



## Der Afrikanische Peer Review-Mechanismus (APRM) – Wie weitreichend, wie gut?

Regierungsführung ist zu einem afrikanischen Thema geworden. Mit dem *African Peer Review Mechanism* (APRM) haben Afrikanische Staatschefs ein Tabu gebrochen im Afrika nach der Unabhängigkeit. Die Organisation für Afrikanische Einheit (OAU) betonte die Prinzipien der Nichteinmischung und der territorialen Unversehrtheit, was von vielen afrikanischen Regierungen genutzt wurde, sich der Verantwortlichkeit für den Schutz der Menschenrechte zu entziehen und zu verhindern, dass *bad governance* juristisch aufgearbeitet wird. Die Afrikanische Union (AU) als Nachfolgerin der OAU verkündet das Streben nach einer veränderten politischen Kultur.

Der erste kontinentale Rahmen für Governance entstand mit der Neuen Partnerschaft für Afrikas Entwicklung (*New Partnership for Africa's Development*, NEPAD), jetzt unter dem Dach der AU. NEPAD beschäftigt sich nicht nur mit sozioökonomischen Angelegenheiten, sondern wendet sich auch dem politischen Thema der guten Regierungsführung zu. Eine Besonderheit NEPADs ist außerdem der APRM, der staatliche Voraussetzungen für eine weitere Entwicklung benennt. Alle Länder, die dem APRM beitreten, verpflichten sich damit implizit, Reformen entsprechend der Empfehlungen des *Reviews* durchzuführen.

Frühere Beurteilungen zeigten in ganz Afrika Verbesserungen der politischen Repräsentation, während Mängel in den Gebieten der Korruption und institutionellen

Effektivität vorherrschen. Dennoch wollen sich eine Reihe von Ländern dem APRM unterziehen, deren politischer Wille zu einer unabhängigen Begutachtung fraglich ist.

Bis jetzt ist kaum bekannt, wie sich der *Peer Review*-Prozess auf Länderebene entfaltet. Ghana und Ruanda haben den ersten vollständigen *Peer Review* abgeschlossen. Die offizielle Veröffentlichung der entsprechenden Ergebnisse und Empfehlungen wurde für die erste Hälfte des Jahres 2006 angekündigt. Ghanas Bericht ist inzwischen im Internet öffentlich erhältlich. Andere Länder (Kenia, Mauritius, Südafrika und Nigeria) machen mit ihren *Reviews* Fortschritte. In allen diesen Ländern gab es öffentliche Diskussionen über den Prüfungsprozess.

Die Verfahren in Ghana und Ruanda – Vorbild für andere Länder, sich dem Prozess anzuschließen – verliefen besonders im Hinblick auf Partizipation der Zivilgesellschaft unterschiedlich. Kritische Bemerkungen, die in den Berichten hervorgehoben wurden, sind u.a. der ausgedehnte Staatsapparat Ghanas. Entscheidend wird die Reaktion der Staatschefs auf die Empfehlungen der *Reviews* sein. Auch die Geber sollten die Empfehlungen der Ländergutachten unterstützen, um die afrikanischen Kapazitäten zu fördern. Zugleich scheint es sinnvoll, die Unterstützung der zivilgesellschaftlichen Institutionen auszuweiten, nicht zuletzt im Hinblick auf die Erfahrungen aus den zwei abgeschlossenen Prüfungsprozessen.

### Peer Review in der neuen Architektur Afrikas

In den 1990er Jahren war Governance vor allem ein Konzept der Geber, verbunden mit Konditionalitäten in den Hilfeleistungen. Mittlerweile aber erregt dieses Thema in vielen afrikanischen Staaten großes, auch kritisches Interesse.

