

d·i·e

Deutsches Institut für
Entwicklungspolitik



German Development
Institute

Afrika-Agenda 2007

Ansatzpunkte für den deutschen
G8-Vorsitz und die EU-Ratspräsidentschaft

Stephan Klingebiel (Hrsg.)

Bonn 2006

Discussion Paper / Deutsches Institut für Entwicklungspolitik
ISSN 1860-0441

Afrika-Agenda 2007 : Ansatzpunkte für den deutschen G8-Vorsitz und die EU-Ratspräsidentschaft / hrsg. von Stephan Klingebiel. – Bonn : Dt. Inst. für Entwicklungspolitik, 2006. – (Discussion Paper / Deutsches Institut für Entwicklungspolitik ; 18/2006)
ISBN-10: 3-88985-329-3
ISBN-13: 978-3-88985-329-5

© Deutsches Institut für Entwicklungspolitik gGmbH
Tulpenfeld 4, 53113 Bonn
 +49 (0)228 94927-0
 +49 (0)228 94927-130
E-Mail: die@die-gdi.de
www.die-gdi.de

Vorwort

Afrika steht im Jahr 2007 erneut auf den Agenden der G8 und der Europäischen Union (EU). Deutschland übernimmt 2007 den G8-Vorsitz und hat im 1. Halbjahr 2007 die EU-Ratspräsidentschaft inne. Vor diesem Hintergrund möchte die vorliegende Veröffentlichung die bestehenden Herausforderungen für Subsahara-Afrika analysieren und bewerten sowie auf grundlegende Fragen der Kooperation mit dem afrikanischen Kontinent eingehen. Zusätzlich enthält der Band Kommentare und Einschätzungen zur „Afrika-Agenda 2007“ und zur möglichen Rolle Deutschlands aus internationalen Perspektiven.

Für die Mitwirkung am vorliegenden Projekt möchte ich allen Autorinnen und Autoren herzlich danken. Mein Dank gilt auch allen anderen beteiligten Kolleginnen und Kollegen. Für die Unterstützung möchte ich vor allem Frau Renate Bugdoll, Frau Gisela Kuhlmann und Frau Katja Roehder danken.

Bonn, Dezember 2006

Stephan Klingebiel

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis

Zusammenfassung <i>Stephan Klingebiel</i>	1
I Einleitung: Eine Afrika-Agenda 2007? <i>Stephan Klingebiel</i>	7
II Sozioökonomische Herausforderungen: Stillstand oder Fortschritt?	15
Umsetzung der MDG-Agenda in Subsahara-Afrika <i>Peter Wolff</i>	17
Ein Wachstumsboom in Afrika? <i>Helmut Asche mit Axel Biallas</i>	23
Schuldentragfähigkeit und die Entwicklung Afrikas <i>Kathrin Berensmann</i>	29
HIV/AIDS als Entwicklungsproblem in Subsahara-Afrika <i>Nina Kielwein / Klaus Liebig</i>	33
III Politische Herausforderungen: <i>Good enough governance</i> in Afrika?	39
Governance-Herausforderungen in Afrika südlich der Sahara <i>Sven Grimm / Stephan Klingebiel</i>	41
Der Afrikanische <i>Peer Review</i> -Mechanismus (APRM) im Rahmen von NEPAD – Möglichkeiten der Unterstützung durch G8 und EU? <i>Sven Grimm</i>	45
Die neue Friedens- und Sicherheitsarchitektur in Afrika: Interessen und Ansatzpunkte der G8 und EU <i>Stephan Klingebiel</i>	49
IV Herausforderungen im Umwelt- und Ressourcenbereich: Besondere Verwundbarkeit Afrikas?	55
Herausforderungen eines grenzüberschreitenden Gewässermanagements in Afrika <i>Susanne Neubert / Waltina Scheumann</i>	57
Klimawandel und Desertifikation <i>Imme Scholz / Steffen Bauer</i>	63

V	Herausforderungen für die Partnerschaft mit dem Kontinent: Auf dem Weg zu einer breiten Kooperation?	71
	Steigerung der Mittel für Entwicklungszusammenarbeit: Teil der Lösung oder des Problems? <i>Stephan Klingebiel</i>	73
	Chance für eine wirksame Kooperation und Partnerschaft mit Subsahara-Afrika: Programmorientierte Ansätze <i>Stephan Klingebiel / Stefan Leiderer</i>	79
	Die EU-Afrikastrategie – Wo wir stehen <i>Sven Grimm</i>	85
	EU-Wirtschaftspartnerschaftsabkommen (EPAs) mit AKP-Regionen <i>Sven Grimm / Michael Brüntrup</i>	91
	Stärkung privatwirtschaftlicher Wachstumsdynamik in Subsahara-Afrika <i>Christian von Drachenfels / Tilman Altenburg</i>	99
	Wissenschaftskooperation: Neue Formen der Zusammenarbeit mit Subsahara-Afrika <i>Andreas Stamm</i>	107
	Kooperation mit afrikanischen Ankerländern: Herausforderungen für die europäischen und deutschen Außenbeziehungen <i>Klaus Liebig</i>	113
	China und Indien: Neue Geber in Afrika <i>Thomas Fues</i>	119
	Afrika aus einer Global Governance-Perspektive <i>Dirk Messner</i>	123
VI	Kommentare und Analysen zur “Afrika-Agenda 2007” aus internationaler Perspektive	127
	Bessere Regierungsführung, mehr Wachstum <i>Elizabeth Sidiropoulos / Romy Chevallier</i>	129
	Der neue Wettlauf um Afrikas Ressourcen <i>Henning Melber</i>	137
	Wie man in einer höheren Gewichtsklasse hebt: Ideen zum deutschen G8-Vorsitz und der EU-Ratspräsidentschaft <i>Stefan G. Koeberle</i>	141
	Der deutsche G8-Vorsitz und die EU-Ratspräsidentschaft: Eine Londoner Sicht <i>Verena Fritz</i>	147
	Autorenverzeichnis	153

Abkürzungsverzeichnis

AECF	Africa Enterprise Challenge Fund
AfDF	African Development Fund
AGOA	African Growth and Opportunity Act
AIDS	Acquired Immune Deficiency Syndrome
AKP	Afrika, Karibik, Pazifik
AMCEN	African Ministerial Conference on the Environment
AMCOST	African Ministerial Council on Science and Technology
AMCOW	African Ministers' Council on Water
AMIS	African Mission in the Sudan
APF	African Peace Facility
APRM	African Peer Review Mechanism
ARV	Anti Retroviral Treatment
ASF	African Standby Force
AU	Afrikanische Union
BDS	Business Development Services
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BMBF	Bundesministerium für Bildung und Forschung
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
BNE	Bruttonationaleinkommen
CAADP	Comprehensive Africa Agriculture Development Programme
CAP	Common Agricultural Policy
CDM	Clean Development Mechanism
CGD	Center for Global Development
CGIAR	Consultative Group on International Agricultural Research
COMESA	Common Market of Eastern and Southern Africa
DAC	Development Assistance Committee
DFID	Department for International Development
DSF	Debt Sustainability Framework
EAC	East African Community
ECOSOC	Economic and Social Council
ECOWAS	Economic Community of West African States
EEF	Europäischer Entwicklungsfonds
EITI	Extractive Industries Transparency Initiative

EPA	Economic Partnership Agreement
ESS	Europäische Sicherheitsstrategie
EU	Europäische Union
EZ	Entwicklungszusammenarbeit
G7/G8	Gruppe der Sieben / Gruppe der Acht
GAERC	General Affairs and External Relations Council
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik
GATS	General Agreement on Trade in Services
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
GTZ	Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit
HIPCs	Heavily Indebted Poor Countries
HIV	Human Immunodeficiency Virus
ICT	Information and Communications Technology
IDA	International Development Association
IDD	International Development Department
IFC	International Finance Corporation
IFI	International Finance Institution
IPCC	Intergovernmental Panel on Climate Change
ISO	International Standards Organization
ISS	Institute for Security Studies
IWF	Internationaler Währungsfonds
IWRM	Integriertes Wasserressourcen-Management
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
KMU	Kleinere und mittlere Unternehmen
LCBC	Lake Chad Basin Commission
LDCs	Least Developed Countries
LICs	Low Income Countries
MDGs	Millennium Development Goals
MDRI	Multilateral Debt Relief Initiative
MIC	Middle Income Country
MNPQ	Messen, Normen, Prüfen, Qualitätsmanagement
MTEF	Medium Term Expenditure Framework
NATO	North Atlantic Treaty Organisation
NBA	Niger Basin Authority

