratisch agierende EZ, um zivilgesellschaftliche und staatliche Strukturen dabei zu unterstützen, konstruktive Mechanismen zur Lösung von Interessengegensätzen zu entwickeln. Jenseits der "starken Männer" sollte die Afrikapolitik auf den Aufbau von gesellschaftlich breit verankerten Strukturen der demokratischen Willensbildung und Konfliktprävention setzen. Sämtliche operative Maßnahmen müssen allerdings darauf überprüft werden, ob mit ihnen nicht-intendierte negative Wirkungen einhergehen und latente Konflikte noch geschürt werden.

Die ganz überwiegend agrarisch geprägten Länder Afrikas brauchen eine *agrarbasierte Wachstumsstrategie*, die auf Ausschöpfung der vorhandenen Produktivitätsreserven in der Landwirtschaft selbst sowie auf landwirtschaftsnahe Industrialisierung setzt. Zu diesem Zweck muss erstens die bisherige relative Diskriminierung des Agrarsektors durch falsche Wirtschaftspolitik abgebaut werden. Dazu gehört auch ein angemessener Außenschutz gegen gedumpte Exporte europäischer Überschüsse, die die Rentabilität konkurrierender afrikanischer Agrarproduktion immer wieder untergraben. Zweitens müssen die natürlichen Ressourcen gegen Raubbau und Übernutzung geschützt werden. Vor allem in den von Dürre bedrohten Regionen sind dafür umfangreiche staatliche Programme zur Bodenmelioration erforderlich. In allen Ländern muss drittens der Zugang zu den natürlichen Ressourcen durch klare und gerechte Bodenrechtsregelungen gesichert werden. Dafür sind innovative Agrarreformen eine wesentliche Voraussetzung. Viertens muss die ländliche Infrastruktur verbessert werden. Die in Afrika besonders hohen Transportkosten sind ein echtes Hemmnis für marktorientierte und erst recht export-

orientierte Agrarproduktion. Ebenso notwendig sind ländliche Beratungs- und Finanzdienstleistungen als Voraussetzung für Produktivitätssteigerung und Kapitalakkumulation.

Eine weitere Voraussetzung für die Dynamisierung der wirtschaftlichen Entwicklung Afrikas ist die Überwindung der Marktengpässe der kleinen Länder. Die vielfältigen Ansätze regionaler Integration in Afrika sind ein Schritt in die richtige Richtung, der zu Recht von den Gebern einschließlich der EU im Rahmen der neuen Cotonou-Politik unterstützt wird. Neben den wirtschaftlichen Integrationseffekten spricht auch eine verbesserte politische Kapazität zur Bearbeitung regionaler Konflikte und der Zuwachs an internationaler Verhandlungsmacht, z.B. im Rahmen der WTO, für vertiefte regionale Kooperation und Integration afrikanischer Länder. Trotzdem sollten die Geber afrikanische Integrationsansätze nicht überfordern, sondern auf geduldige und maßvolle Unterstützung entsprechender Lernprozesse setzen.

Wenn die afrikanischen Länder ihre wirtschaftspolitischen Rahmenbedingungen reformieren und ihre strukturellen Defizite abbauen, werden sie auch ihre Reintegration in die Weltwirtschaft fördern. Handelspolitische Liberalisierung und Verstärkung der Wirtschaftspolitik im Rahmen von Regionalabkommen, aber auch als Folge ihrer Verpflichtungen aus der multilateralen Handelsordnung könnten auch afrikanische Länder attraktiv für ausländische Direktinvestitionen außerhalb des extraktiven Sektors machen. Aufgrund der in vielen afrikanischen Ländern inzwischen relativ niedrigen Arbeitskosten könnten durch Ansiedlung exportorientierter Industrien Arbeitsplätze für die Landflüchtigen geschaffen werden. Die Verbesserung des Bildungs- und Ausbildungsniveaus wäre dafür allerdings eine wichtige Voraussetzung.

Die komparativen Vorteile afrikanischer Länder für den Export auch nichttropischer Agrarprodukte können hingegen nur dann genutzt werden, wenn die EU ihre Überschussproduktion zurückfährt und die europäischen Agrarmärkte weit stärker als bis-

her auch für Importe aus Afrika öffnet. Falls eine „ökologische Wende“ der europäischen Agrarpolitik dafür Raum schafft, müsste die EZ die afrikanischen Produzenten bei der Einhaltung der von den europäischen Verbrauchern geforderten Gesundheits- und Umweltstandards unterstützen, damit die Exportchancen auch genutzt werden können.

Die oftmals strategisch motivierte Entwicklungszusammenarbeit während des Kalten Krieges war Teil des Problems, da sie afrikanischen Regierungen *soft options* eröffnete und klientelistische Strukturen festigte. In den 90er Jahren nahm die ODA für Afrika ab, gleichzeitig wurde die Frage nach der Wirksamkeit der EZ immer lauter. Dabei zeigte sich, dass ein Übermaß an unkoordinierter Projektförderung durch eine Vielzahl von Gebern die administrativen Kapazitäten der meisten afrikanischen Länder überforderte und kein *ownership* entstehen ließ. Die EZ muss in Zukunft so gestaltet werden, dass die lokalen Kapazitäten gestärkt und nicht abgelenkt werden. Verbesserte Geberkoordination im Rahmen von Weltbank-Programmen und im Rahmen der europäischen Entwicklungszusammenarbeit sind dafür eine wesentliche Voraussetzung.

Der Misserfolg der Strukturanpassungsprogramme in vielen afrikanischen Ländern zeigt, dass sich dauerhafte Reformen nicht von außen erkaufen lassen. Sie müssen von einer innenpolitischen Reformkoalition getragen und gegenüber den betroffenen Gruppen vertreten werden. Derart endogene wirtschaftliche Reformprogramme sind eine wesentliche Voraussetzung für die Wirksamkeit von EZ. Länder mit eigenverantwortlich gestalteten Reformprogrammen sollten von den Gebern auch mit koordinierter Programm- und Budgetfinanzierung großzügig unterstützt werden. Damit würde der Anreiz für andere Länder verstärkt, dem Beispiel der Reformländer nachzueifern. Die Länder Afrikas sind keine Sozialfälle, die treuhänderisch-patriarchalisch durch die internationale Gemeinschaft verwaltet werden müssen, sondern Länder, die eine partnerschaftliche Förderung verdienen.

1.1 Zum Stand der afrikapolitischen Debatte in Deutschland

Während Afrika in den Medien weiterhin als Krisen- und Katastrophenkontinent wahrgenommen und abgewertet wird, hat die afrikapolitische Debatte in der deutschen Fachöffentlichkeit in den letzten Monaten an Intensität und Differenziertheit gewonnen. Überall wurde inzwischen zur Kenntnis genommen, dass Afrika so gut wie keinen Nutzen aus der Friedensdividende nach dem Ende des Ost-West-Konfliktes ziehen konnte, vielmehr wird von den Gebern seither mit immer größerem Nachdruck die Frage nach der Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit mit Afrika gestellt. Weitgehende Einigkeit besteht auch hinsichtlich der Gefahr, dass Afrika zu Beginn des 21. Jahrhunderts im Kontext der Globalisierung nur eine marginale Rolle spielen und von den Impulsen des Welthandels und neuer Technologien kaum profitieren wird. Auch über das Bündel der Ursachen für die wesentlichen Probleme sowie die Erfolgsfaktoren der wenigen positiven Entwicklungen gibt es kaum Dissens.

Die größten Divergenzen der aktuellen Debatte bestehen demgegenüber erstens in der Einschätzung der Entwicklungspotentiale Afrikas und der Voraussetzungen für deren künftige Mobilisierung. Zweitens herrscht Uneinigkeit in Bezug auf die Frage nach den wichtigsten und zugleich erfolgversprechenden Ansatzpunkten für Einwirkung von außen, insbesondere durch Entwicklungszusammenarbeit (EZ). In der Fachöffentlichkeit wird eine "Neube-gründung" der deutschen Afrika-Politik gefordert, ein "Afrika-Konzept" der Bundesregierung ange-mahnt und auch das bislang eingesetzte Instru-mentarium in Frage gestellt. Die Bundesregierung will stärker auf die Förderung von "*good governance*" sowie auf (sub-)regionale Strategien setzen. In einschlägigen Bundestagsdebatten und Anträgen der Fraktionen wird eine strategische Zusammenarbeit mit den Ländern Subsahara-Afrikas gefordert, die insbesondere auf Demokratisierung und Konflikt-prävention hinwirkt und geberseitig eine effektivere Koordination der nationalen und internationalen Akteure erreicht.

Vor diesem Hintergrund scheint eine nüchterne Analyse der Potentiale und Probleme des Kontinents, die weder pauschaliert noch beschönigt, so wie ein Ausloten sinnvoller Handlungsoptionen der deutschen Afrikapolitik geboten. Bei der Suche nach strategischen Ansatzpunkten für die deutsche Afrikapolitik sind folgende Aspekte wesentlich:

- Die Berücksichtigung neuer Erkenntnisse über die politischen und gesellschaftlichen Entwicklungsbedingungen in den Partnerländern selbst; deutsche Afrikapolitik sollte Beiträge zu einem selbstverantworteten Wandel leisten, indem sie die in vielen afrikanischen Ländern ablaufenden Prozesse der politischen Demokratisierung, administrativen Dezentralisierung und Herausbildung zivilgesellschaftlicher Strukturen unterstützt.
- Der sich wandelnde europäische Kontext deutscher Afrikapolitik, der eine aktivere deutsche Mitgestaltung der europäischen Beziehungen zu Afrika einschließlich einer konstruktiven Auseinandersetzung mit den Politiken der wichtigsten europäischen Partner auf dem afrikanischen Kontinent erfordert; dies setzt auf nationaler Ebene eine enge Abstimmung zwischen den Ressorts, insbesondere zwischen BMZ und Auswärtigem Amt voraus.
- Die Erfahrungen mit dem eingesetzten Instrumentarium, aus denen sich Bedarf für Weiterentwicklung ergibt; dabei müssen die eigenen Möglichkeiten realistisch eingeschätzt und die Instrumente im Verbund mit den Partnern und anderen Gebern eingesetzt werden.