In der Vergangenheit neigten afrikanische Staatschefs dazu, bei politischen Diskussionen im Rahmen der Organisation für Afrikanische Einheit (OAU) Fragen der Regierungsführung auszublenden. Auch wenn die OAU in ihrer Förderung der Unabhängigkeit des afrikanischen Kontinents stark zur politischen Emanzipation beigetragen hat, nutzten viele afrikanische Regierungschefs ihre nationale Macht, um den Schutz der Menschenrechte zu vernachlässigen und deren Verletzung strafrechtlich folgenlos zu lassen. Viel versprechend schien

darauflin die 2002 als OAU-Nachfolgerin gegründete Afrikanische Union (AU), die ankündigte, das politische Klima ändern zu wollen. Obwohl das AU-Gipfeltreffen in Khartoum im Januar 2006 anhaltende Schwierigkeiten illustrierte, änderte sich die Vorgehensweise: Sudans Kandidatur für die AU-Präsidentschaft löste eine politische Auseinandersetzung aus. Noch befinden sich AU- bzw. UN-Friedenstruppen in der Provinz Darfur, um die dortige Bevölkerung vor Milizen zu schützen, für deren Unterstützung die Regierung verantwortlich gemacht wird. Daher wurde der Sudan als nicht geeignet erachtet, den AU-Vorsitz zu führen.

Ein neuer Rahmen für Governance-Diskussionen ist die *New Partnership for Africa's Development* (NEPAD), gegründet im Jahre 2001 (s. Kasten 1). NEPAD definiert staatliche, auch politische Voraussetzungen für Ent-

wicklung. Der *African Peer Review Mechanism* (APRM) wurde häufig als ein unverwechselbares Element NEPADs bezeichnet. Das Instrument ist für Afrika neu, aber nicht einzigartig. Andere internationale Organisationen haben langjährige Erfahrungen mit *Peer Reviews*. Ein Beispiel ist die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD).

Wie auch der OECD *Peer Review* ist der APRM ein freiwilliges System gegenseitiger Begutachtung, verbunden mit Erfahrungsaustausch und Überzeugungsarbeit (aufbauend auf Kontakten zwischen den Staatshäuptern).

Bis jetzt haben sich 26 Staaten zum APRM verpflichtet. Dies birgt das potentielle Risiko für Länder mit Schwächen in der Regierungsführung, angeprangert zu werden. Die Anzahl an Staaten, die sich für den Prozess angemeldet haben, lässt jedoch vermuten, dass viele afrikanische Regierungschefs mit zweifelhaften politischen Referenzen das politische Risiko als „handhabbar“ einschätzen. Gegenwärtig haben sich folgende Länder für den APRM angemeldet: Ägypten, Algerien, Angola, Äthiopien, Benin, Burkina Faso, Gabun, Ghana, Kamerun, Kenia, DR Kongo, Lesotho, Malawi, Mali, Mauritius, Mosambik, Nigeria, Ruanda, Sambia, Senegal, Sao Tome & Príncipe, Südafrika, Sudan, Tansania und Uganda.

Es ist unwahrscheinlich, dass der APRM allein einen Wettbewerb um die beste Regierungsführung auslösen wird und so Entwicklungsblockaden gelöst werden. Vermutlich wird eine Reihe von Regierungen versuchen, den Prüfungsprozess in ihrem Sinne zu beeinflussen. Die Tatsache jedoch, dass sie sich öffentlich zu *good governance* verpflichtet haben, eröffnet der Bevölkerung die Möglichkeit, nach Worten Taten zu fordern.

### Erste Schritte: UNECA Governance-Bericht

Ein Bericht der UN *Economic Commission for Africa* (UNECA) war ein erster Versuch für afrikanische Governance-Prüfungen. Die Indices der UNECA basieren auf Haushaltserhebungen sowie aus Expertenbefragungen; diese beinhalten eine Bandbreite an Governance-Themen, von institutioneller Wirksamkeit über ökonomisches Management und Redefreiheit bis zur Korruptionsbekämpfung. Das Projekt war als eine Vorbereitung für den APRM gedacht, dessen Partner UNECA ist.

UNECA präsentierte die Ergebnisse in einem Überblicksbericht. Am Ende des Jahres 2003 wurden 28 Länder bewertet, von denen Ghana zusammen mit Namibia, Botswana, Südafrika, Mauritius und Marokko in allen Bewertungskategorien über dem Durchschnitt lagen. In allen untersuchten Ländern wurden Mängel besonders in den Bereichen Korruption und institutionelle Effektivität deutlich, während die politische Repräsentation relativ positiv bewertet wurde.