NEPAD	New Partnership for Africa's Development
NGO	Non-Governmental Organisation
NRO	Nichtregierungsorganisation
OAU	Organisation for African Unity
ODA	Official Development Assistance
ODI	Overseas Development Institute
OECD	Organisation for Economic Cooperation and Development
OMVS	Organisation pour la Mise en Valeur du fleuve Sénégal
PBA	Programme Based Approach
PEM	Public Expenditure Management
PPP	Public Private Partnership
PRSP(s)	Poverty Reduction Strategy Paper(s)
SADC	Southern African Development Community
SAIIA	South African Institute for International Affairs
SAP	Strukturanpassungsprogramm
STAP	Short-Term Action Plan for Infrastructure
STCAP	Science and Technology Consolidated Plan of Action
STD	Sexually Transmitted Disease
UN	United Nations
UNAIDS	Joint United Nations Programme on HIV/AIDS
UNCCD	United Nations Convention to Combat Desertification
UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development
UNDP	United Nations Development Programme
UNECA	United Nations Economic Commission for Africa
UNEP	United Nations Environment Programme
USA	United States of America
WBGV	Wissenschaftlicher Beirat Globale Umweltveränderungen
WTO	World Trade Organization
WTZ	Wissenschaftlich- technologische Zusammenarbeit

Zusammenfassung

Stephan Klingebiel

Afrika steht im Jahr 2007 erneut auf den Agenden der G8 und der Europäischen Union (EU). Deutschland übernimmt 2007 den G8-Vorsitz und hat im 1. Halbjahr 2007 die EU-Ratspräsidentschaft inne. Vor diesem Hintergrund analysiert und bewertet die vorliegende Veröffentlichung die bestehenden Herausforderungen für Subsahara-Afrika und setzt sich mit grundlegenden Fragen der Kooperation mit dem afrikanischen Kontinent auseinander. Zusätzlich enthält die Publikation Kommentare und Einschätzungen zur „Afrika-Agenda 2007“ und zur möglichen Rolle Deutschlands aus internationaler Perspektive.

In der Einleitung diskutiert *Stephan Klingebiel* die Notwendigkeit, das Thema Afrika im Rahmen des deutschen G8-Vorsitzes und der deutschen EU-Ratspräsidentschaft voranzubringen. Er sieht hierfür drei grundsätzliche Richtungen: spezifische inhaltliche Anliegen (wie nachhaltige Investitionen und Governance), die Fortentwicklung der Kooperationsmuster mit Afrika sowie die Strukturierung von neuen „Großthemen“ (die Rolle „neuer“ Mächte, Folgen des Klimawandels für Afrika).

Sozioökonomische Herausforderungen

Im Kapitel „Sozioökonomische Herausforderungen: Stillstand oder Fortschritt“ zieht zunächst *Peter Wolff* die Bilanz, dass Afrika – mit einigen Ausnahmen – bei der Erreichung der Millenniumsziele zurückliegt. Mit neueren Ansätzen (stärkere Einbeziehung der Staatshaushalte durch die Geber etc.) zur Entwicklung von armutsmindernden Politiken sind Spielräume vorhanden, um sinnvolle Reformpolitiken zu unterstützen.

Die im Vergleich zu früheren Zeiträumen günstigen Wachstumszahlen für Subsahara-Afrika analysieren *Helmut Asche* und *Axel Biallas*. Sie raten bei der Interpretation der Wachstumssituation zur Vorsicht: Das erfreulich positive Wachstum in Afrika ist weder hoch, breit noch nachhaltig genug, um die beschlossene Aufstockung der Entwicklungshilfe überflüssig zu machen. Es verschafft der internationalen Entwicklungszusammenarbeit aber bessere Erfolgsaussichten als in der Vergangenheit.

Kathrin Berensmann untersucht die in den vergangenen zehn Jahren vereinbarten und umgesetzten Initiativen zur Reduzierung der Auslandsverschuldung. Sie stellt fest, dass Schuldenerlass eine wichtige Voraussetzung für die gleichzeitige Erreichung von Schuldentragfähigkeit und der Millenniums-Entwicklungsziele darstellt. Allerdings sei Schuldenerlass zwar eine notwendige, aber keine hinreichende Bedingung für Entwicklung.

Nina Kielwein und *Klaus Liebig* setzen sich mit den Dimensionen und den gravierenden Folgen von HIV/AIDS (*Human Immunodeficiency Virus/Acquired Immune Deficiency Syndrome*) auseinander. Während auf Subsahara-Afrika ein Anteil von etwa 10 % der Weltbevölkerung entfällt, leben jedoch ca. 64 % aller mit HIV infizierten Menschen in der Region. Die internationale Gemeinschaft hat zunächst spät auf diese Situation reagiert. Wenngleich die finanziellen Mittel für die HIV/AIDS-Bekämpfung in den letzten Jahren enorm gestiegen sind, besteht weiterhin eine Finanzierungslücke und lassen sich zugleich Defizite bei der Umsetzung der Politiken identifizieren.

Politische Herausforderungen

Im Kapitel „Politische Herausforderungen: *Good enough governance* in Afrika?“ stellen *Sven Grimm* und *Stephan Klingebiel* fest, dass in vielen Ländern Subsahara-Afrikas seit Beginn der 1990er Jahre politische Transformationsprozesse eingesetzt haben. Afrika sei in seiner Gesamtheit politisch vielfältiger und offener geworden. Allerdings steht die Region im internationalen Vergleich hinsichtlich verschiedener Aspekte von Regierungsführung noch immer schlecht dar. Hinzu komme, dass Governance-Fortschritte zumindest teilweise fragil und Rückschritte (etwa in Äthiopien) nicht ausgeschlossen sind.

Ein wichtiges positives Element stellt der im Rahmen der Neuen Partnerschaft für Afrikas Entwicklung (NEPAD) entwickelte freiwillige *Review*-Prozess zu verschiedenen Governance-Dimensionen dar, mit dem sich *Sven Grimm* befasst. Das Instrument ist eine positive Veränderung; aufgrund des afrikanischen *ownership* ist allerdings ein Engagement der Geber schwierig.

Stephan Klingebiel setzt sich mit der neuen afrikanischen Friedens- und Sicherheitsarchitektur auseinander, die insbesondere aus der Afrikanischen Union (AU) auf kontinentaler Ebene sowie regionalen Mechanismen besteht. Angesichts von gewaltsamen Auseinandersetzungen ist ein funktionsfähiges System für Afrika von größter Bedeutung. Die Architektur ist allerdings auch für die G8 und die EU von unmittelbarer Relevanz. In dem Umfang, in dem afrikanische Mechanismen nicht in der Lage sind, wirksame Maßnahmen zur Krisenprävention und zur Lösung gewaltsamer Konflikte zu leisten, ist die internationale Gemeinschaft stärker gefordert, tätig zu werden. Dies lässt sich beispielsweise an der als notwendig erachteten Übernahme der AU-Mission in Darfur durch die Vereinten Nationen ablesen.

Herausforderungen im Umwelt- und Ressourcenbereich

Im Kapitel „Herausforderungen im Umwelt- und Ressourcenbereich: Besondere Verwundbarkeit Afrikas?“ setzen sich *Susanne Neubert* und *Waltina Scheumann* mit dem Thema Wasser auseinander. Sie stellen fest, dass besonders die armen Länder Subsahara-Afrikas im Weltvergleich in Bezug auf die Verfügbarkeit von Wasser, die Ver- und Entsorgung sowie einer sanitären Grundversorgung stark benachteiligt sind. Angesichts der Schwierigkeiten vieler afrikanischer Länder, die MDGs zu erreichen, stellt ein „gutes Wassermanagement“ eine gewaltige Herausforderung für Afrika dar. Eine der wesentlichen Voraussetzungen für die Umsetzung eines guten Wassermanagements ist die friedliche und gemeinsame Nutzung der grenzüberschreitenden Gewässer. In der Vergangenheit bestand oftmals die Annahme, dass in der gemeinsamen Nutzung grenzüberschreitender Flüsse ein hohes Konfliktpotenzial liege. Die tatsächlichen Entwicklungen haben dies jedoch bisher nicht bestätigt, sondern gezeigt, dass grenzüberschreitende Wasservorkommen viel häufiger Katalysator für grenzüberschreitende Kooperationen sind.