Das vorliegende Papier skizziert für wichtige Handlungsfelder die Ausgangssituation und wesentliche aktuelle Trends. Es benennt strategische Ansatzpunkte und zeigt realistische Handlungsoptionen auf. Die ausgewählten Handlungsfelder sind jedoch nicht vollständig; wichtige soziologische und kulturelle Dimensionen bleiben weitgehend unberücksichtigt. Der zunehmenden Differenzierung des Kontinents und seinen vielfältigen Herausforderun-

gen kann das Papier naturgemäß nur ansatzweise gerecht werden.

1.2 Der sozialen Misere zum Trotz – Afrikas unerschlossener Reichtum sind seine Menschen

Fast die Hälfte der Menschen in Subsahara-Afrika lebt in extremer Armut. Während die Armut in anderen Entwicklungsregionen zurückgeht, steigt sie in Afrika weiter an. Die zunehmende Verbreitung von Krankheiten wie Malaria, TBC und HIV/AIDS sowie eine dramatische Verschlechterung des Zugangs zu Bildung und Gesundheitsdiensten – insbesondere für Mädchen und Frauen – und ein hoher, in einigen Teilregionen noch wachsender Anteil unterernährter Kinder kennzeichnen die soziale Lage. Die HIV/AIDS-Pandemie im südlichen Afrika macht die sozialen Fortschritte der vergangenen Jahrzehnte auch in Ländern zunichte, die eine relativ befriedigende Sozialentwicklung erlebt haben.

Die Mehrzahl der Afrikaner muss auf Rechtssicherheit, verbrieft politische und wirtschaftliche Teilhabe sowie soziale Sicherheit verzichten, Millionen leben in ständiger Angst um ihr Leben. Zwar wurden seit Beginn der 90er Jahre in mehr als 40 Ländern Afrikas Mehrparteienwahlen durchgeführt, um Landesparlamente und/oder Präsidenten zu wählen, doch die tatsächliche politische, gesellschaftliche und wirtschaftliche Teilhabe bleibt weiterhin dürftig. Trotz eines eindrucksvollen Wachstums zivilgesellschaftlicher Organisationen bleibt insbesondere die arme Mehrheit der afrikanischen Bevölkerung von der Mitwirkung an gesellschaftlichen Entscheidungsprozessen weitgehend ausgeschlossen.

Wirtschaftliches Wachstum ist eine wichtige Voraussetzung, um die extreme Armut in Afrika zu vermindern. Allerdings ist auch umgekehrt eine konsequente Armutsbekämpfung in frühen Stadien der volkswirtschaftlichen Entwicklung Voraussetzung für nachhaltiges Wachstum. Die Weltbank schätzt, dass in Afrika volkswirtschaftliche Wach-

tumsraten von 5 % p.a. erforderlich sind, um die Armut nicht weiter ansteigen zu lassen; 7 % Wachstum p.a. wären gar erforderlich, um das internationale Entwicklungsziel zu erreichen, die Armut bis zum Jahre 2015 weltweit zu halbieren. Doch versperrt der einseitige Blick auf den Zusammenhang von Wirtschaftswachstum und Armutsminderung die Sicht auf die wirtschaftlichen und sozialen Prozesse, denen erfolgreichere Regionen wie Südostasien und Ostasien ihre signifikante Armutsminderung verdanken. Dort beruhte der Erfolg in den frühen Phasen auf agrarbasiertem Wachstum, Exportorientierung mit schrittweiser Außenöffnung und Gewinnung technologischer Kompetenz.

Dieser Ansatz kann auch in Afrika gelingen. Überall, wo die politischen und gesellschaftlichen Blockaden abgebaut werden konnten, wie in Ghana, Uganda und Mosambik, haben Afrikanerinnen und Afrikaner gezeigt, wie schnell sie wirtschaftliche Chancen ergreifen, wenn sie sich ihnen bieten. Allerdings flachen nach einiger Zeit die Wachstumskurven ab, da immer noch – auch in den relativ erfolgreichen Ländern – strukturelle Rigiditäten die Nachhaltigkeit wirtschaftlicher Dynamik dämpfen. Die Strukturanpassungspolitiken der 80er und 90er Jahre waren notwendig, insofern sie in einer Reihe afrikanischer Länder zu makroökonomischen Reformen geführt haben, die als unabdingbare Voraussetzungen für wirtschaftliches Wachstum gelten. Doch waren sie nicht hinreichend, um ein nachhaltiges Wachstum und eine erfolgreiche Reintegration in die Weltwirtschaft in Gang zu setzen. Die noch zu geringen Wachstumserfolge der 90er Jahre reichten noch nicht einmal aus, um eine Zunahme der Einkommensarmut zu verhindern.

Was ist falsch gelaufen, was haben die Strukturanpassungsstrategien nicht ausreichend berücksichtigt? Mehrere strukturelle Gründe lassen sich anführen:

- Ausgeprägte Einkommensungleichheiten und dualistische Wirtschaftsstrukturen mit einem klientelistisch motivierten "urban bias";

- beharrliche Widerstände gegen marktwirtschaftlich verträgliche Agrarreformen;
- die Erosion von staatlichen, ohne Nutzerentgelte bereitgestellten sozialen Grunddiensten wie Bildung und Gesundheit im Zuge der Strukturangepassungspolitik;
- staatlicher Allmachtanspruch, der schon allzu lange zu Lasten privat- und gemeinwirtschaftlicher Betätigung geht, und
- die feindselige Haltung gegenüber wirtschaftlich dynamischen Gruppen, darunter kritische Fachleute und Intellektuelle sowie ethnische oder religiöse Minderheiten.

Die Wachstumsprozesse verlaufen in Afrika auch deshalb wenig dynamisch, weil sich zum einen viele Menschen wegen des mangelnden Zugangs zu produktiven Ressourcen sowie eines Mangels an Partizipation wirtschaftlich nicht betätigen können, und zum anderen, weil ihre wirtschaftliche Leistungsfähigkeit wegen mangelnder Bildung und schlechter Gesundheit gering ist. Eine der wichtigsten Wachstumsreserven sind die afrikanischen Frauen, die einen Großteil der Arbeitsleistung erbringen. Doch deren Produktivität verharrt auf sehr niedrigem Niveau, da sie wegen ungleicher Bildungschancen und gesellschaftlicher Benachteiligung beim Zugang zu anderen sozialen Grunddiensten ihre Potentiale nicht angemessen entfalten können.

Die Einkommensungleichheiten sind in weiten Teilen Afrikas von ähnlicher Größenordnung wie in Lateinamerika, wobei die ländlichen Ungleichheiten insbesondere im südlichen Afrika ausgeprägt sind. So entspricht Malawis Gini-Koeffizient etwa dem von Brasilien. Diese Ungleichheiten tragen dazu bei, dass für die afrikanischen Armen besonders wenig von dem ohnehin zu geringen Wachstum übrig bleibt. Afrika wird die für eine nachhaltige Armutsminderung erforderliche wirtschaftliche Dynamik nicht erreichen, wenn es nicht umfassende Anstrengungen unternimmt, exzessive Einkommensungleichheiten und strukturelle Dualismen abzu-

bauen, die produktiven Fähigkeiten von Männern und Frauen gezielt zu entwickeln und sie zu befähigen, sich gemäß ihren Potentialen aktiv an Wirtschaft und Gesellschaft zu beteiligen.

Afrikas Reichtum sind seine Menschen, insbesondere ihre Fähigkeiten zu kollektivem Handeln, d.h. zur Sozialkapitalbildung. Wenn ihnen genügend Raum zu selbstverantwortetem Handeln eröffnet wird, organisieren sie sich auf der Ebene lokaler Gemeinschaften selbst und vernetzen sich regional und überregional. Die 70er und 80er Jahre haben gezeigt, dass sich insbesondere Frauen als Antwort auf politische und wirtschaftliche Krisen in Hunderttausenden von Basisgruppen organisierten, um durch gemeinsames Handeln mit der Not fertig zu werden. Allerdings gelang es wegen staatlicher Obstruktion und geberseitiger Zweifel an der Leistungskraft dieser frühen sozialen Bewegungen zunächst nicht, schlagkräftige horizontale und vertikale Netze zu bilden.

Als strategische Ansatzpunkte zur Entwicklung des Sozialkapitals, die sich auch in anderen Entwicklungsregionen bewährt haben, bieten sich in Afrika besonders an:

- Zugang zu sozialen Grunddiensten wie Bildung und Gesundheit für Männer und Frauen zu Bedingungen, die den finanziellen Möglichkeiten der armen Mehrheit entsprechen. Um einen schnellen und flächendeckenden Ausbau der sozialen Grunddienste in den afrikanischen LDCs zu erreichen, müssen die Anstrengungen in reformbereiten afrikanischen Ländern von den Gebern mit langem Atem unterstützt werden. Hierzu ist es erforderlich, dass sich Geber und Partnerländer auf ein koordiniertes Vorgehen im Rahmen von Sektor- und Sektorreformprogrammen verständigen und neue Wege bei der Finanzierung gehen. Auf Seiten der Partnerländer ist eine enge Abstimmung von Wirtschafts-, Fiskal- und Sozialpolitik eine wichtige Voraussetzung dafür, die vorhandenen gesellschaftlichen Potentiale bei Staat, Wirtschaft und Zivil-

gesellschaft für den Ausbau und den Betrieb der sozialen Grunddienste zu mobilisieren.

- Sicherstellung einer aktiven Teilhabe auch der armen Bevölkerung an wirtschaftlichen und politischen Entscheidungsprozessen. Der meist zentralistisch aufgebaute Staat hat auf vielfältige Weise versagt. Staatliche Dienstleistungen haben die eigentlich Begünstigten nicht erreicht und breiten Raum für ethnisch-klientelistische Politiken geschaffen. Durch eine breitere Beteiligung des gemeinnützigen Sektors (z.B. der Kirchen) und der Privatwirtschaft sowie durch Dezentralisierung und lokale und kommunale Selbstverwaltung lassen sich ökonomisch nachhaltige Trägerstrukturen aufbauen, an denen die Betroffenen beteiligt sind bzw. deren Geschick sie durch demokratische Entscheidungsfindung mitgestalten.