Ghanas Glanz ist deutlich blässer in den Bereichen Finanzsystem und Korruptionskontrolle (s. Diagramm). Kenia schnitt in allen Bereichen unterdurchschnittlich ab, insbesondere im Kampf gegen die Korruption. Für Ruanda, das als teilnehmender Staat im UNECA Überblicksbericht aufgeführt ist, gibt es keine Übersicht. Dies ist insofern bemerkenswert, als Ruanda nach dem Völkermord inter-

### Kasten 1: Die „initiierenden Staaten“ NEPADs

Die Neue Partnerschaft für Afrikas Entwicklung begann mit mehreren Initiativen afrikanischer Staatshäupter. Letztlich gründeten diese Bemühungen auf verstärkte gesellschaftliche Forderung nach besserer Wirtschaftsführung, die sich seit 1990 in mehreren demokratischen Umbrüchen in Afrika bemerkbar machten. 2001 entwickelten fünf Staatshäupter Entwicklungspläne. Nach anfänglich separater Arbeit vereinten sie ihre Kräfte: der Präsident Südafrikas Thabo Mbeki, Nigerias Olosegun Obasanjo, Senegals Abdoulaye Wade, Algeriens Abdelaziz Bouteflika sowie Ägyptens Hosni Mubarak. Deren fünf Länder werden als „initiierende Staaten“ bezeichnet.

NEPAD strebt nach einer verstärkten Zusammenarbeit, ausgehend von der Analyse, dass Regierungsversäumnisse die Entwicklung Afrikas empfindlich stören. Das APRM dient dabei als Instrument des wechselseitigen Lernens innerhalb Afrikas, sowie als Druckmittel in Fällen, in denen eine Verbesserung der Regierungsführung nötig scheint. Afrika soll, so die Hoffnung, von einer verbesserten Governance profitieren durch verstärkte Investitionen des privaten Sektors sowie durch erhöhte Entwicklungshilfe und Schuldenerlass. Die Aktivitäten NEPADs zielen auf Infrastruktur und Sozialpolitik. Nach der Gründung der Afrikanischen Union wurde im Jahre 2002 NEPAD als sozioökonomisches Programm der AU aufgenommen. Die Verbesserung der Regierungsführung wurde aufgrund der vielen schwachen Staaten in Afrika als besondere Herausforderung gesehen. Alleine der Beitritt in den „Club“ von engagierten Mitgliedern galt als gewinnbringend, da so internationales Ansehen – und ausländische Investitionen – erwartet werden.

national eine umstrittene Regierungsführung hat und daher ein schwer zu bewertendes Land ist.