Steffen Bauer und *Imme Scholz* legen in Ihrem Beitrag dar, dass die weitere Entwicklung Subsahara-Afrikas wesentlich unter dem immer deutlicher werdenden Klimawandel zu betrachten ist. Die mit hoher Wahrscheinlichkeit zu erwartenden Folgen des Klimawandels werden für den afrikanischen Kontinent besonders relevant sein. Sie betreffen nicht nur die politische und sozioökonomische Entwicklung Afrikas und seiner Gesellschaften, sondern

nehmen auch auf den Nexus von Entwicklung und Sicherheit Einfluss. Nach den zunehmend robuster und präziser werdenden Prognosen der Klimawissenschaften spricht vieles dafür, dass die entsprechenden klimatischen Trends bereits begonnen haben und dass die zu erwartenden Folgen selbst dann schwerwiegend sein werden, wenn es gelingen sollte, die durchschnittliche Erwärmung in den kommenden Jahrzehnten zu stabilisieren.

Herausforderungen für die Partnerschaft mit dem Kontinent

Im Kapitel „Herausforderungen für die Partnerschaft mit dem Kontinent: Auf dem Weg zu einer breiten Kooperation?“ setzt sich zunächst *Stephan Klingebiel* mit der auf dem G8-Gipfel und mit dem EU-Stufenplan angekündigten Zunahme der Mittel für die Entwicklungszusammenarbeit (ODA) auseinander. Er befasst sich mit der bereits heute bestehenden hohen ODA-Abhängigkeit afrikanischer Staaten. Neuere Untersuchungen über den Nutzen von ODA und Effekte einer möglichen Steigerung kommen zu dem Ergebnis, dass nicht mit jedem zusätzlich eingesetzten Euro der Nutzen gleichermaßen zunimmt. Verschiedene Studien gehen davon aus, dass ein bestimmtes ODA-Niveau existiert, ab dem der Nutzen geringer wird oder der Effekt sogar negativ sein kann.

In einem weiteren Beitrag setzen sich *Stephan Klingebiel* und *Stefan Leiderer* mit Bestandsaufnahmen zur ODA-Effektivität auf der Geberseite auseinander. Der Nutzen von ODA war in der Vergangenheit vielfach unbefriedigend. Die Vielzahl von Gebern und Einzelmaßnahmen kann beispielsweise zu nicht abgestimmten, teilweise widersprüchlichen Konzepten führen. Ein weiteres Problem kann in isolierten „entwicklungspolitischen Inseln“ bestehen, die keinen oder nur einen geringen Modellcharakter besitzen. Maßnahmen können mitunter die Umsetzungskapazitäten der Partnerseite sogar schwächen. Seit Ende der 1990er Jahre findet deshalb eine intensive Debatte über eine verbesserte Wirksamkeit von Entwicklungszusammenarbeit (*aid effectiveness*) statt. Im Zuge dieser Debatte zeigt sich, dass programmorientierte Ansätze (Budgethilfen, Korbfinanzierungen u.Ä.) ein wichtiger Hebel sind.

Sven Grimm analysiert die im Dezember 2005 von der EU verabschiedete Afrika-Strategie, die sowohl vom Ministerrat, der Kommission, dem Europäischen Parlament und von allen 25 EU-Mitgliedstaaten unterzeichnet wurde. Erstmals wurde bezüglich Afrika ein einheitliches Dokument für die gesamte EU verabschiedet, d. h. sowohl für die Gemeinschaftsprogramme der EU als auch für die bilateralen Afrikapolitiken der Mitgliedstaaten. In einem Dokument werden damit die generellen Politiklinien der Beziehungen mit den verschiedenen Teilen Afrikas beschrieben. Perspektivisch soll diese bisher einseitige Strategie der EU gegenüber Afrika – zu der bisher die Afrikanische Union nur konsultiert wurde – zu einer gemeinsamen Strategie Europas und Afrikas für ihre Kooperation ausgebaut werden.

Handelspolitik ist eine der zentralen Zuständigkeiten der Europäischen Kommission im Rahmen von Europas Außenbeziehungen. *Sven Grimm* und *Michael Brüntrup* beschäftigen sich vor diesem Hintergrund mit den Wirtschaftspartnerschaftsabkommen (*Economic Partnership Agreements – EPAs*) mit den sogenannten AKP (Afrika, Karibik und Pazifik)-Staaten. Im Rahmen der EPAs sollen die bisher einseitig eingeräumten Handelspräferenzen durch Vereinbarungen auf Gegenseitigkeit ersetzt werden. Sie sollen ab dem Jahr 2008 schrittweise umgesetzt werden. Die Schlussverhandlungen fallen somit in die Zeit der deut-

schen Ratspräsidentschaft, da das zweite Halbjahr 2007 aller Voraussicht nach für die Ratifizierung der Abkommen benötigt werden wird.

Privatwirtschaftliches Wachstum ist aus Sicht von *Christian von Drachenfels* und *Tilman Altenburg* einer der wichtigsten Hebel für die Armutsminderung. Um Armut in Subsahara-Afrika zu reduzieren, müssen deshalb produktive Arbeitsmöglichkeiten vor allem im Agrarsektor, aber auch im Industrie- und Dienstleistungssektor geschaffen werden. Da die Beschäftigung im öffentlichen Sektor, der traditionell in Subsahara-Afrika der größte Arbeitgeber ist, absolut oder zumindest relativ zurückgeht, müssen die erforderlichen produktiven Arbeitsplätze nahezu vollständig von der Privatwirtschaft bereitgestellt werden. Dies setzt eine funktionierende Marktwirtschaft voraus, in der private Akteure Anreize haben, zu investieren. Entwicklungspolitische Maßnahmen, die die Funktions- und Leistungsfähigkeit der Marktwirtschaft erhöhen, haben daher eine besonders hohe Bedeutung.

Andreas Stamm legt dar, dass Wissenschaft und Hochschulbildung in Subsahara-Afrika unverzichtbar sind, wenn der Kontinent eigenständige Strategien der Zukunftsgestaltung entwickeln will. Wissen hat eine wachsende Bedeutung für die wirtschaftliche Entwicklung und den sozialen Wandel. Die rasche Ausbreitung von leistungsfähigen Kommunikationsnetzen in Entwicklungsländern – zunehmend auch in den bislang kaum angebundenen Ländern Subsahara-Afrikas – ermöglicht es, Zugang zu dem international verteilten Wissen zu bekommen und mit Know-how-Trägern in anderen Ländern oder Erdteilen zu kommunizieren. Damit lassen sich die eigenen Problemlösungskapazitäten in einem Maß steigern, das noch vor wenigen Jahren kaum vorstellbar gewesen wäre.

In Subsahara-Afrika können Südafrika und Nigeria als Ankerländer bezeichnet werden. Auch andere Länder – wie Kenia, Ghana und Äthiopien – spielen eine wichtige Rolle in bestimmten Kontexten. Aber Nigeria und Südafrika dominieren ihre jeweiligen Regionen und werden auch international als die beiden gewichtigsten *player* aus Subsahara-Afrika wahrgenommen. *Klaus Liebig* setzt sich daher mit der Notwendigkeit auseinander, dass diese Länder Subsahara-Afrikas differenzierter u. a. durch die deutschen Außenbeziehungen abgedeckt werden. Dies bezieht sich sowohl auf die Inhalte der Kooperation als auch auf die eingesetzten Instrumente. Während in *Least Developed Countries* die Instrumente der Entwicklungszusammenarbeit unter Beachtung der gängigen internationalen Standards (Paris-Deklaration etc.) eingesetzt werden sollten, müssen die Kooperationsbeziehungen mit Ankerländern verbreitert und verdichtet werden, um ein attraktives Angebot machen zu können.

Afrikas Entwicklungsperspektiven und seine internationale Verhandlungsposition haben sich durch das massive Auftreten neuer Partner, vor allem China und Indien, in den letzten Jahren spürbar verändert. *Thomas Fues* setzt sich mit den vielfältigen Kooperationsangeboten Chinas auseinander, die dem Kontinent attraktive Ergänzungen – in Einzelfällen auch Alternativen – zu den Beziehungen mit westlichen Industrieländern bieten. Der chinesische Afrika-Gipfel in Peking (November 2006) markiert den bisherigen Höhepunkt einer sich überaus dynamisch entwickelnden Partnerschaft. Das chinesische Interesse an Afrika geht über den Wunsch nach Versorgungssicherheit bei Energieträgern und Rohstoffen hinaus. Im Rahmen der EU- und G8-Präsidentschaft bieten sich eine Reihe von Möglichkeiten, die sprunghaft gewachsene Präsenz Chinas und Indiens in Afrika zu thematisieren und vorwärtsweisende Initiativen zu entfalten.