1.3 Demokratisierung und Frieden durch selbstverantworteten politischen und gesellschaftlichen Strukturwandel

In vielen Ländern bzw. Subregionen Subsahara-Afrikas sind für die letzten zehn Jahre rasche politische Veränderungen festzustellen. Es konnten verschiedene grundlegende positive Prozesse eingeleitet werden. Dies gilt nicht zuletzt für die Überwindung des Apartheidregimes in Südafrika und die (fragile) demokratische Öffnung Nigerias. Weitere Staaten wie Ghana und Tansania unternahmen Anstrengungen zur Demokratisierung und erwiesen sich dabei als relativ stabil.

Andere Länder der Region hingegen sind durch ausbleibende Demokratisierung und gewaltsame inner- und zwischenstaatliche Konflikte gekennzeichnet. Vielfach haben die staatlichen Strukturen keine ausreichende Legitimierung (etwa DR Kongo) oder es fehlen funktionierende staatliche Strukturen (etwa Somalia) bzw. sind diese nur in einzelnen Landesteilen vorhanden. In einer Reihe von Ländern fanden oder finden Bürgerkriege statt (wie

aktuell etwa in Angola, Burundi, Liberia, Sierra Leone und Sudan). Zwischenstaatliche Kriege (z.B. Äthiopien/Eritrea) werden ausgetragen; der Kongo-Konflikt hat sich zu einem afrikanischen Krieg ausgeweitet. In absehbarer Zukunft ist damit zu rechnen, dass in Afrika eine größere Ländergruppe fortbestehen wird, die durch einen Prozess des Staatszerfalls (*failing states*) oder durch gewaltsame Auseinandersetzungen gekennzeichnet ist. Für die betroffenen Länder und Regionen ist dies in aller Regel das entscheidende Entwicklungshindernis.

Die Ursachen und Auslöser für die gewaltsamen Konflikte in Subsahara-Afrika sind vielfältig:

- Sozio-ökonomische Faktoren, insbesondere sozio-ökonomische Disparitäten, der demographische Druck auf und die Konkurrenz um knapper werdende natürliche Ressourcen;
- politische Faktoren, insbesondere die Instrumentalisierung ethnischer Unterschiede, das Fehlen von demokratisch legitimierte staatlichen Strukturen und personalisierte Herrschaftsformen, Missbrauch des Staates als Einnahmequelle und Pfründe, unzureichende politische Teilhabe, Menschenrechtsverletzungen;
- Gewalt und Defizite im Sicherheitssektor, insbesondere unzureichend kontrollierte Sicherheitskräfte, weite Verfügbarkeit von Kleinwaffen und Militärgüter, traumatische Gewalterfahrungen;
- externe Faktoren, insbesondere Rohstoffinteressen (auch transnationaler Unternehmen) sowie die Instabilität in Nachbarländern und das Übergreifen von Konflikten auf andere Regionen (u.a. durch Flüchtlingsströme).

Seit den 90er Jahren sucht die EZ verstärkt nach Ansatzpunkten, um auf diese Herausforderungen einzugehen. Das Ende des Ost-West-Konflikts hat zwar die Handlungsspielräume hierfür vergrößert; dennoch ist grundsätzlich davor zu warnen, die Möglichkeiten zu überschätzen, von außen Einfluss

auf die Demokratisierung sowie die Verhinderung oder Beendigung von gewaltsamen Konflikten zu nehmen. Einfache Antworten auf die komplexe politische Wirklichkeit in Afrika gibt es nicht. Über die Art, den Wirkungsgrad und den potentiellen Erfolg einer Intervention – von der Wahlhilfe über die Durchsetzung von Konditionalität in der EZ bis zur Unterstützung eines militärischen Eingriffes zur Verhinderung gewaltsamer Auseinandersetzungen – kann letztlich nur vor dem jeweiligen Länderfall entschieden werden.

Demokratie und Frieden entwickeln sich nur auf der Grundlage eines selbstverantworteten politischen und gesellschaftlichen Strukturwandels, der von zivilgesellschaftlichen Gruppen, von legitimierten Parlamenten und Regierungen getragen wird. Den gewünschten Strukturwandel zu fördern, muss eines der vorrangigen Ziele der deutschen und europäischen EZ sein. Doch kann sie immer nur als Katalysator für Prozesse wirken, die von den afrikanischen Gesellschaften selbst ausgehen müssen. Es gibt zahlreiche Ansatzpunkte für eine zunehmend politisch und weniger technokratisch agierende EZ, um zivilgesellschaftliche und staatliche Strukturen dabei zu unterstützen, Demokratisierungsprozesse einzuleiten oder zu stabilisieren sowie konstruktive Mechanismen zur Lösung von Interessengegensätzen zu entwickeln.

Für die EZ lassen sich hieraus verschiedene strategische und operative Überlegungen ableiten:

- Auf der strategischen Ebene besteht die Notwendigkeit, folgende Fragen verstärkt einzubeziehen: Stellt der EZ-Beitrag eine Unterstützung der jeweiligen Regierung dar? Welche Instrumente (nichtstaatliche EZ, FZ, TZ etc.) entfalten welche politische Wirkung? Besteht die Gefahr, dass die EZ nicht intendierte negative Wirkungen haben könnte, etwa wegen ihrer regionalen Ausrichtung, Zweckentfremdung zugunsten von Sicherheitskräften, reformfeindlichen Staatsklassen etc.? Welches politische Signal ist mit dem Zeitpunkt der Kooperation verbunden (beispielsweise nach der Beendigung eines Bürger-

kriegs)? Falls keine geeigneten staatlichen Strukturen auf der Partnerseite vorhanden sind, kommen andere Ansprechpartner in Betracht?

- Auf der operativen Ebene lassen sich vielfach unmittelbare Förderbereiche identifizieren, etwa zur Unterstützung der Zivilgesellschaft, zum Aufbau unabhängiger Medien sowie leistungsfähiger Kommunalverwaltungen und Rechtssysteme. Ebenso wichtig ist es jedoch, sämtliche operative Maßnahmen, beispielsweise im Bereich der Verkehrsinfrastruktur oder im Bildungswesen, darauf zu überprüfen, ob sie positive oder negative Wirkungen auf die gesellschaftspolitische Situation oder einen bestehenden Konflikt entfalten – etwa weil sie eine ethnische Gruppen überproportional begünstigen oder weil Klientelsysteme besonderen Nutzen aus einer Maßnahme ziehen.
- Einen wichtigen neuen Ansatzpunkt bieten darüber hinaus regionale afrikanische Zusammenschlüsse (OAU, ggf. auch ECOWAS, SADC etc.). Sie können dabei unterstützt werden, Kapazitäten aufzubauen, um gemeinsame Normen zu etablieren (etwa im Menschenrechtsbereich) und konkrete Maßnahmen und Mechanismen zur Prävention und Bearbeitung von grenzüberschreitenden und innerstaatlichen Konflikten zu entwickeln.

Die kurz- bis mittelfristigen Aussichten für eine durchgängige Befriedung und Demokratisierung der subsaharischen Länder sind angesichts der Kriege und des fortschreitenden Staatszerfalls um die Großen Seen sowie in Teilen Westafrikas skeptisch zu beurteilen. Die Hoffnungen, die zeitweilig mit einigen politischen Führungspersonlichkeiten Afrikas verbunden waren (u.a. Issays Afeworki und Meles Zenawi), wurden leider tief enttäuscht. Doch gibt es angesichts positiver Entwicklungen in anderen Teilen Afrikas keinen Grund, ein durchgängig pessimistisches Bild zu zeichnen. Die Afrikapolitik sollte aber jenseits der "starken Männer" auf den Aufbau von gesellschaftlich breit verankerten Strukturen der

Selbstorganisation, demokratischen Willensbildung und Konfliktprävention setzen.

1.4 Eine zügige und nachhaltige Agrarentwicklung schafft armutsmindernde wirtschaftliche Dynamik

In den meisten Ländern Subsahara-Afrikas ist die Landwirtschaft der Schlüsselsektor für die volkswirtschaftliche Entwicklung. Im Durchschnitt der Länder Subsahara-Afrikas trägt die Landwirtschaft 35 % zum BIP, 70 % zur Beschäftigung und 40 % zum Export bei. In vielen Ländern gehört nach wie vor eine gesicherte eigenständige Versorgung mit Nahrungsmitteln zu den vorrangigen Entwicklungszielen. Ausgangspunkt für eine wirksame Verbesserung der Einkommens- und Ernährungslage ist eine nachhaltige Steigerung der landwirtschaftlichen Produktion.

Die überwiegend agrarisch geprägten Länder Afrikas brauchen eine *agrarbasierte Wachstumsstrategie*, welche dazu beiträgt, die vorhandenen Produktivitätsreserven sowie die sektoralen Verflechtungspotentiale mit den vor- und nachgelagerten Wirtschaftszweigen auszuschöpfen. Um agrarbasiertes Wachstum in Gang zu setzen, müssen sowohl eine Produktivitätssteigerung in der Agrarentwicklung selbst als auch eine landwirtschaftsnahe Industrialisierung erfolgen. Dabei muss auch darauf geachtet werden, dass der subsistenznahe Agrarsektor, der weitgehend unverbunden neben und inmitten des modernen landwirtschaftlichen Sektors fortbesteht und in dem die arme ländliche Bevölkerungsmehrheit ihr Auskommen sucht, wirksam mit den marktorientierten Sektoren verbunden wird. Die Erfahrungen zeigen, dass afrikanische Bauern und Bäuerinnen über eine große Adaptationskraft verfügen, wenn der makroökonomische und regulative Rahmen förderlich ist. Eine solche Strategie, die zumindest die fortschreitende Marginalisierung der afrikanischen Agrarwirtschaft im Weltagrarhandel verhindert, setzt allerdings auch voraus, dass Handels-

und Wechselkursregime künftig weniger preis- und marktverzerrend wirken.