### Der Prozess des Peer Reviewing unter APRM

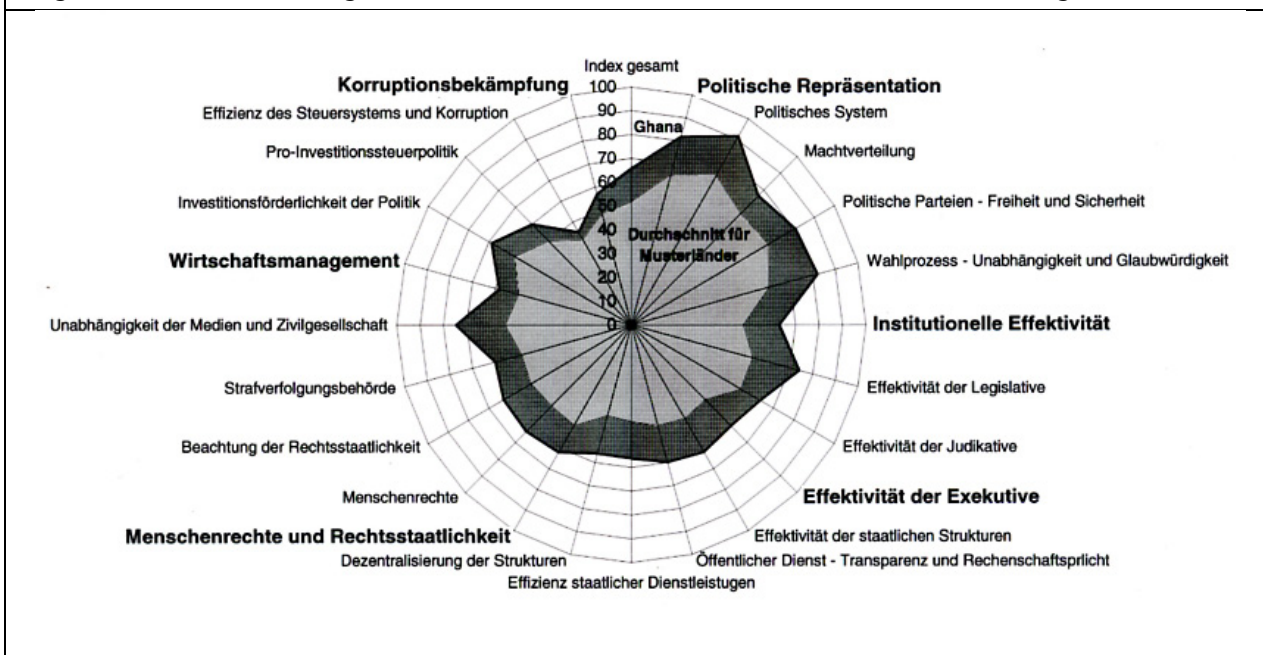
Die Operationalisierung des *Peer Review*-Systems gründet sich auf die NEPAD-Erklärung zu *Demokratie, politischer und ökonomischer sowie Corporate Governance* vom Juni 2002. Diese benennt vier Schwerpunkte von Governance als wichtige Voraussetzungen für Entwicklung:

- Demokratie und politische Regierungsführung,
- Ökonomische Regierungsführung und Management,
- *Corporate Governance* (Regulierung der Geschäftswelt) und
- Sozioökonomische Entwicklung.

Jedes Land durchläuft fünf APRM-Etappen: Zuerst wird eine nationale Anlaufstelle eingerichtet und das APRM-Sekretariat entsendet einen Fragebogen, der an die lokalen Bedingungen angepasst werden kann. Ziel ist nicht der Vergleich der Länder untereinander, sondern die individuelle Beurteilung von Stärken und Schwächen. Zudem verfasst das Sekretariat einen Hintergrundbericht, um die Selbsteinschätzung der Länder überprüfen zu können. Falls nötig, besucht eine Unterstützungskommission das Land, um die APRM-Richtlinien vorzustellen. Bisher wurden alle untersuchten Länder bereit.

In der nächsten Etappe führt eine Länderprüfungsgruppe Besprechungen mit den Beteiligten durch. Die Mitglieder der Prüfungsgruppe stammen aus NEPAD-Partnerinstitutionen, wie UNECA, der Afrikanischen Kommission für die Menschen- und Völkerrechte, etc.

Diagramm: Ghanas Bewertung im UNECA Governance-Bericht und afrikanischer Durchschnitt im Vergleich



Quelle: UNECA 2005

Daraufhin wird ein Bericht von der Länderprüfungsgruppe entworfen. Dieser wird dem APR-Sekretariat, dem APR-Panel und schließlich dem APR-Forum übergeben. Die letzte Etappe des APRM – welche gerade für Ghana und Ruanda vorbereitet wird – ist die Veröffentlichung des Länderberichts mit Empfehlungen sowie eventuell die Ausübung von Druck seitens des APR-Forums, dem höchsten Gremium des *Peer Reviews*.

Dem Forum zugeordnet ist ein APR-Rat bedeutender Persönlichkeiten (*Panel of Eminent Persons*), welcher als „Glaubwürdigkeitspuffer“ zwischen den Staatschefs und den *Review*-Prozessen dient. Der Ausschuss besteht aus sechs vom Forum ernannten angesehenen Personen mit vielfältigen Hintergründen. Der APRM-Prozess erhält administrative Unterstützung von einem kleinen, 12-köpfigen Expertenteam im Sekretariat, welches in Midrand/Südafrika ansässig ist. Die Struktur des Sekretariats wird derzeit überprüft; einige der 12 Stellen sind unbesetzt.