Dirk Messner stellt in seiner Analyse fest, dass sich das Spielfeld, auf dem Global Governance stattfindet, nachhaltig verändert. Die nach dem 11. September 2001 dominierende Diskussion über das unipolare, US-dominierte System der internationalen Politik wird sukzessive abgelöst durch die Wahrnehmung, dass mit dem Aufstieg Chinas und Indiens als zunehmend einflussreichen globalen ökonomischen und politischen Akteuren, der Neupositionierung Russlands als Energie- und Rohstoffmacht sowie weiteren an regionaler und internationaler Bedeutung gewinnenden Ankerländern ein neues multipolares Machtgefüge entsteht, das die Dynamiken in der Global Governance-Architektur grundlegend verändert. In den Analysen zu diesen Machtverschiebungen im globalen System kommt Afrika in der Regel gar nicht oder nur am Rande vor. Es zeigt sich allerdings, dass solche Global Governance-Strategien zu kurz greifen, welche die Rolle Afrikas in globalen Politikprozessen weitgehend ausklammern und die Perspektive auf diesen Kontinent auf die Frage der Umsetzung der *Millennium Development*-Ziele verkürzen.

Kommentare und Analysen aus internationaler Perspektive

Elizabeth Sidiropoulos und Romy Chevallier (*South African Institute of International Affairs*, Johannesburg) verweisen in ihrem Beitrag darauf, dass bereits zahlreiche Analysen und Empfehlungen bezüglich Afrikas für viele G8-Gipfel entwickelt wurden. Möglicherweise besteht die grundlegende Herausforderung darin, dass der Norden aufhören sollte, Afrika als Ort einer Wohltätigkeitsveranstaltung anzusehen, sondern vielmehr als einen Markt voller Möglichkeiten – wie dies bereits beim chinesischen Engagement der Fall ist. Um dies zu entfalten, könnte Deutschland während seiner G8- und EU-Präsidentschaft einige Prioritäten identifizieren, die etwas verändern können. Wichtig sind demnach vor allem solche Vorschläge, die auf die Verbesserung von *Governance* zielen und Anreize für Wirtschaftswachstum in Afrika schaffen.

Henning Melber (Dag-Hammarskjöld-Stiftung, Uppsala) setzt sich mit dem neuen Wettlauf um afrikanische Ressourcen auseinander. Er wirft die Frage auf, ob vor dem Hintergrund der weltweiten Versuche zur Handelsliberalisierung die Märkte und Produzenten in den Entwicklungsländern und vor allem in Afrika den Herausforderungen durch die freie Konkurrenz mit den Industrieländern gewachsen sind, oder ob sie des fortgesetzten Schutzes bedürfen.

Stefan Koeberle (Weltbank, Washington, DC) setzt sich mit den Faktoren auseinander, die dazu beigetragen haben, dass Großbritannien einen großen Einfluss auf die internationale Agenda während des G8-Vorsitzes und der EU-Ratspräsidentschaft im Jahr 2005 ausüben konnte. Ausschlaggebend dafür waren nicht nur die Demonstrationen und die Live-8-Konzerte, sondern die Geschlossenheit der Führungsriege, das beharrliche Drängen auf konkrete Lösungen, der Einsatz von intelligenter Argumentation und gekanntem Spiel mit der öffentlichen Meinung. Will Deutschland die Gelegenheit seiner Ratspräsidentschaft nicht nur einfach in den üblichen Gipfelverlautbarungen verstreichen lassen, so bieten sich eine Reihe von Initiativen an, die auf dieser Erfahrung aufbauen. Deutschland soll ein zentrales Thema von Weltbedeutung besetzen. Hierfür bietet sich das Thema „Globaler Klimawandel“ an.

Verena Fritz (Overseas Development Institute, London) geht davon aus, dass im Jahr 2007 entwicklungspolitische Themen nicht an der Spitze der Agenden stehen werden. Trotz der komprimierten Agenda gibt es allerdings gute Gründe dafür, entwicklungspolitischen Themen erhebliche Aufmerksamkeit zu schenken. Deutschland strebt seit einigen Jahren eine aktivere Rolle in der internationalen Politik an – und prinzipiell muss eine solche aktivere Rolle auch eine aktivere Haltung zu entwicklungspolitischen Fragen beinhalten. Deutschlands Entwicklungszusammenarbeit tendiere dazu, „unterhalb ihrer Gewichtsklasse anzutreten“ – besonders dann, wenn es um internationale Debatten der Entwicklungspolitik geht. Mit Blick auf die EU-Ratspräsidentschaft sollte Deutschland das Ziel anstreben, auf eine stärker gemeinschaftliche Europapolitik gegenüber Afrika zu drängen. Dies bedeute nicht die Forderung, bilaterale Hilfsprogramme von heute auf morgen aufzugeben. Doch dort, wo bilaterale Hilfsprogramme weiterhin existieren und aktiv sein werden, sollten sie in ihren Politikzielen stärker koordiniert werden.

I Einleitung: Eine Afrika-Agenda 2007?

Eine Afrika-Agenda 2007?

Stephan Klingebiel

Der deutsche G8-Vorsitz im Jahr 2007 sowie die deutsche EU-Ratspräsidentschaft im 1. Halbjahr 2007 geben der Bundesregierung die Möglichkeit, auf diesen Bühnen Politik in besonderer Weise zu gestalten oder zumindest Akzente zu setzen. Das Thema „Afrika“¹ wird in diesem Rahmen erneut prominent vertreten sein.

- Die Bundesregierung hat sich entschieden, die Entwicklung Afrikas als eines von zwei G8-Schwerpunkthemen in den Vordergrund zu stellen. Die Reformpartnerschaft mit Afrika soll entlang der Themen gute Regierungsführung (vgl. Beitrag Grimm / Klingebiel, Kapitel III) ausgebaut werden und nachhaltige Investitionen (vgl. Beitrag Asche, Kapitel II und Beitrag Drachenfels / Altenburg, Kapitel V). Andere afrikabezogene Bereiche wie HIV/AIDS (vgl. Beitrag Kielwein / Liebig, Kapitel II) sollen ebenfalls behandelt werden.²
- Im Hinblick auf die EU-Ratspräsidentschaft ist die Themenvielfalt und die Liste der „Pflichtthemen“ deutlich umfassender.³ Ein klarer Afrika-Schwerpunkt ist nicht geplant, zumal mit der vom Rat im Dezember 2005 beschlossenen Afrika-Strategie ein aktueller Orientierungsrahmen vorliegt, und das vorgesehene EU-Afrika-Gipfeltreffen als anstehendes Großereignis voraussichtlich in die portugiesische Ratspräsidentschaft im 2. Halbjahr 2007 fallen wird. Allerdings ist im Zusammenhang mit der EU-Ratspräsidentschaft ein erhebliches „Tagesgeschäft“ zu bewältigen, bei dem das Thema „Afrika“ durchaus eine Rolle spielt. Dies trifft u.a. auf die weitere Umsetzung der EU-Afrikastrategie (vgl. Beitrag Grimm, Kapitel V), die Wirtschaftspartnerschaftsabkommen (EPAs) (vgl. Beitrag Grimm / Brüntrup, Kapitel V) und eine Reihe von länderbezogenen Fragestellungen zu.

Für die Prominenz des Afrika-Themas und die Bemühungen der Bundesregierung dürfte indirekt das ausgeprägte Interesse von Bundespräsident Horst Köhler (vgl. Köhler 2006) und seiner Initiative „Partnerschaft mit Afrika“ hilfreich sein. Allerdings ist nicht damit zu rechnen, dass Deutschland so massiv wie die britische Regierung im Jahr 2005 „Afrika“ zu einer herausragenden Position auf der internationalen Agenda verhelfen wird. Die britische Regierung, nicht zuletzt durch Premierminister Tony Blair und Schatzmeister Gordon Brown, hatte ganz wesentlich dazu beigetragen, politisch bindende Verpflichtungen zur erheblichen Ausweitung der öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit (*Official Development Assistance* – ODA) (siehe Klingebiel, Kapitel V) und damit zu einem von der Entwicklungspolitik lange angestrebten Ziel zu erreichen. Dass sich die britische Regierung bei dieser Initiative durchaus international darzustellen wusste und Projekte wie die *Commission for Africa* wegen ihrer paternalistischen Anklänge⁴ nicht zuletzt in Afrika selbst erheblichen Gegenwind bekam, gehörte zum Gesamtbild.