Im Weltagrarhandel ist der ohnehin geringe Anteil afrikanischer Exportländer seit 1970 ständig zurückgegangen, insbesondere bei Erdnüssen, Kakao, Kaffee, Bananen, Baumwolle und Kautschuk. Zudem haben sich die landwirtschaftlichen *terms of trade* zu Ungunsten der afrikanischen Volkswirtschaften ständig verschlechtert. Die Weltmarktpreise für Getreide, Rindfleisch, Speiseöl und Zucker stehen aufgrund der Agrarpolitiken der Industrieländer und ihrer Dumping-Praktiken im gewogenen Mittel um etwa 25 % unter dem Niveau unverzerrter Kostenpreise. Hinzu kommen gezielte Subventionen der EU für Exporte von Getreide, Rindfleisch, Milchprodukten, Tomatenkonzentrat etc. in afrikanische Länder. Eine landwirtschaftliche Preis-, Markt- und Handelspolitik afrikanischer Länder kann also den vor- und nachgelagerten Sektoren und damit der Gesamtwirtschaft nur dann Wachstumsimpulse geben, wenn sie die verzerrten Weltmarktpreise zumindest teilweise korrigiert – etwa durch Importabschöpfungen für eine befristete Periode oder indem sie Abwertungen zulässt.

Grundlegende Voraussetzung für eine zügige landwirtschaftliche Entwicklung ist der gesicherte Zugang zu den natürlichen Ressourcen Boden, Wasser, Weiden, Wald. Hierzu bedarf es neben klarer und sozial gerechter Bodenrechtsregelungen eines ausreichenden Bestandes an diesen Ressourcen. Dieser nimmt allerdings auf dem Kontinent kontinuierlich ab. Von den gesamten Nutzflächen Afrikas sind bereits 22 % durch Übernutzung, Wasser- oder Winderosion vollständig degradiert. In Ländern mit Bewässerungsfeldbau aber sind die Betriebe mit über 80 % der Wasserentnahme die weitaus größten und nicht die effizientesten Nutzer der knappen Wasservorräte; die ständige Abnahme der afrikanischen Waldflächen ist hauptsächlich auf die Ausdehnung der Ackerflächen in immer marginalere Zonen zurückzuführen. Die Produktivitätssteigerung muss ökologisch nachhaltig sein, wenn sie sich nicht selbst die Grundlage entziehen will.

Agrarreformen sind eine unverzichtbare Voraussetzung, um die häufig exzessiven Einkommensungleichheiten abzubauen und die damit verbundene wirtschaftliche und soziale Ausgrenzung großer Teile der armen Bevölkerung zu überwinden. Ohne breitenwirksame Agrarreformen, die auch die Landnutzungsrechte der Frauen sichern, wird es in vielen afrikanischen Ländern kaum gelingen, die Armut zu vermindern. Viele Agrarreformvorhaben konnten in Afrika bislang nicht auf den Weg gebracht werden, weil sowohl der politische Wille als auch die strategische Durchsetzungsfähigkeit in den Partnerländern fehlen. Allerdings waren umfassende Agrarreformen aus unterschiedlichen Gründen auch von wichtigen Gebern häufig nicht gewollt (Ablehnung marktunverträglicher Umverteilung, Druck von Seiten transnationaler Agrarunternehmen, Druck von weißen Siedlern europäischer Abstammung etc.). Darüber hinaus scheuten sie die damit verbundenen längerfristigen finanziellen Engagements, und es fehlte an koordinierten Unterstützungsprogrammen.

In Subsahara-Afrika finden gegenwärtig Veränderungsprozesse in zwei Richtungen statt: Auf der einen Seite drängen sie auf einen Ausgleich zwischen den kolonial geprägten Großfarmstrukturen und den historisch gewachsenen afrikanischen Landnutzungsansprüchen (Eigentumsrechte versus kommunale Nutzungsrechte). Die hier angestrebten Reformen haben redistributiven Charakter. Sie konzentrieren sich gegenwärtig auf Namibia, Simbabwe und Südafrika. Auf der anderen Seite lösen Kommerzialisierung und Modernisierung generell Veränderungsdruck in der bäuerlichen Landwirtschaft aus. Innovative und marktverträgliche Agrarreformen sehen eine schrittweise Modernisierung der Agrarverfassungen von bislang befristeten Nutzungsrechten am Gemeineigentum hin zu langfristig gesicherten Nutzungs- oder Pachtrechten vor. Beiden Prozessen kann nur mit planvollen Reformprogrammen begegnet werden, die von Maßnahmen zur Stärkung des staatlichen und privaten Dienstleistungsangebots flankiert werden sollten. Seit Mitte der 90er Jahre findet diesbezüglich bei wichtigen bilateralen und multilateralen Gebern ein Umdenkprozess statt, und die Unterstützung für innovative

Agrarreformen nimmt zu. Die deutsche EZ sollte sich in diesem Bereich sektorpolitisch und finanziell verstärkt engagieren.

Für eine breitenwirksame Agrarentwicklung ist außerdem die Erweiterung und Vertiefung der ländlich-wirtschaftlichen Infrastruktur einschließlich Wegebau, kleiner Bewässerungssysteme, Märkte, Veterinäreinrichtungen etc. notwendig. Sie sollte weitgehend auf die bäuerliche Landwirtschaft als dem eigentlichen Potential für Produktivitätssteigerung, Diversifizierung und Qualitätsverbesserung zugeschnitten sein. Landwirtschaftliche Beratungs- und Finanzdienstleistungen sind notwendig, um die Voraussetzungen für Produktivitätssteigerung und Kapitalakkumulation zu schaffen und das vielerorts nach der Abschaffung der *marketing boards* entstandene institutionelle Vakuum zu füllen.

In den ressourcenreichen Ländern der sub-humiden Zonen, wie Angola, DR Kongo, Sambia, Tansania und Mosambik, ist eine agrarbasierte Wirtschaftsentwicklung eine realistische Option. Hier bestehen sowohl Möglichkeiten zur Intensivierung der landwirtschaftlichen Erzeugung (Schließung der Ertragslücke) als auch Möglichkeiten zur Erschließung noch beachtlicher Flächenreserven. Ein wichtiger Hemmfaktor für eine zügige Agrarentwicklung liegt auch in den ressourcenreichen Ländern in der Unterkapitalisierung der Landwirtschaft im Verhältnis zu ihren volkswirtschaftlichen Beiträgen, ihrem Intensivierungs-, Diversifizierungs- und Wertschöpfungspotential. Eine agrarbasierte Wirtschaftspolitik sollte in diesen Ländern die schrittweise Modernisierung und Kommerzialisierung der bäuerlichen Landwirtschaft anstreben. Dies kann erreicht werden, indem

- die Entwicklung der ländlichen Basis- und Marktinfrastruktur gefördert wird,
- eine Agrarinnovationspolitik entsprechende Preisanreize schafft,
- Gemeindestrukturen so gestärkt werden, dass diese als Grundlage für lokale Wirtschaftsentwicklung dienen können, und

- ein gerechtes und eindeutiges Bodenrechtssystem geschaffen und umgesetzt wird.

Für ressourcenarme Länder wie die Sahelländer sind modifizierte Entwicklungsstrategien erforderlich, da die wirtschaftliche Stabilisierung dieser Zonen zum großen Teil davon abhängt, ob die Landwirtschaft dauerhaft subventioniert werden kann. Dauerhafte Subventionen sind Voraussetzung dafür, den Zugang der Bäuerinnen und Bauern zu natürlichen Ressourcen zu sichern und die landwirtschaftliche Produktivität zu erhöhen, so dass Landflucht vermindert und ein nachhaltiges Städtewachstum möglich wird. In diesen Ländern bzw. Regionen kann eine nachhaltige landwirtschaftliche Entwicklung nur dann gelingen, wenn Bodenmeliorationen degradierter Flächen erfolgen und durch umfangreiche und nachhaltige externe Subvention realisiert werden.

Bei großflächigen Bodenmeliorationen handelt es sich um öffentliche Güter, die staatliches Engagement erfordern. In marginalen, relativ dünn besiedelten Gebieten rechnen sich Bodenverbesserungen schon aufgrund der enormen Transportkosten einzelwirtschaftlich nicht. Nachhaltiges Ressourcenmanagement hat nur dort eine Chance, wo die Transportkosten subventioniert werden und gleichzeitig die Besiedlung der Räume so dicht ist, dass die Opportunitätskosten für Arbeit relativ niedrig sind. In weiten Teilen des Sahel etwa ist dies der Fall. Die finanzielle Zusammenarbeit sollte sich auf wenige nachfrageorientierte Initialbereiche konzentrieren, und eine dauerhafte Technische Zusammenarbeit sollte neben dem funktionellen Beratungs- und Bildungsbereich die Konfliktprävention durch Landnutzungsplanung unterstützen. Auch hier ist die Entwicklung der menschlichen Fähigkeiten Grundlage eines eigenen Entwicklungsweges.

In den meisten Ländern Subsahara-Afrikas sind beträchtliche öffentliche und private Investitionen notwendig. *De facto* sind jedoch in den letzten Jahren fast überall die öffentlichen Zuwendungen für die Agrarentwicklung zurückgegangen. Sie liegen gegenwärtig unter 10 % des Sektorbeitrages zum

BIP. Die unzureichende Mittelallokation der öffentlichen Hand zur Modernisierung und Reform des Agrarsektors hat damit nicht nur die Agrarentwicklung selbst, sondern in ressourcenreichen Ländern auch die eigenständige privatwirtschaftliche Entwicklung gehemmt. In ressourcenarmen Ländern hat sie zur weiteren Degradierung von Flächen beigetragen, was hohe Folgekosten für eine erneute Inwertsetzung der Böden nach sich ziehen wird. In den Budgetallokationen sowie in den ODA-Zuflüssen sollte daher jetzt eine Trendumkehr erfolgen. Schlüsselbereiche für öffentliche Entwicklungsinvestitionen (national, regional, ODA-Mittel) sind die ländliche Basisinfrastruktur, das Ausbildungs-, Forschungs- und Beratungswesen, Finanzdienstleistungen sowie der gesamte Bereich ressourcenstabilisierender Investitionen, der konfliktpräventive Maßnahmen einschließt.