### APRM: Auf dem Weg – mit verändertem Fahrplan

Der ursprüngliche Plan sah eine gleichzeitige Prüfung von vier Ländern vor. In der Praxis sind Ghana und Ruanda am weitesten mit ihren Berichten – Ghanas nationaler Bericht ist inzwischen im Internet zugänglich. Der Prüfungsprozess in diesen Pionierländern hat daher besonderes Interesse erregt. In einigen Ländern kam es zu Medienspekulationen über die Inhalte der *Reviews*, angeheizt durch die der Öffentlichkeit fehlenden Informationen bezüglich des APRM.

Die Prüfung sollte ursprünglich vier Monate pro Land dauern. Diese Zeitspanne wurde auf neun Monate verlängert, nachdem deutlich wurde, dass der noch neue Prozess mehr Zeit braucht. Im Januar 2006 sprach das APR-Forum Empfehlungen zu den Berichten Ghanas

und Ruandas aus, der letzte Schritt bevor die Berichte auch offiziell publiziert werden.

### Ghana – ein partizipativer Prozess?

Ghana entschied sich schon vor den NEPAD-initiierten Staaten (s. Kasten 1) für den APRM. Dieses Land ist eines der wenigen Nicht-Initiatoren von NEPAD, die politische Ernsthaftigkeit in Bezug auf diesen Prozess bewiesen. Ein neu etabliertes NEPAD-Ministerium betreut Ghanas nationalen APRM-Prozess.

Ghanas Prüfungsprozess begann im März 2004. Zuerst wurde ein siebenköpfiger Nationaler APRM-Aufsichtsrat eingerichtet, beauftragt mit der gesamten Koordination des Prozesses im Land. Die Mitglieder kamen aus der ghanaischen Zivilgesellschaft, so dass Glaubwürdigkeit gewährleistet wurde. Außerdem ernannte der Nationale Aufsichtsrat vier unabhängige Forschungsinstitute zu den jeweils führenden Institutionen in den vier Prüfungsgebieten; so wurde Fachwissen für die *Review*-Durchführung genutzt. Der nationale Aufsichtsrat, unterstützt von einem kleinen Sekretariat, sowie die Forschungsinstitutionen organisierten gemeinsam Workshops im Land und versandten Fragebögen.

Ingesamt führte Ghana einen sorgfältigen Prüfungsprozess durch. Der wichtigste Aspekt war dabei politischer Wille zu einer Beteiligung der Zivilgesellschaft. Der Bericht des ghanaischen nationalen APRM-Aufsichtsrats ist inzwischen inoffiziell im Internet zugänglich: Er umfasst 270 Seiten sehr detaillierte Analyse der Gesetzgebung und der Praxis in den vier oben genannten Bereichen. Trotz insgesamt positiver Bewertung werden u.a. im Bereich der politischen Regierungsführung nicht-demokratische Relikte in der Verfassung kritisiert. Zudem werden die mangelnde Effektivität der öffentlichen Verwaltung – z.T. mit sich überschneidenden Kom-



petenzen – und Korruption als Probleme genannt. Der offizielle Berichts des APRM-Forums ist jedoch noch nicht erschienen.

### Ruanda – ein vom Präsidenten gelenktes Projekt?

Ruanda führte seine Prüfungen parallel zur ghanaischen durch. Wie viele andere NEPAD-Ländern – außer Ghana – legte Ruanda seine APRM-Anlaufstelle in das Präsidialamt. Wie auch in Ghana wurde eine Nationale APRM-Kommission zur Koordinierung des Prüfungsprozesses eingerichtet. Unklar blieb die Rolle eines weiteren Gremiums, des ruandischen APRM-Steuerungskomitees.