1 Mit dem Begriff „Afrika“ ist im vorliegenden Band ganz überwiegend Subsahara-Afrika gemeint. Im Zusammenhang etwa mit der Afrikanischen Union und NEPAD bezieht er sich allerdings auf den gesamten Kontinent, da es sich hierbei um umfassende Ansätze handelt.

2 Vgl. den Artikel „Schwerpunkte der deutschen G8-Präsidentschaft“ vom 18.10.2006, online: <http://www.bundesregierung.de>.

3 Zur Einordnung siehe die europapolitische Grundsatzrede von Bundeskanzlerin Angela Merkel am 8. November 2006 in der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik (DGAP) in Berlin, online: <http://www.bundesregierung.de>.

4 Die Kritik bezieht sich u. a. auf den Titel *Commission for Africa*.

Sowohl im G8- als auch im EU-Rahmen gibt es bereits länger bestehende Strukturen in der Kooperation mit Afrika. Beim Kölner G8-Gipfel (1999) wurde die HIPC-Initiative zum Schuldenerlass auf den Weg gebracht, von der insbesondere afrikanische Länder profitierten (vgl. Beitrag Berensmann, Kapitel II). Der Gipfel im kanadischen Kananaskis (2002) führte zum G8-Afrika-Aktionsplan. Das EU-Interesse an Afrika ist ebenfalls groß – es beschränkt sich nicht nur auf die Kommission, sondern es ist auch beim Hohen Repräsentanten der EU, Javier Solana, ausgeprägt. Die Kooperationsbeziehungen mit dem afrikanischen Kontinent sind zugleich komplex, zum einen im Hinblick auf die diversen Kooperationsformen mit den verschiedenen Teilen Afrikas, zum anderen mit Blick auf unterschiedliche Arten der Zusammenarbeit (etwa zur Unterstützung von Friedensmissionen der Afrikanischen Union, der Entsendung von EU-Missionen nach Afrika, der klassischen Entwicklungszusammenarbeit, zu Wirtschaftspartnerschaftsabkommen etc.) (vgl. Beitrag Grimm, Kapitel V). All diese Aspekte finden sich seit Dezember 2005 in der politikfeldübergreifenden Afrika-Strategie der EU und ihrer Mitgliedstaaten.

Wie kann vor diesem Hintergrund eine Perspektive für die Afrika-Agenda der deutschen Präsidentschaften aussehen? Deutschland sollte darum bemüht sein, den erreichten Konsens im G8- und EU-Rahmen auszubauen und vor allem in qualitativer Hinsicht Fortschritte zu erreichen. Insbesondere die Beschlüsse zur ODA-Erhöhung sollten inhaltlich konkretisiert werden (ODA-Erhöhung wofür?), um vom „Input-Denken“ und unrealistischen Erwartungen an ODA wegzukommen. Gleichzeitig sollten Bemühungen verstärkt werden, die Reformanstrengungen bei den afrikanischen Partnern sowie die Möglichkeiten zur Kooperation neben der Entwicklungszusammenarbeit zu konkretisieren.

Afrika-Paradoxien

Eine klare Linie zum Ausbau der Zusammenarbeit mit Afrika wird dadurch erschwert, dass die Afrikadebatten, die nicht zuletzt im G8- und EU-Kontext geführt werden, deutliche Unterschiede und zum Teil Widersprüche bei den Problemperezeptionen, der Interessenformulierung gegenüber Afrika sowie zwangsläufig auch den Schlussfolgerungen für politisches Handeln aufweisen. Diese unterschiedlichen Sichtweisen und Handlungsempfehlungen spiegeln sich in vier Paradoxien wider.

(i) Das „Afrika-Situations-Paradox“

Afrikas Entwicklungen sind widersprüchlich. Diese Uneinheitlichkeit ist keineswegs neu und hat mit der schieren Größe und einer Zahl von immerhin 48 Staaten in Subsahara-Afrika zu tun. Dennoch ist es wichtig, Gesamtheiten und Trends zu erkennen, die zumindest für bestimmte Ländergruppen bzw. Subregionen oder bestimmte Themen zutreffend sind. Das vielfach in der Politik und Wissenschaft vorzufindende Denken in den Schablonen „Afrika-Pessimismus“ bzw. „Afrika-Optimismus“ ist dabei wenig hilfreich.

Das „Situations-Paradox“ lässt sich etwa durch folgende Aussagen skizzieren:

- Afrika ist der Kontinent, der bei der Erreichung der Millenniums-Entwicklungsziele am weitesten zurück liegt. Dennoch gibt es eine Gruppe von Ländern, die auf deutliche Entwicklungserfolge verweisen können (vgl. Beitrag Wolff, Kapitel II).
- Afrika verzeichnet derzeit einen Wachstumsboom. Hiervon profitieren einzelne Ländergruppen allerdings in sehr unterschiedlicher Weise (vgl. Beitrag Asche, Kapitel II).

Es zeigt sich in einigen Fällen, dass der Ressourcenreichtum (Erdöl etc.) nicht durchweg positive Wirkungen entfalten muss, sondern Gefahren eines „Ressourcen-Fluches“ vorhanden sind.

- Die Qualität der Regierungsführung in afrikanischen Ländern hat in den vergangenen Jahren nachweislich zugenommen. Allerdings gibt es teilweise weiterhin gravierende Probleme bei der Regierungsführung, und selbst in solchen Ländern, in den Wahlen stattgefunden haben, sind grundlegende Probleme (z. B. neopatrimoniale Systeme) nicht zwangsläufig überwunden (vgl. Beitrag Grimm / Klingebiel, Kapitel III).
- Regionale und kontinentale Initiativen und Mechanismen wie die Afrikanische Union (AU) und die Neue Partnerschaft für Afrikas Entwicklung (NEPAD) sind eine positive Entwicklung der letzten Jahre und haben eine wichtige politische Funktion. Sie sind aber (realistischerweise) nicht in der Lage, in kurzen Zeitperioden grundlegende Probleme lösen und Widersprüchlichkeiten aufheben zu können (vgl. Beitrag Grimm sowie Beitrag Klingebiel, Kapitel III).
- Die Zahl der Kriege hat in Afrika abgenommen. Dennoch bleiben gewaltsame Auseinandersetzungen in vielen Regionen und Ländern Afrikas ein Kernproblem (vgl. Beitrag Klingebiel, Kapitel III).

(ii) *Das „Afrika-Desinteresse-Paradox“*

Das lange Zeit beklagte politische Afrika-Desinteresse nach Ende des Kalten Krieges scheint einer sprunghaft steigenden Bedeutung von Afrika-Themen zu weichen. „Interesse“ am afrikanischen Kontinent ist dabei durchaus vielschichtig, teilweise sogar widersprüchlich. Standen im „Afrika-Jahr 2005“ die Millenniums-Entwicklungsziele und vor allem die Verminderung von Armut im Mittelpunkt der politischen und öffentlichen Kampagnen, erlebt Afrika derzeit eine Phase, die durch eine geostrategische Renaissance geprägt ist (vgl. Klingebiel 2005). Das Interesse Chinas und Indiens und weiterer neuer globaler Mitspieler führt zu einem neuen Wettlauf um Rohstoffe und insbesondere Energie, Märkte und politischen Einfluss (vgl. Beitrag Fues sowie Beitrag Messner, Kapitel IV; Beitrag Melber, Kapitel V). Am deutlichsten lässt sich diese Debatte in den USA seit gut fünf Jahren verfolgen. „*Africa is of growing international importance*“, schreibt Richard N. Haass in seinem Vorwort zum Bericht der unabhängigen *Task Force* „*More than Humanitarianism: A Strategic U.S. Approach Toward Africa*“ (Council on Foreign Relations 2006). Dieses neue strategische Interesse geht über das Verhältnis zu den asiatischen Mitspielern hinaus. Insgesamt sieht die *Task Force* vier Bereiche von wachsender Bedeutung für die USA: (i) Energie, (ii) Wettbewerb mit China und anderen Ländern, (iii) Terrorismus, (iv) Auswirkungen von HIV/AIDS. Die Schritte der US-Regierung zur angekündigten massiven Ausweitung der ODA für Afrika zeigen die hohe praktische Relevanz, die mit der neuen Betrachtung des afrikanischen Kontinents einhergeht.