1.5 Regionale Kooperation und Integration sind Voraussetzungen für eine aktive globale Integration Afrikas

Vorhaben der Regionalintegration haben in Afrika in den letzten Jahren einen Aufschwung erlebt. Stärkere politische und wirtschaftliche Konvergenz zwischen den Staaten der Region seit dem Ende des Ost-West-Konflikts, aber auch die zunehmende politische und weltwirtschaftliche Marginalisierung des Kontinents haben diesen Prozess gleichermaßen beschleunigt. Der "neue Regionalismus", zu dem sich heute auch die afrikanischen Regionalvorhaben nach den reihenweise fehlgeschlagenen Experimenten der 60er und 70er Jahre bekennen, ist von einer größeren Weltmarktöffnung gekennzeichnet. Außerdem geht der erklärte Anspruch der meisten Vorhaben – darunter insbesondere in Westafrika die ECOWAS und die frankophone UEMOA, die ostafrikanische EAC und im Süden die SADC – über regionale Handelspräferenzen weit hinaus. Armutsminderung, politische und makroökonomische Stabilisierung, Ausbau der regionalen Infrastruktur sowie vertiefte sektorale Kooperation von der Währungspolitik bis zum Ressourcenschutz stehen auf

der Agenda. Die Bedingungen für eine erfolgreiche Regionalintegration sind damit zunächst günstiger geworden.

Neu ist auch die wachsende Unterstützung der Regionalintegration durch die internationale Gemeinschaft: Die WTO sieht regionale Präferenzabkommen unter bestimmten Voraussetzungen als dem globalen Liberalisierungsziel insgesamt zuträglich an, die EU unterstützt wie zahlreiche andere Geber die Regionalisierung insbesondere in Subsahara-Afrika aktiv. So setzt etwa das Cotonou-Abkommen zwischen der EU und den AKP-Ländern explizit auf Regionalgemeinschaften als neue Partner für die angestrebten Wirtschaftspartnerschaftsabkommen (*Regional Economic Partnership Agreements* – REPAs). Aus Sicht der Bundesregierung kann die Regionalintegration in Afrika wesentliche Beiträge zur politischen Stabilisierung und Konfliktprävention, zur Stärkung der wirtschaftlichen Entwicklung, zur Erschließung innerafrikanischer Handlungspotentiale sowie zur verbesserten Integration der afrikanischen Volkswirtschaften in die Weltmärkte leisten.

Sind die hiermit angesprochenen Erwartungen an die Regionalintegration in Afrika realistisch? Welche politischen, welche wirtschaftlichen Ziele verfolgen die Staaten selbst? Wie wirkungsvoll kann Regionalintegration angesichts der geringen wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit, verbreiteter Geberabhängigkeit, politischer Labilität und offener Konflikte zwischen beteiligten Mitgliedstaaten überhaupt sein?

Der Abbau von Zöllen allein würde in Afrika kaum Wohlfahrtsgewinne nach sich ziehen, auch wenn im intraregionalen Handel derzeit noch ungenutzte Potentiale bestehen. Durch die fortschreitende weltweite Liberalisierung verlieren regionale Präferenzen schnell an Bedeutung. Außerdem ist der intraregionale Handel wegen der Ähnlichkeit der Produktions- und Exportstrukturen der meisten Länder mit kaum über 10 % der Gesamtexporte gering. Eine Ausnahme bildet allein der Handel zwischen Südafrika und dem Rest der Region. Der in anderen Regionalgemeinschaften besonders dy-

namische intraindustrielle Handel entfällt in Afrika beinahe ganz. Insbesondere Binnenländer haben in Folge der Zolleinbußen – wenn etwa der extraregionale Handel über andere Länder einer Freihandelszone abgewickelt wird – mit deutlich geringeren Staatseinnahmen zu rechnen, die nicht durch einen unmittelbaren Wohlfahrtsgewinn kompensiert werden.

Folgende Motive kennzeichnen heute im Wesentlichen die afrikanischen Integrationsvorhaben:

- Die Hoffnung auf dynamische Integrationseffekte aufgrund einer deutlichen Senkung der derzeit hohen Transaktionskosten des Wirtschaftens (z.B. durch Infrastrukturausbau, stabilere Rahmenbedingungen und harmonisierte Steuer- und Rechtssysteme), aufgrund arbeitsteiliger Spezialisierung sowie durch die Anziehung ausländischer Direktinvestitionen samt ihres technologischen Know-hows;
- ein Zuwachs an internationaler Verhandlungsmacht, sei es aus Sicht eines kleineren Landes als Teil einer größeren Gruppe, die ähnliche Interessen verfolgt (beispielsweise gegenüber der EU oder der WTO), sei es als regionale Vormacht (Nigeria, Südafrika), die sich als Sprecher, Vermittler oder regionaler Ordnungshüter größere internationale Anerkennung verschafft;
- die Aussicht auf Zuwendungen im Rahmen der EZ, zumal die Regional Kooperation im Gegensatz zur bilateralen Hilfe sowohl bei den multilateralen als auch bei vielen bilateralen Geberinstitutionen noch Zuwächse verzeichnet.

Vertiefte Regionalintegration ist eine wesentliche Voraussetzung dafür, dass Afrika an Wettbewerbsfähigkeit gewinnt. Kleine Märkte und geringe gesellschaftliche Vorleistungen für die Wirtschaft (wie Bildung und Ausbildung, materielle und institutionelle Infrastruktur, Einrichtungen der Forschung und Entwicklung etc.) sind zentrale Hemmnisse der afrikanischen Entwicklung, die durch Regionalintegration leichter überwunden werden können. An-

gesichts der ungleichen Voraussetzungen der einzelnen Länder besteht allerdings die Gefahr einer polarisierten Entwicklung in den verschiedenen Regionen, der durch verstärkte Unterstützung der schwächeren Länder und Subregionen begegnet werden muss. Auf Eigenbeiträge gestützte und von der EZ mitfinanzierte regionale Strukturfonds könnten ein hierfür geeignetes Finanzierungsinstrument darstellen.

Verstärkte regionale und internationale Verhandlungskapazitäten aufzubauen sollte auch aus Gebersicht ein wichtiges Ziel afrikanischer Regionalintegration darstellen. Wenn es gelingt, mit Hilfe der Regionalorganisationen tragfähige regionale Konfliktbearbeitungsmechanismen zu etablieren und gemeinsame Positionen in den internationalen Organisationen zu vertreten, wäre dies ein wesentlicher Beitrag im Sinne globaler Strukturpolitik. Der Weg dahin ist jedoch noch weit. Und nur solche Bündnisse, die bereits zu Beginn der Integration ein hinreichend großes Bündel gemeinsamer Interessen aufweisen und deren gemeinsame Interessen mit fortschreitender Integration ständig zu- und nicht etwa abnehmen, werden stabil genug sein, um notwendige Lernschritte zu unternehmen und im Verlauf des Prozesses immer mehr zu profitieren. Bislang ist regionale Integration in Afrika vor allem eine Veranstaltung zwischen Regierungen bzw. Regierungschefs. Die EZ kann hier wichtige Beiträge zur Einbeziehung weiterer politischer (z.B. Parlamente), zivilgesellschaftlicher und privatwirtschaftlicher Akteure leisten und sollte dieses Engagement gezielt ausbauen.

Bei allzu forscher Unterstützung regionaler Integration durch die internationale Gemeinschaft besteht gerade in Afrika das Risiko der Geberabhängigkeit. Bei einigen Regionalorganisationen ist bereits jetzt auf der Ebene der Durchführung von Projekten und Programmen ein extrem hoher externer Finanzierungsanteil gegeben (z.B. beim SADC-Aktionsprogramm in Höhe von 90 %). Problematisch daran ist nicht nur ein Mangel an *ownership* sowie die mögliche Überforderung der institutionellen Leistungsfähigkeit der jeweiligen Regionalorgane. Hin-

zu kommt, dass ein wesentliches Moment der Integration – das Einwerben von Gebermitteln – im Grunde integrationsfremd ist. Dies spricht für eine geduldige und maßvolle Unterstützung von Lernprozessen mit längerfristiger Perspektive. Eine verbesserte Geberabstimmung ist hierbei unabdingbare Voraussetzung.

1.6 Afrikas Chancen in der Weltwirtschaft können durch eigene Anstrengungen und günstigere Handelsbedingungen verbessert werden

Afrika spielt in der Weltwirtschaft nur noch eine marginale Rolle. Sein Anteil an den Weltexporten hat kontinuierlich abgenommen: Er lag 1994 nur noch bei 1,4 % des Weltexports, die internationalen Kapitalflüsse gehen weitgehend an dem Kontinent vorbei – weniger als 1 % der globalen ausländischen Direktinvestitionen gehen nach Afrika (1997), Afrika ist von der Globalisierung durch erhebliche Kapitalflucht eher negativ betroffen, was nur z.T. durch ODA kompensiert wird.

Die geringen Erfolge der bisherigen Strukturanpassungsprogramme für afrikanische Länder haben tiefgehende strukturelle Defizite hervortreten lassen, die eine dynamische wirtschaftliche Entwicklung und Diversifizierung der Produktions- und Exportstruktur behindern. Zum einen sind die Transportkosten infolge der mangelhaften Infrastruktur und der geringen Effizienz staatlicher oder staatlich reglementierter Transportunternehmen deutlich höher als in anderen Kontinenten. Zum anderen sind die Transaktionskosten, also die Kosten der Interaktion zwischen wirtschaftlichen Akteuren nicht nur wegen der unzureichenden Kommunikationsinfrastruktur, sondern auch infolge unzureichender institutioneller Rahmenbedingungen so hoch, dass eine vertiefte Arbeitsteilung zwischen Unternehmen blockiert wird. So erschwert z.B. ein unangepasstes Zivilrechtswesen bzw. das Nebeneinander kodifizierten und Gewohnheitsrechts die Durchsetzung

von Verträgen und zwingt zu hohen Risikoauflagen.

Aufgrund solcher Defizite werden afrikanische Länder trotz sinkender Reallöhne von Unternehmen der Industrieländer kaum als Standorte für *Outsourcing* und Direktinvestitionen in Betracht gezogen. Mit wenigen Ausnahmen blieben so die afrikanischen Länder auf den Export von gering verarbeiteten mineralischen und agrarischen Rohstoffen beschränkt, für die die Importnachfrage der Industrieländer vergleichsweise weniger dynamisch verläuft als für verarbeitete Industriegüter.