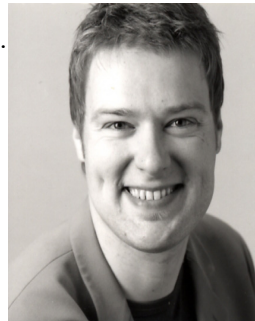
Auch in Ruanda stammen die Mitglieder dieser Kommission aus der Zivilgesellschaft. Der Unterschied zu Ghana besteht darin, dass Ruanda nicht federführende Institute in bestimmten Gebieten ernannte. Die Kommission blieb das Hauptorgan des Prozesses, unterstützt von einem kleinen Sekretariat. Zur Organisation ihrer Arbeit bildete die Kommission eine nationale technische Prüfungsgruppe mit Unterkommissionen für jedes der vier Themen. Allein zum Ende des Prüfungsprozesses wurden unabhängige Organisationen eingebunden, deren Aufgabe in der Qualitätskontrollen lag. Dies war letztlich die Aufgabe eines nationalen Workshops, dem zahlreiche ähnliche, länderweite Treffen vorangegangenen waren.

Wahrscheinlich wird Ruandas noch nicht veröffentlichter Bericht unter den identifizierten Hauptpunkten institutionelle Leistungsmängel aufgrund fehlender Ressourcen nennen. Allerdings hat die zentrale Rolle des Präsidenten im Prüfungsprozess Besorgnis über politische Manipulation ausgelöst. Abzuwarten bleibt, welche Empfehlungen der APRM geben wird und wie Ruanda darauf reagiert.

### Implikationen für externe Unterstützung

Eine bisherige Lektion ist die Langwierigkeit des Review Prozesses; die Absprache mit inländischen Interessenvertretern ist nicht so einfach wie gedacht. Die Beteiligung der Zivilgesellschaft ist jedoch wichtig. Der stockende APRM-Prozess ist bisher auf die länderspezifischen Ausprägungen zurückzuführen. Gegenwärtig gilt es, den APRM-Prozess nicht zu überfordern. Im *Peer Review* geht es in erster Linie um die Richtung der Veränderungen (Cilliers 2002). Es ist daher auch zu früh, den APRM als wirkungslos zu verurteilen. Bisher liegen für kein Land die offiziellen Empfehlungen des APRM-Forums vor. Der Erfolg des APRM wird an dem Mut des APRM-Forums zu messen sein, deutliche und konstruktive Vorschläge zu machen. Zentral ist dann die Reformbereitschaft der untersuchten Regierungen und Veränderungswille in den Gesellschaften.

Ruanda hat angekündigt, 100 Mio. US \$ in Programme zu investieren, um identifizierte Mängel zu beheben, während Ghana ein ehrgeiziges, fünfjähriges 2,9 Mrd. US \$ Aktionsprogramm nach seinem *Peer Review* plant. Der EU-Vorschlag einer Governance-Initiative zur Unterstützung der afrikanischen Länder bei der Umsetzung der vom APRM vorgeschlagenen Reformen sollte daher als ein fortschrittliches Entwicklungsmodell angesehen werden. Zudem sollten die Entwicklungspartner nicht nur als Geldgeber fungieren, sondern die afrikanischen Regierungen an ihre Versprechen im Zusammenhang mit dem *Peer Review* erinnern. Entscheidend wird der Umgang mit reformunwilligen Regierungen sein, die den *Peer Review*-Prozess als Feigenblatt nutzen wollen.



**Dr. Sven Grimm**  
Wissenschaftlicher Mitarbeiter des DIE



**Prince Mashele**  
Wissenschaftlicher Mitarbeiter des Institute for Security Studies (ISS)

#### Literatur

- Cilliers J. (2002): NEPAD's Peer Review Mechanism, Pretoria: Institute for Security Studies (ISS Paper 64)
- Ghana National APRM Governing Council (2005): Ghana Country Consolidated Report. Zu finden in den "APRM country reports" unter: <http://www.saiia.org.za>
- NEPAD (2002): Declaration on Democracy, Political, Economic and Corporate Governance; online: <http://www.nepad.org>
- OECD (2003): Peer Review: an OECD tool for co-operation and change, Paris
- Sturman K. (2004): NEPAD and civil society in South Africa: buying in without selling out, in: *African Security Review* 13 (1)
- UNECA (2005): Synopsis of the African Governance Report 2005, Addis Abeba