Wie sich das strategische und (auf einige Felder begrenzte) ökonomische Interesse der USA und in anderer Weise das der EU (EU-Afrika-Strategie, Europäische Sicherheitsstrategie etc.) sowie das Interesse „neuer“ Akteure wie China auf den Kontinent und seine Entwicklungschancen auswirken wird, ist kaum zu prognostizieren. Wichtig ist allerdings, dass sich diese Entwicklungen bislang kaum in einer strategischen Betrachtung des afrikanischen Kontinents etwa durch die deutsche Politik und deren Interessenformulierung niedergeschlagen haben.

Die Besinnung auf Eigeninteressen am afrikanischen Kontinent ist grundsätzlich legitim. Vor allem die USA geben aber ein Beispiel dafür ab, dass dieser alleinige Fokus langfristig zu eng ist. Die Folgen des Klimawandels für Afrika, den der Kontinent ganz überwiegend nicht zu verantworten hat, fallen bei einer solchen Betrachtung unter den Tisch (vgl. Beitrag Scholz / Bauer, Kapitel IV). Auch der Aufbau afrikanischer Friedens- und Sicherheitskapazitäten könnte sich dann als problematisch erweisen (vgl. Beitrag Klingebiel, Kapitel III; Klingebiel 2005), wenn die internationale Gemeinschaft ihre Schutzverantwortung für afrikanische Bevölkerungsgruppen an vermeintlich funktionsfähige regionale Einrichtungen überträgt. Hier kann ein Risiko darin bestehen, dass die Bereitschaft etwa zur Beteiligung an internationalen Friedensmissionen mit dem Hinweis auf den Aufbau und Unterstützung eigener afrikanischer Strukturen nachlässt.

(iii) *Das „Hilfe-Paradox“*

Die Debatten über den sinnvollen Umfang von Entwicklungshilfe für Afrika verliefen in den vergangenen Jahren kontrovers. Noch vor wenigen Jahren gab es einen breiten Konsens darüber, dass mehr ODA ein zentrales Vehikel für Entwicklungserfolge sei. Die von Tony Blair eingerichtete *Commission for Africa* und die Arbeiten von Jeffrey Sachs weisen in eine ähnliche Richtung. Die Arbeit vieler entwicklungspolitischer Nichtregierungsorganisationen unterstützt eine solche Sichtweise. Schließlich führten der EU-Stufenplan sowie die Entscheidungen des G8-Gipfels in Gleneagles dazu, dass dieses Ziel politisch auch weitgehend umgesetzt werden konnte. In der Weise, wie beim G8-Gipfel 2005 die Probleme Afrikas auf die Agenda gesetzt wurden, entstand der Eindruck, dass – den politischen Willen der versammelten Staats- und Regierungschefs vorausgesetzt – das Problem der Armut durch beherzte politische Entscheidungen beendet werden könnte (vgl. Payne 2006, 922).

Gleichzeitig nehmen jedoch die Bedenken zu, ob durch deutlich mehr ODA auch deutlich mehr Wirkungen erzielt werden können. Gewichtige Argumente in der Debatte belegen vielmehr, dass es durchaus Gründe geben kann, warum mehr Hilfe von außen sogar kontraproduktiv wirken kann.⁵

Die hier entstandenen Kontroversen sind wichtige Schritte, damit ODA tatsächlich den größtmöglichen Nutzen erzielt, und mögliche negative Nebenwirkungen minimiert werden können. Mehr Hilfe stellt keineswegs mehr „Entwicklung“ sicher, umgekehrt muss aber auch mehr Hilfe nicht zwangsläufig mehr negative Begleiterscheinungen beinhalten (vgl. Beitrag Asche, Kapitel II; Beiträge Klingebiel und Klingebiel / Leiderer, Kapitel V).

Für die G8- und EU-Prozesse ist es deshalb von großer Bedeutung, die beschlossenen ODA-Steigerungen unter qualitativen Gesichtspunkten zu konkretisieren. Sind beispielsweise alle Formen der Entwicklungszusammenarbeit gleichermaßen geeignet (Entschuldungen, Einsatz von ODA für die Finanzierung von Friedensmissionen etc.)? Und: Welche Kriterien sind bei der Auswahl von zu fördernden Ländern oder anderen Partnern (regionale Einrichtungen etc.) wichtig?

5 Der Bericht der *Commission for Africa* (2005) enthält zu diesem Thema bereits eine Reihe von Analysen und Empfehlungen, die aber zumindest in der politischen Wahrnehmung wenig Gewicht haben.

(iv) *Das „Afrika-Politik ist mehr als Hilfe“-Paradox*

Dass Afrika nicht nur ein Thema für die Entwicklungspolitik ist oder zumindest sein sollte, ist mittlerweile eine wichtige Erkenntnis: „... *der Norden (sollte) aufhören ..., Afrika als Ort einer Wohltätigkeitsveranstaltung anzusehen*“ (siehe Beitrag Sidiropoulos / Chevalier, Kapitel VI).

In Abhängigkeit von den Themen und den Partnern (Regierungen, Regionalorganisationen etc.) sollte eine breitere Kooperation stattfinden. Dies machen u. a. die Debatte über afrikanische Ankerländer (vgl. Beitrag Liebig, Kapitel V), das Thema Wissenschaftskooperation (vgl. Beitrag Stamm, Kapitel V) und Themen etwa im Bereich Frieden und Sicherheit (vgl. Beitrag Klingebiel, Kapitel IV) deutlich. Die EU-Afrika-Strategie kann hier durchaus eine Vorbildfunktion haben, weil sie bewusst politikfeldübergreifend angelegt und beispielsweise auch das politische Interesse und Gewicht des Hohen Repräsentanten mit in die Waagschale legen kann. Eine solche konzeptionelle Vorbildfunktion kann Deutschland bislang kaum leisten, weil die deutsche Kooperation mit Subsahara-Afrika ganz überwiegend entwicklungspolitisch ausgefüllt wird und außen-, sicherheitspolitische sowie wirtschaftliche Aufmerksamkeit und Initiativen allenfalls punktuell eine Rolle spielen.

Fazit

Die Notwendigkeit, die Zusammenarbeit der G8 und der EU mit dem afrikanischen Kontinent voranzubringen, ist vorhanden. Deutschland sollte diese Rolle aktiv annehmen und dabei auch das eigene Potential und politische Gewicht nutzen. Es gibt eine berechtigte internationale Erwartungshaltung dahin gehend, dass Deutschland inhaltliche Akzente setzen sollte (vgl. Beiträge Fritz und Koeberle, Kapitel VI).

Der deutsche Beitrag kann dabei in drei Richtungen wirken. Erstens ist der inhaltliche Fokus in den Bereichen „Gute Regierungsführung“ und „nachhaltige Investitionen“ sinnvoll. Deutschland kann hier zur Ausgestaltung der Themen und nicht zuletzt zur inhaltlichen Verknüpfung beider Bereiche etwas beitragen.

Zweitens sollte Deutschland die grundlegenden Kooperationsmuster mit dem afrikanischen Kontinent weiterentwickeln helfen. Dabei wäre ein wichtiger Schritt, nach den politischen Verpflichtungen zur ODA-Erhöhung auch zu gemeinsamen Qualitätsstandards zu gelangen. Die systematischere Suche nach Möglichkeiten, die Kooperation mit anderen als entwicklungspolitischen Mitteln zu verbessern, sollte ein weiteres Anliegen sein. Die Frage, wie u. a. die außen- und sicherheitspolitischen Möglichkeiten der G8- und EU-Mitgliedstaaten besser eingesetzt werden können, ist bislang unzureichend berücksichtigt.

Drittens kann Deutschland dazu beitragen, dass künftige Großthemen für die G8- und EU-Prozesse strukturiert werden. Das Thema Klimawandel und die Folgen für Afrika wird künftig dazu zählen müssen (vgl. Beitrag Scholz / Bauer, Kapitel IV sowie Beitrag Koeberle, Kapitel VI). Es fehlt ebenfalls an Orientierung, in welcher Form die G8 ein hilfreicher Mechanismus sein kann, um die asiatischen Mächte in Dialogprozesse einzubinden, oder inwiefern neue Organisationsstrukturen erforderlich sind.