Zur geringen Diversifizierung der Exportpalette der meisten afrikanischen Länder trug auch noch die Handelspolitik der EU bei, die Rohstoffimporten die geringsten Handelsbarrieren entgegengesetzt, während weiterverarbeitete Produkte auf steigende Zölle und nichttarifäre Handelshemmnisse treffen. Zwar sollten die Lomé-Präferenzen für AKP-Länder eigentlich deren Exporte verarbeiteter Industriegüter in die EU von Zöllen befreien. Doch sind die Präferenzen an Ursprungsregeln gebunden, die eine in vielen afrikanischen Ländern am Beginn der industriellen Entwicklung und vor dem Hintergrund der genannten strukturellen Hemmnisse kaum je erreichte Verarbeitungstiefe voraussetzen. Zudem begünstigte die EU die Fixierung afrikanischer Länder auf Rohstoffexporte durch das Exporterlösstabilisierungssystem STABEX (später ergänzt um das weniger anspruchsvolle System für mineralische Rohstoffe: SYSMIN).

Die möglichen komparativen Vorteile afrikanischer Länder für Exporte auch nichttropischer Agrargüter wurden von der EU durch den rigiden Außenschutz der Gemeinsamen Agrarpolitik nicht nur nicht begünstigt, sondern durch subventionierte Exporte europäischer Agrarüberschüsse wissentlich untergraben. Potentiellen afrikanischen Produzenten wurden dadurch Marktchancen auf eigenen und auf Drittmarkten vorenthalten. Mittelfristig könnten sich neue Chancen für afrikanische Agrarexporte ergeben, wenn im Zuge der Agrarverhandlungen in der WTO die Importbarrieren (Importabschöpfungen)

gesenkt und die produktionswirksamen Subventionen im Hinblick auf den Beitritt einer Reihe agrarisch geprägter osteuropäischer Länder zur EU abgebaut würden (Agenda 2000) und wenn schließlich als Folge der aktuellen Agrarskandale eine "ökologische Wende" in der europäischen Agrarproduktion eingeleitet würde. Eine immer wichtigere Aufgabe der Entwicklungszusammenarbeit wird es dann sein, die Partnerländer bei der Einhaltung der von den europäischen Verbrauchern geforderten Gesundheits- und Umweltstandards zu unterstützen, damit sie die neuen Exportchancen auf dem europäischen Markt auch nutzen können.

Mit der Cotonou-Vereinbarung wird eine deutliche Abkehr vom bisherigen Lomé-Modell eingeleitet. Im handelspolitischen Teil des Abkommens wird zum einen die wenig wirksame Exporterlösstabilisierung aufgegeben – die bisherigen Mittel für STABEX und SYSMIN werden dem EDF zugeschlagen – und wird zum anderen, ab 2008, die einseitige Präferenzgewährung für AKP-Exporte durch die Vorbereitung von reziproken Freihandelsabkommen mit dafür geeigneten Regionen oder auch einzelnen AKP-Ländern abgelöst. Den am wenigsten entwickelten Ländern sollen die bisherigen Lomé-Präferenzen auch weiterhin gewährt werden. Ob die Schaffung interregionaler Freihandelszonen zwischen der EU und AKP-Ländern der richtige Weg ist, um diese Länder stärker in die Weltwirtschaft zu integrieren, bleibt abzuwarten. Wenn die betreffenden Länder die radikale Öffnung für Importe aus der EU nicht zum Anlass nehmen, sich auch gegenüber dem Rest der Welt handelspolitisch zu öffnen, würden nur die europäischen Exporteure ein „Schnäppchen“ machen, indem sie einen mehr oder weniger exklusiven Zugang zu den afrikanischen Märkten erhalten. Wesentliches Ziel sollte es sein, dass durch die externen Verpflichtungen im Rahmen der regionalen Integrationsmodelle und der Freihandelsabkommen mit der EU zumindest die Handelspolitik als Teil der Rahmenbedingungen afrikanischer Länder soweit stabilisiert und berechenbar wird, dass davon die Investitionsneigung sowohl einheimischer Unternehmer wie ausländischer Investoren angeregt wird.

Die EU und die bilateralen Geber sollten die afrikanischen Partner dabei unterstützen, im Rahmen der WTO eine aktivere Rolle als bisher zu spielen, um damit zum einen den Abbau immer noch vorhandener Handelsschranken der Industrieländer z.B. für Agrarprodukte durch eigene Liberalisierungszusagen aushandeln zu können und um zum anderen ihre eigene Handelsöffnung auch multilateral zu binden und damit gegen Rückschritte zuverlässig abzusichern (*credible commitments*). Dies hätte den Vorteil, dass die afrikanischen Länder nicht nur das jeweils günstigste Weltmarktangebot als Input für die Weiterverarbeitung durch ihre Exportindustrien wahrnehmen könnten, sondern dass auch ausländische Investoren davon überzeugt werden könnten, dass sie an afrikanischen Standorten auf das gleiche Weltmarktangebot von Gütern und Dienstleistungen als Inputs zurückgreifen können wie an jedem anderen Standort der Welt.

Die EZ kann darüber hinaus einen wesentlichen Beitrag für eine aktive weltwirtschaftliche Integration Afrikas leisten, indem sie die Länder dabei unterstützt, die Transaktionskosten des Wirtschaftens deutlich zu senken und technologische Kompetenz aufzubauen. Dies geht über die – weiterhin notwendige – Verbesserung der physischen Infrastruktur weit hinaus und umfasst Bereiche wie die Modernisierung des Bildungswesens, insbesondere des tertiären Bildungssektors, den Aufbau von wirtschaftsnahen Technologie- und Forschungsinstitutionen sowie die Förderung eines privaten Unternehmertums, das in der Lage ist, die bestehende Produktivitätslücke zu schließen und eigene technologische Kompetenz zu erwerben. Selbst wenn ein technologisches "*leap frogging*" für viele Länder des Kontinents kaum möglich sein wird, muss Afrika bei der Einführung und Nutzung neuer Kommunikations- und Informationstechnologien unterstützt werden, damit der sogenannte digitale Graben nicht noch größer wird. Südafrika könnte hierbei für den Kontinent eine Schlüsselrolle spielen.

Die deutsche EZ muss im Verbund mit anderen Akteuren schlagkräftiger und politischer werden

Afrika hat in der Vergangenheit reichlich EZ-Mittel (ODA) erhalten. So stieg der Nettotransfer pro Kopf der afrikanischen Bevölkerung bis 1990 kontinuierlich auf 32 US \$, um dann nach Ende des Ost-West-Konflikts und im Verlauf des Globalisierungsprozesses bis auf 19 US \$ (1998) abzusinken. Die afrikanischen Ländern gewährte Technische Zusammenarbeit liegt mit jährlich etwa 4 Mrd. US \$ sogar noch höher als die Finanzmittel, die für Reformpolitiken unmittelbar eingesetzt werden können, also die "*quick disbursing aid*". Die Zahl der EZ-Experten erreichte in den späten 80er Jahren etwa 50.000. Aber nicht nur Regierungen sind Empfänger von EZ; in wachsendem Maße erhalten auch afrikanische NROs ausländische Entwicklungshilfe.

Für die deutsche und europäische Entwicklungspolitik stellen sich angesichts der fortdauernden Schwierigkeiten einer großen Zahl afrikanischer Länder, ihre Entwicklungsdynamik zu verstärken bzw. entwicklungshemmende politische und wirtschaftliche Strukturen abzubauen, drängende Fragen nach den strukturellen, konzeptionellen und instrumentellen Änderungen, die erforderlich sind, um die EZ-Mittel effektiver einzusetzen und gleichzeitig die Hilfeabhängigkeit Afrikas zu verringern.

Es gibt angesichts der Heterogenität afrikanischer Ausgangslagen und des hohen Veränderungs- und Anpassungsdrucks, dem die Gesellschaften unterworfen sind, keine einfachen Antworten. Die deutsche EZ mit ihrem hoch differenzierten Instrumentarium sollte eigentlich besonders gut in der Lage sein, auf die unterschiedlichen Anforderungen der verschiedenen Länder zu reagieren. Dieser Vorteil wird aber nicht genutzt oder wird sogar zum Nachteil, wenn die verschiedenen Instrumente nicht ineinander greifen und in unverbundene Einzelmaßnahmen münden. Hier sind eine Reihe von Verbesserungen in der Konzipierung, Steuerung und Durchführung von Maßnahmen vorzunehmen.

Die Geber haben oftmals dazu beigetragen, die ausgeprägten Steuerungsschwächen afrikanischer Regierungen sowie nationaler und lokaler Träger noch zu verstärken, anstatt sie abzubauen:

- Viele innovative Einzelprojekte der bilateralen und multilateralen EZ verlaufen wirkungsarm im Sande, da weder die Projektträger noch andere Institutionen in der Lage sind, sie zu replizieren oder zumindest auf dem erreichten Niveau nachzuhalten. Damit wird die EZ ihrem eigenen Anspruch auf "Strukturwirksamkeit" häufig nicht gerecht. Projekte wurden durchgeführt, obwohl die Entscheidungsträger erkennbar nicht bereit waren, die erforderlichen Reformpolitiken durchzuführen, die erst ein förderliches Umfeld schaffen würden.
- Die hohe Zahl der ausländischen Experten und die Vielzahl von Projekten und Programmen, die von den Gebern zur Durchführung vorgeschlagen wurden, ließen selten *ownership* auf Seiten der Länder entstehen. Projekte und Programme wurden von den Gebern konzipiert und durchgeführt; einheimische Entscheidungsträger und Fachleute wurden ins zweite Glied gestellt, lehnten dann konsequenterweise auch die Verantwortung für das Scheitern ab.
- Die Geber banden wesentliche Planungs- und Entscheidungskapazitäten der Partnerregierungen und der nationalen wie lokalen Durchführungsorganisationen durch ihre stark wachsenden formellen Ansprüche und häufig wechselnde konzeptionelle Ansätze. Viele Fachministerien waren kaum in der Lage, eigene strategische Entwürfe zu entwickeln bzw. wenn doch, diese dann auch umzusetzen, da die Geber es zum ersten besser wussten und zum zweiten ihre Projektvorstellungen durchzusetzen suchten. Bereits in den frühen 80er Jahren stellten afrikanische Agrarplaner die Sinnhaftigkeit importierter und in Konkurrenz zueinander ins Feld gebrachter landwirtschaftlicher Beratungsansätze in Frage, konnten sie jedoch nicht verhindern, da sie sonst auch auf die technische Infrastruktur der Projekte (Fahrzeuge etc.) hätten verzichten müssen.
- Geberkonkurrenz bzw. unterschiedliche Konzeptionen führten dazu, dass Reformpolitiken

nicht nur nicht gemeinsam unterstützt, sondern vielfach indirekt hintertrieben wurden. Eine politisch motivierte EZ für die Länder Afrikas wie zu Zeiten des Kalten Krieges hat darüber hinaus zu *soft options* verleitet und die erforderlichen harten Reformschnitte verzögert. Oft waren die Entscheidungen bilateraler Geber überdies noch von eigenen kommerziellen, militärischen und politischen Interessen geprägt.