Literatur

- Commission for Africa* (2005): Our common interest: Report of the Commission for Africa, London
- Council on Foreign Relations* (2006): More than humanitarianism: A strategic U.S. approach toward Africa, New York
- Engel, Ulf / Robert Kappel* (Hrsg.) (2006): Germany's Africa policy revisited: Interests, images and incrementalism, Münster u. a.: Lit-Verlag
- Klingebiel, Stephan* (2005): Regional security in Africa and the role of external support, in: *The European Journal of Development Research* 17 (3), 437–448
- Köhler, Horst* (2006): „Afrika ist für uns alle wichtig!“, Interview mit Bundespräsident Horst Köhler, in: *Internationale Politik* 61 (4), 16-24
- Moss, Todd / Gunilla Pettersson / Nicolas van de Walle* (2006): An aid-institutions paradox? A review essay on aid dependency and state building in Sub-Saharan Africa, Washington, DC: Center for Global Development (CGD Working Paper 74)
- Payne, Anthony* (2006): Blair, Brown and the Gleneagles agenda: making poverty history, or confronting the global politics of unequal development?, in: *International Affairs* (82) 5, 917–935
- Roehder, Katja* (2006): Reform der deutschen Entwicklungspolitik: Ziele und Stand der Umsetzung, Bericht zum DIE-Afrika-Fachgespräch am 13. September 2006, Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (Draft)
- Taylor, Ian / Paul Williams* (Hrsg.) (2004): Africa in International Politics: External involvement on the continent, London, New York: Routledge

II Sozioökonomische Herausforderungen: Stillstand oder Fortschritt?

Umsetzung der MDG-Agenda in Subsahara-Afrika

Peter Wolff

1 Stand der MDG-Erreichung in Subsahara-Afrika

Afrika ist der Kontinent, der bei der Erreichung der Millenniumsziele (MDGs) am weitesten zurückliegt. Während prognostiziert wird, dass in weiten Teilen Asiens die Halbierung der absoluten Armut zwischen den Jahren 1990 und 2015 gelingen wird, hat in Afrika die Zahl der absolut Armen, also derer, die weniger als einen US\$ pro Tag zur Verfügung haben, weiter zugenommen. Auch andere Millenniumsziele als die Halbierung der Einkommensarmut, vor allem die Gesundheitsziele (Reduzierung der Mütter- und Kindersterblichkeit, Eindämmung der Infektionskrankheiten) werden in vielen Ländern Afrikas nicht bis zum Jahr 2015 erreicht werden können.

Die Gründe hierfür lassen sich nicht ohne weiteres auf einen Nenner bringen, auch weil es durchaus unterschiedliche Entwicklungen in Afrika gibt. Aber die These von der „Armutsfalle“ hat eine gewisse Plausibilität, auch wenn man ihrer ökonomischen Begründung (zu niedrige Spar- und Investitionsquoten) nicht folgt (Sachs 2005; Asche 2006). Die These besagt, dass aufgrund des niedrigen Ausgangsniveaus von Sach- und Humankapital in den ärmsten Ländern Produktivitätsfortschritte – die Grundlage wirtschaftlichen Wachstums – nur schwer zu erzielen sind. Sowohl in den verarmten Privathaushalten als auch in den Staatshaushalten stehen deshalb zu wenig Mittel zur Verfügung, um etwa in Ausbildung und Gesundheit ausreichend investieren zu können – eine notwendige Voraussetzung für Produktivitätssteigerungen. Vor diesem Hintergrund ist auch kaum zu erwarten, dass die Geburtenraten wie in weiten Teilen Asiens sinken. Daraus ergibt sich ein *circulus vitiosus*, welcher aus eigener Kraft kaum zu durchbrechen ist. In einigen Ländern gibt es zwar ausreichend Kapital, welches in die Entwicklung investiert werden könnte (z. B. Nigeria). Die spezifischen politischen Strukturen vor allem in Rohstoffökonomien führen jedoch regelmäßig dazu, dass auch dort große Teile der Bevölkerung in einer Armutsfalle verharren.

Dennoch gibt es Fortschritte. Neuere Zahlen deuten darauf hin, dass sich in den Ländern, die über einen längeren Zeitraum zielgerichtete Politiken umsetzen und moderate Wachstumsraten erreichen konnten, auch die sozialen Indikatoren allmählich verbessern. In immerhin rund 15 Ländern Subsahara-Afrikas sind diese positiven Entwicklungen erkennbar (siehe Beitrag Asche, Kapitel II). Es zeigt sich dort, dass im Rahmen politischer Stabilität, halbwegs „guter Politiken“ und „guter Regierungsführung“ sowie entsprechender Hilfe von außen Fortschritte erzielt werden können. Das mit den Millenniumszielen gesetzte Datum 2015 ist letztlich unerheblich, wenn es tatsächlich gelingt, Fortschritte auf dem Weg zu ihrer Erreichung zu machen, welche auch über dieses willkürlich gesetzte Datum hinaus anhalten.

Die Grundlage für die bessere *performance* einer ganzen Reihe von Ländern in Subsahara-Afrika wurde bereits in der Phase der „Strukturanpassung“ in den 1980er und 1990er Jahren gelegt, die gemeinhin als verlorene Periode interpretiert wird. Zwar hat in dieser Phase die Armut in vielen Ländern zugenommen. Es wird aber häufig übersehen, wie gering die wirtschaftspolitischen Handlungsspielräume nach einer langen Phase fehlgeleiteter Politiken waren. Da die Geber in diesem Zeitraum ihre Hilfe für Subsahara-Afrika real zurückgefahren haben und die erwartete Angebotsreaktion auf den liberalisierten Märkten aus-

blieb, waren die Ressourcen für die notwendigen Investitionen in die Entwicklung der Länder schlichtweg nicht vorhanden. Sie wurden ihnen nicht vom Internationalen Währungsfonds (IWF) und Weltbank vorenthalten. Schließlich misslang auch die Reform der staatlichen Sektoren, mit der nicht zuletzt ein Angriff auf die Pfründe der Staatsklassen und eine Korrektur des *urban bias* zugunsten des ländlichen Raums intendiert war. Für die Politik der Geber konnte daraus gelernt werden, dass technokratische und von außen gesteuerte Reformen nicht erfolgreich sein können, wenn sie nicht von innen getragen und vorangetrieben werden. Als Ergebnis dieser Periode blieben jedoch zumindest einigermaßen stabilitätsorientierte makroökonomische Rahmenbedingungen, mit denen eine notwendige, wenngleich keine hinreichende Grundlage für eine wachstumsorientierte Politik gegeben war. Die Schuldenerlasse seit Ende der 1990er Jahre (siehe Beitrag Berensmann, Kapitel II) taten ein Übriges, um die Länder vom Erbe dieser Periode zu entlasten. Natürlich hätten die „Strukturanpassungskredite“, die zum Schuldenberg der Länder wesentlich beigetragen haben, nicht als Kredite gegeben werden dürfen. Aber es standen eben keine Zuschüsse zur Verfügung. Insofern ist es nur folgerichtig, wenn die Kredite nun mit dem multilateralen Schuldenerlass nachträglich in Zuschüsse umgewandelt werden.

2 Strategien zur Erreichung der MDGs

Es war auch folgerichtig, dass mit dem Beginn des neuen Millenniums von den Ländern selbst und von den Gebern Weichenstellungen vorgenommen wurden, mit denen ein neues Paradigma der Zusammenarbeit begründet wurde:

- Die Erstellung eigener Entwicklungsprogramme zur Armutsreduzierung durch die Länder selbst (*Poverty Reduction Strategy Papers* – PRSPs).
- Die Orientierung der Länder und der Gebergemeinschaft an gemeinsamen Zielen, die sich an den MDGs ausrichten; mit den PRSPs bzw. den daraus abgeleiteten Sektorprogrammen als operationalen Plänen zur Erreichung der Ziele.
- Die Anpassung der Gebergemeinschaft an die Programme und die Verfahren der Partnerländer mit dem Ziel der Steigerung der Wirksamkeit der Hilfe (Agenda der *Paris Declaration on Aid Effectiveness* von 2005 – *Ownership, Alignment, Harmonisation*).
- Schließlich die Unterstützung „guter Politiken“ und „guter Regierungsführung“ durch Schuldenerlass und zusätzliche Mittel. Dies auch vor dem Hintergrund, dass in Afrika politische Prozesse in Gang kamen (*New Partnership for Africa's Development* – NEPAD), die ein höheres Maß an Eigenverantwortung, Entwicklungsorientierung und demokratischer Perspektive signalisierten.