- Staatliches Versagen wurde zwar seit Anfang der 80er Jahre zunehmend erkannt, doch suchten dann die bilateralen Geber zu schnell ihr Heil in den noch schwachen zivilgesellschaftlichen Strukturen. Dieser massive Schwenk führte im Norden wie im Süden mangels Professionalität und funktionierender Kontrollmechanismen zu Ressourcenverschwendung, teilweise auch zur Selbstbereicherung oder Beschäftigungsbeschaffung für rührige NRO-Mitarbeiter.

Welche Schlussfolgerungen sollten daraus gezogen werden? Folgende vorläufige Antworten können gegeben werden:

- Die Länder Afrikas sind keine Sozialfälle, die treuhänderisch-patriarchalisch durch die internationale Gemeinschaft verwaltet werden müssen, sondern Länder, die eine partnerschaftliche Förderung brauchen. Dafür sollte die EZ in Zukunft insgesamt weniger technokratisch als politisch ausgerichtet und bereit sein, sich in spezifische Programme der Länder selbst einbinden zu lassen. Afrika kann sicherlich auch angesichts seiner niedrigen heimischen Spar- und Investitionsraten auf mittlere Sicht nicht auf EZ verzichten, denn abgesehen von wenigen Ausnahmen – wie etwa Südafrika und Mauritius – erhalten die Länder Afrikas außerhalb des Extraktionssektors keine signifikanten privaten Transfers im Zuge von Auslandsinvestitionen.
- Die EZ sollte die lokalen Kapazitäten stärken und nicht überfordern. Im günstigsten Fall reformwilliger Regierungen und ausreichender administrativer Kapazität sollte sich die deut-

sche EZ an neuen Formen geberkoordinierter Programm- und Budgethilfe beteiligen. Die deutsche und die europäische Entwicklungszusammenarbeit mit den Ländern Afrikas sollte diese neuen Hilfemodalitäten (*Comprehensive Development Framework, Poverty Reduction Strategy Papers*), die sich unter der Moderation der Weltbank entwickeln, aktiv mitgestalten. Dies setzt allerdings voraus, dass die deutsche EZ vor Ort fachlich angemessen vertreten ist, um sich auf der Meso- und Makroebene auf gleicher Augenhöhe mit den Vertretern von Weltbank und IWF sowie anderer bilateraler Geber zu treffen.

- In dem für Afrika eher typischen Fall von Ländern, in denen zwar eine Reformwilligkeit der Regierung erkennbar ist, aber die administrativen Kapazitäten für eigenverantwortliche Planung und Durchführung komplexer Sektorprogramme nicht ausreichend sind, sollte sich die deutsche EZ an von jeweils einem *lead donor* gesteuerten Sektorprogrammen beteiligen. Dies würde einerseits der Überforderung lokaler Kapazitäten durch Projektproliferation entgegenwirken und andererseits im Konzert der Geber auf die Gestaltung der sektorpolitischen Rahmenbedingungen Einfluss nehmen. Die schrittweise Stärkung der Kapazitäten der Partnerorganisationen muss Bestandteil der Aktivitäten sein.
- Im ungünstigsten Fall reformunwilliger Regierungen ist Zurückhaltung angesagt. Hier sind vor allem die Nichtregierungsorganisationen und politischen Stiftungen aufgerufen, die gesellschaftlichen Reformkräfte zu identifizieren und zu unterstützen, damit sich langfristig die Rahmenbedingungen für effektive Entwicklungszusammenarbeit verbessern. Dabei sollte neben der Zivilgesellschaft verstärkt auch die Privatwirtschaft eingebunden werden.
- Dem vollständigen Abbruch der entwicklungspolitischen Beziehungen im Falle politischen Fehlverhaltens auf Seiten der Partner ist meist das Einfrieren der staatlichen EZ vorzuziehen, um nicht die Arbeit nichtstaatlicher Träger und

die humanitäre Hilfe zu gefährden. Eine Wiederaufnahme der Zusammenarbeit für den Fall, dass die Reformbereitschaft deutlich zunimmt, ist dann leichter möglich.

- Selektivität und Konzentration sind zwei probate Mittel, um die Leistungsfähigkeit der bilateralen EZ zu verbessern. Allerdings muss Deutschland seinem politischen und wirtschaftlichen Gewicht auch in Afrika gerecht werden. Ein (teilweiser) Rückzug aus Afrika, die Konzentration auf humanitäre Aktionen sowie eine fortgesetzte Verminderung der diplomatischen Präsenz beschädigt die wohlverstandenen deutschen Interessen in Afrika.
- Angesichts der Herausforderungen, denen sich Afrika und die Entwicklungszusammenarbeit mit Afrika gegenübersehen, müsste die Europäische Union wenn schon nicht mit einer Stimme sprechen, so doch an einem Strang ziehen, vor allem wenn es um Beeinflussung der Rahmenbedingungen für gesellschaftliche und wirtschaftliche Entwicklung in afrikanischen Ländern geht. Der institutionelle Rahmen für eine Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik liegt mit dem Vertrag über die Europäische Union vor und muss mit Leben gefüllt werden. Schon seit 1975 bildet die Konvention von Lomé (seit 2000 Cotonou) die vertragliche Grundlage für die Entwicklungszusammenarbeit der Gemeinschaft mit afrikanischen Ländern; außerdem ruft das Kapitel „Entwicklungszusammenarbeit“ im EG-Vertrag von 1992 zur Koordinierung der Entwicklungspolitik der Mitgliedsstaaten und der Gemeinschaft auf. In der Realität ist es angesichts der herrschenden Interessengegensätze noch ein weiter Weg bis zu einer Europäisierung der Afrika-Politik und Vergemeinschaftung der EZ. Auf Länderebene oder bezogen auf einzelne strategische Handlungsfelder bietet sich jedoch die Bildung flexibler Partnerschaften an, die auf Grundlage gleichgerichteter Interessen und Programme gebildet werden.

- Im Gegensatz zu Großbritannien und Frankreich besitzt Deutschland kein institutionalisiertes Forum, um einen fortgesetzten politischen Dialog mit afrikanischen Ländern zu führen. Die verstärkte Einrichtung und Förderung deutsch-afrikanischer und innerafrikanischer Foren etwa auf Parlaments-, Länder- (bzw. Provinz-) und Kommunalebene, zwischen Persönlichkeiten des öffentlichen Lebens oder der Privatwirtschaft könnte eine wichtige Lücke schließen. Insbesondere auf der subregionalen Ebene gibt es hierfür Ansatzpunkte, die im Rahmen der deutschen Afrika-Politik gezielt ausgebaut werden sollten.

Anhang

Programm

**Afrika-Tag
des
Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ)
und des
Deutschen Instituts für Entwicklungspolitik (DIE)**

**am 3. Mai 2001 in Bonn
Tulpenfeld**

„Afrika zu Beginn des 21. Jahrhunderts:

**Herausforderungen und Entwicklungspotenziale – Handlungsoptionen für eine strategische
Entwicklungspolitik“**

Ziele der Veranstaltung:

Auf der Grundlage realistischer Analysen sollen wesentliche Determinanten und bestehende Potenziale der politischen, wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung in Subsahara-Afrika aufgezeigt und die Handlungsoptionen der deutschen Afrikapolitik hinsichtlich ihrer Einflussmöglichkeiten auf diese Potenziale und Engpässe ausgelotet werden.

Die strategischen Ansatzpunkte der Entwicklungspolitik sollen als wesentliches Gestaltungsinstrument der deutschen Afrikapolitik herausgestellt und Eckpunkte für eine sinnvolle Nutzung ihrer Handlungsoptionen im Verbund mit anderen Akteuren erarbeitet werden.

Aufbau der Veranstaltung:

Die eintägige Veranstaltung gliedert sich in zwei Teile:

Ein **fachöffentliches Symposium** analysiert die strategischen Handlungsoptionen der deutschen Entwicklungspolitik gegenüber den Ländern Subsahara-Afrikas in einem Kreis eingeladener Fachleute aus Politik, den Ressorts, Wissenschaft und Zivilgesellschaft (max. 60 Teilnehmer/innen). Die Ergebnisse werden in einer Pressekonferenz vorgestellt. Das Symposium endet um 18.00 Uhr mit einem Empfang der Ministerin und einem Buffet.

An das Symposium schließt sich am Abend eine **Podiumsdiskussion** an, bei der die zukünftige Ausrichtung der deutschen Afrikapolitik im Kreis hochrangiger Vertreter aus Politik und Wissenschaft diskutiert werden soll. Diese Veranstaltung wird für einen größeren Interessentenkreis geöffnet (Medien, EZ-Community, Botschaften in Bonn und Umgebung, interessierte Öffentlichkeit).

Die Gesamtergebnisse der eintägigen Veranstaltung werden vom DIE dokumentiert.

Programm

9.30 – 9.45 Tulpenfeld Haus 6 DSE Spiegelsaal	Begrüßung durch Dr. Hans-Helmut Taake, Geschäftsführer des Deutschen Instituts für Entwicklungspolitik (DIE) und Dr. Heinz Bühler, Kurator der Deutschen Stiftung für Internationale Entwicklung (DSE)
9.45 – 10.15 Tulpenfeld Haus 6 DSE Spiegelsaal	Grundsatzrede von Frau Heidemarie Wieczorek-Zeul, Bundesministerin für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung zum Thema: „Entwicklungspolitik als wesentliches Gestaltungselement der deutschen Afrikapolitik – Eckpunkte für eine strategische Orientierung“
10.15 – 10.30 Tulpenfeld Haus 6 Eingangsbereich	kurze Pause Kaffee/Getränke
10.30 – 12.30 Tulpenfeld Haus 6 DSE Spiegelsaal	Plenum 1 „Afrikas Entwicklung unterstützen – auf der Suche nach den richtigen Ansätzen für die deutsche Afrikapolitik“ Vorträge von: Prof. Dr. Georg Elwert, Institut für Ethnologie und Soziologie der FU Berlin Frau Dr. Helga Gräfin Strachwitz, Afrikabeauftragte des Auswärtigen Amtes Frau Dr. Uschi Eid, Parlamentarische Staatssekretärin im Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung Moderation: Prof. Dr. Peter P. Waller Diskussion
12.30 – 14.00 Tulpenfeld Haus 8 Casino	Mittagspause
13.00 Tulpenfeld Haus 6 DSE Raum K 20	Pressekonferenz mit Frau Heidemarie Wieczorek-Zeul, Bundesministerin für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
14.00 – 16.00 Tulpenfeld Haus 6 DSE Raum K 19	Arbeitsgruppensitzungen <i>AG 1 – Frieden und Demokratie</i> „Politischer und gesellschaftlicher Strukturwandel in Subsahara-Afrika als Voraussetzung und Ergebnis von Entwicklung“ – Vorsitz: Frau Dr. Ursula Schäfer-Preuss, Abteilungsleiterin „Instrumente der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit“ des BMZ Impulsreferat: Dr. Hildegard Lingnau, DIE / GTZ (Kigali) Rapporteur: Dr. Stephan Klingebiel, DIE

<p>Tulpenfeld Haus 6 DSE Spiegelsaal</p>	<p><i>AG 2 – Wirtschaft und armutsorientiertes Wachstum</i></p> <p>„Potentiale und Erfolgsfaktoren für eine nachhaltige wirtschaftliche und soziale Entwicklung – Reformfordernisse in den Partnerländern, den internationalen Regelwerken der Zivilgesellschaft und der Entwicklungspolitik“ – Vorsitz: Herr Dr. Michael Hofmann, Abteilungsleiter „Globale und sektorale Aufgaben; europäische und multilaterale Entwicklungszusammenarbeit“ des BMZ</p> <p>Impulsreferat: Dr. Helmut Orbon, GTZ (Pretoria)</p> <p>Rapporteur: Dr. Hans Gsänger, DIE</p>
<p>Tulpenfeld Haus 6 DSE Raum 3.31o</p>	<p><i>AG 3 – Regionale Zusammenarbeit und globale Integration</i></p> <p>„Tragfähigkeit und Notwendigkeit regionaler Strategien zur Lösung politischer, ökologischer, wirtschaftlicher und sozialer Fragen – Bedeutung für eine bessere globale Integration Afrikas“ - Vorsitz: Frau Elisabeth D'Hondt, Beauftragte für Afrika südlich der Sahara des BMZ</p> <p>Impulsreferat: Dr. Wolfgang Zehender, GTZ (Harare)</p> <p>Rapporteurin: Regine Qualmann, DIE</p>
<p>Tulpenfeld Haus 4 DIE Hörsaal 15. Etage</p>	<p><i>AG 4 – Instrumente und Verfahren einer zukunftsorientierten Entwicklungspolitik für Afrika</i></p> <p>„Von der traditionellen EZ zur Entwicklungspolitik mit global strukturpolitischem Anspruch – Innovative Ansätze, um den Entwicklungen und Herausforderungen in Afrika zu entsprechen“ – Vorsitz: Herr Prof. Dr. Michael Bohnet, Abteilungsleiter „Entwicklungspolitik mit Ländern und Regionen“ des BMZ</p> <p>Impulsreferat: Dr. Winfried Polte, KfW</p> <p>Rapporteur: Dr. Uwe Otzen, DIE</p>
<p>16.00 – 16.15 Tulpenfeld Haus 6 DSE Eingangsbereich</p>	<p>kurze Pause Kaffee/Getränke</p>
<p>16.15 – 17.30 Tulpenfeld Haus 4 Regulierungsbehörde Saal Erdgeschoss</p>	<p>Plenum 2 Vortrag und Diskussion der Ergebnisse der Arbeitsgruppen Moderation durch Frau Dr. Uschi Eid, Parlamentarische Staatssekretärin des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung</p>
<p>17.30 – 18.00</p>	<p>Pause</p>
<p>18.00 – 19.30 Tulpenfeld Haus 8 Casino</p>	<p>Empfang der Ministerin / Buffet</p>

<p>19.30 – 21.30 Tulpenfeld Haus 7 Saal der ehemaligen Bundespressekonferenz</p>	<p>Podiumsdiskussion einschl. Saaldiskussion zum Thema: „Afrika zu Beginn des 21. Jahrhunderts – Anforderungen an die deutsche Afrikapolitik und die Partnerländer in Afrika“ mit: Frau Heidemarie Wieczorek-Zeul, Bundesministerin für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung Herr Jean Melaga, Botschafter der Republik Kamerun Herr Mar Dieye, Chef-Ökonom für Afrika bei UNDP/New York Frau Bianca Buchmann, Vorstandsvorsitzende des Afrika-Vereins und Geschäftsführende Gesellschafterin der Hospital Engineering GmbH Frau Cornelia Füllkrug-Weitzel, Direktorin von Brot für die Welt Herr Elísio Macamo, Universität Bayreuth</p> <p>Moderation durch Herrn Dr. Hans-Helmut Taake, Geschäftsführer des Deutschen Instituts für Entwicklungspolitik</p>
--	--

Teilnehmerliste

Herr Hans G. Meier-Ewert	Afrika-Verein e.V.
Frau Bianca Buchmann	Afrika-Verein e.V. Hospital Engineering GmbH
Herr Prof. Dr. Heribert Weiland	Arnold-Bergsträßer-Institut für kulturwissenschaftl. Forschung
Herr Harald Ganns	ehem. Afrikabeauftragter der Bundesregierung im Auswärtigen Amt
Frau Dr. Helga Gräfin Strachwitz	Auswärtiges Amt
Frau Dr. Anna Hochreuter	Auswärtiges Amt
Frau Cornelia Füllkrug-Weitzel	Brot für die Welt Diakonisches Werk der EKD in Deutschland
Herr Thomas Albert	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
Herr Prof. Dr. Michael Bohnet	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
Herr Dr. Günter Bonnet	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
Frau Elisabeth D'Hondt	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
Frau Parlament. Staatssekretärin Dr. Uschi Eid	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
Frau Dr. Gabriele Geier	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
Herr Dr. Michael Hofmann	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
Herr Wolfgang Kanera	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
Herr Adolf Kloke-Lesch	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung

Herr Heinrich Lehne	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
Herr Dr. Friedrich Neumann-Damerau	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
Frau Dr. Ursula Schäfer-Preuss	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
Herr Joachim Schmitt	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
Frau Bundesministerin Heidemarie Wieczorek-Zeul	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
Herr Karsten Reineke	Bundesnachrichtendienst
Herr Dr. Stefan Reuter	Carl-Duisberg Gesellschaft (CDG)
Herr Dr. Helmut Asche	Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH
Frau Dr. Hildegard Lingnau	Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE), z.Zt. beurlaubt, als AP des Projektes „Krisenprävention – Unterstützung der Nationalen Kommission für Versöhnung in Ruanda“ Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH Kigali – Ruanda
Herr Dr. Helmut Orborn	Policy Advisory Programme (EDAP) - Project Leader Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH Pretoria - Südafrika
Frau Mary Schäfer	Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH
Herr Dr. Wolfgang Zehender	Advisory Service for Private Business (Southern Africa) Coordinator Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH Harare - Zimbabwe
Frau Ingrid Becker-Inglau, MdB	Deutscher Bundestag Fraktion der SPD

Herr Klaus Körting	Deutscher Bundestag Fraktion Bündnis '90/Die Grünen
Herr Dr. Hans-Christian Ströbele	Deutscher Bundestag Fraktion Bündnis '90/Die Grünen
Frau Lilli Löbsack	Deutscher Entwicklungsdienst (DED) Gemeinnützige Gesellschaft mbH
Herr Prof. Dr. Hartmut Brandt	Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE)
Herr Dr. Hans Gsänger	Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE)
Herr Dr. Stephan Klingebiel	Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE)
Frau Dr. Susanne Neubert	Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE)
Herr Dr. Uwe Otzen	Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE)
Frau Regine Qualmann	Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE)
Herr Dr. Hans-Helmut Taake	Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE)
Herr Prof. Dr. Peter Waller	ehem. Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE)
Herr Dr. Jürgen Wiemann	Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE)
Frau Dr. Angelika Wilcke	DLG-Verlags-GmbH – Entwicklung und Ländlicher Raum –
Herr Dr. Konrad Melchers	epd Evangelischer Pressedienst Entwicklungspolitik
Herr Sigurd Illing	Europäische Kommission DG Entwicklung Brüssel
Herr Dr. Manfred Wadehn	Evangelischer Entwicklungsdienst (EED)
Herr Reinhold E. Thiel	E + Z
Herr Prof. Dr. Georg Elwert	Freie Universität Berlin Institut für Ethnologie
Herr Dr. Volker Vinnai	Friedrich-Ebert-Stiftung
Herr Prof. Dr. Peter Meyns	Gerhard-Mercator-Universität Gesamthochschule Duisburg

Herr Prof. Dr. Stefan Brüne	Institut d'Etudes Politiques Alfred Grosser Paris
Herr Dr. Dirk Kohnert	Institut für Afrika-Kunde (IAK) im Verbund der Stiftung Deutsches Übersee-Institut
Herr Dr. Walter Eberlei	Institut für Entwicklung und Frieden
Herr Dr. Michael Plesch	Konrad-Adenauer-Stiftung
Herr Dr. Winfried Polte	Kreditanstalt für Wiederaufbau
Frau Dr. Claudia Radeke	Kreditanstalt für Wiederaufbau
Herr Hans Maier	MISEREOR - Aktion gegen Hunger und Krankheit in der Welt Bischöfliches Hilfswerk MISEREOR e.V
Herr Josef C. Gorgels	SAFRI-Büro c/o DaimlerChrysler
Herr Dr. Stefan Mair	Stiftung Wissenschaft und Politik Forschungsinstitut für Internationale Politik und Sicherheit
Herr Manfred Drewes	“der überblick” Vetreter von Frau Wilke-Launer
Herr Elísio Macamo	Universität Bayreuth
Herr Prof. Dr. Joachim von Braun	Zentrum für Entwicklungsforschung der Universität Bonn (ZEF)