Die erste Generation von PRSPs

Die erste Generation der üblicherweise auf drei Jahre ausgelegten PRSPs stieß zu Recht auf Kritik. Die Strategien waren meist von einer kleinen Gruppe von Technokraten mit Blick auf die Wünsche der internationalen Geber, insbesondere IWF und Weltbank, erstellt worden. Ziel war die reibungslose Umsetzung des Schuldenerlasses, dessen Voraussetzung die Erstellung der PRSPs war.

Trotz der Schwächen beim Prozess der Erstellung der ersten Generation der PRSPs erhielten die Strategiepapiere allmählich eine wachsende Bedeutung: In den Ländern selbst

wurden häufig zum ersten Mal die Politiken am Ziel der Armutsreduzierung gemessen und auch zivilgesellschaftliche Gruppen konnten öffentlich die Rechenschaft der Regierung zur Umsetzung entsprechender Politiken einfordern. Die Gebergemeinschaft nahm trotz verbreiteter Skepsis die Dokumente als Grundlage der Regierungspolitik ernst und begann, ihre Unterstützung an den PRSPs zu orientieren.

Die wesentliche inhaltliche Schwäche der PRSPs war ihre einseitige entwicklungsstrategische Orientierung an den „sozialen Sektoren“ und die Vernachlässigung produktiver Investitionen. Die Betonung von Bildungs- und Gesundheitsindikatoren bei den MDGs verleitete dazu, die Mittelallokation unmittelbar an diesen Zielen zu orientieren und die steigenden Ausgaben für die Bildungs- und Gesundheitssektoren im Rahmen der PRSPs als „armutsorientiert“ zu bezeichnen. Zweifellos sind steigende Ausgaben in Bildung und Gesundheit notwendig, insbesondere nach Jahren stagnierender oder gar sinkender Pro-Kopf-Ausgaben in diesen Bereichen. Es wird hierbei jedoch häufig übersehen, dass Gesundheitsziele, wie z. B. die Senkung der Kinder- und Müttersterblichkeit (MDG 4 und 5) oder die Bekämpfung von Infektionskrankheiten (MDG 6) nur durch komplexe Interventionspakete erreicht werden können, welche z. B. Investitionen in die Landwirtschaft (Ernährungssicherung) und in die Infrastruktur (Wasser, Transport, Energie) enthalten. Eine isolierte Aufstockung der Gesundheitshaushalte greift zu kurz. Ebenso kann der Fokus auf die Primarschulbildung (MDG 2) zu einer Fehlleitung von Mitteln zum Bau von Primarschulen führen, wenn nicht gleichzeitig komplementäre Investitionen in die Lehrerbildung, die Infrastruktur und die Erhöhung der landwirtschaftlichen Produktivität vorgenommen werden. Insbesondere die Förderung der Sekundarschulen und der höheren Bildung ist zentral für die Erreichung aller MDGs, denn die Entwicklung personeller und institutioneller Kapazitäten mit entsprechend ausgebildetem Personal ist eine wesentliche Bedingung für die Umsetzung von Politiken in allen Sektoren und damit für die Armutsreduzierung generell.

Hinzu kommt, dass eine nachhaltige Reduzierung der Einkommensarmut (MDG 1) nur möglich ist, wenn ein nachhaltiges Wirtschaftswachstum erzielt wird, das sich in Einkommenssteigerungen für die Armen niederschlägt. Dies erfordert komplexe Politiken zur Förderung von Investitionen im öffentlichen und privaten Sektor. Diese ergeben sich nicht aus den Zielen selbst, sondern nur aus den Potenzialen eines Landes in den verschiedenen Wirtschaftssektoren, die durch entsprechende Politiken erschlossen werden müssen. Die meisten PRSPs der ersten Generation geben wenig Hinweise auf Politiken und Prioritätensetzungen zur Förderung von Arbeitsplätze schaffendem Wachstum. Vor allem die Strategien zur Förderung privater Investitionen sind undeutlich und wenig kohärent, so dass es nicht verwundert, wenn es im *Doing Business*-Bericht der Weltbank von 2005 heisst: „...that African nations impose the most regulatory obstacles on entrepreneurs and have been the slowest reformers over the past year.“ (World Bank 2005, 11)

Neue Ansätze

Die zweite Generation der PRSPs, also die Strategien, die etwa seit dem Jahr 2005 entworfen wurden, sind deutlich stärker wachstumsorientiert und legen größeres Gewicht auf die Steigerung produktiver Investitionen in der Landwirtschaft und der verarbeitenden Industrie. Weiterhin unklar bleibt jedoch die Frage der Komplementarität zwischen öffentlichen und privaten Investitionen. Zwar wird allgemein von einem erheblichen Bedarf an öffentlicher Infrastruktur in Subsahara-Afrika ausgegangen, welcher von der Weltbank,

der EU oder der britischen Kommission für Afrika mit mehreren Milliarden US\$ jährlich beziffert wird. Auf Länderebene gibt es jedoch kaum ausgearbeitete Investitionsprogramme, die sich explizit an den Engpässen in den produktiven Sektoren orientieren würden.

Woran es nach wie vor mangelt, sind operative Programme zur Umsetzung der PRSPs, welche die Komplementaritäten zwischen öffentlichen und privaten Investitionen oder zwischen „produktiven“ und „sozialen“ staatlichen Interventionen in den Blick nehmen. Denn es sind gerade diese Komplementaritäten, die den Erfolg von Politiken ausmachen und die bei der Erreichung der MDGs entscheidend sind. Es ist das Verdienst der *Task Force*-Berichte des UN Millennium Projekts, die multisektoralen Zusammenhänge bei der Erreichung der einzelnen MDGs systematisch herausgearbeitet und die Interventionspakete definiert zu haben, die typischerweise berücksichtigt und umgesetzt werden müssen, um die MDGs zu erreichen (UN Millennium Projekt 2005).

Die Logik dieser Vorgehensweise ist es, alle notwendigen Interventionen zur Erreichung eines Ziels über verschiedene Sektoren hinweg zu definieren (*needs assessment*), die Interventionen für alle MGD-/PRSP-Ziele zu aggregieren, deren Kosten zu bestimmen und anschließend eine Prioritätensetzung nach Maßgabe der verfügbaren Mittel vorzunehmen. Ziel ist es, die für die Zielerreichung besonders kritischen komplementären Interventionspakete möglichst weitgehend zu finanzieren und nicht – wie es übliche Praxis ist – sektorale Prioritätensetzungen nach Maßgabe der aktuellen politischen Diskussion vorzunehmen (z.B. PRSP I: Bildung und Gesundheit; PRSP II: Infrastruktur).

3 Schlussfolgerungen – Staatshaushalte als Angelpunkt der Entwicklungspolitik

Diese Vorgehensweise erfordert ein Maß an Planung der staatlichen Politiken und ihrer Umsetzung im Staatshaushalt, das von Kritikern wie *Easterly* als Planungseuphorie bezeichnet wird (Easterly 2006). Es gehört indes zu den Kernaufgaben des Staates, einen Haushalt aufzustellen, der sich an den Zielen der Politik orientiert. Dass dies in Subsahara-Afrika erst in jüngerer Zeit – mit der Zunahme der Budgethilfe durch die Geber – als eine wichtige Aufgabe erkannt wurde, liegt auch daran, dass die Geber allzu lange ihre Projekte außerhalb der nationalen Haushalte geplant und umgesetzt haben. Erst mit der Erkenntnis, dass damit nationale Politik- und Planungsprozesse unterminiert und den Parlamenten der Partnerländer das Haushaltsrecht weitgehend vorenthalten wird, weil die Geber letzten Endes über die Prioritäten der Mittelallokation entscheiden, rückten die Staatshaushalte in den Mittelpunkt des entwicklungspolitischen Interesses.

Im Vordergrund der Dialogprozesse zwischen Gebern und Partnerländern über die Staatshaushalte steht die Frage eines rechtsstaatlichen und transparenten Haushaltswesens (*public financial management*), einschließlich seiner Kontrolle durch Parlamente und Rechnungshöfe. Hier hat es in den etwa 15 *good performing countries* in Subsahara-Afrika einige Fortschritte gegeben. Nicht vorangekommen ist allerdings die systematische Orientierung der Staatsausgaben an den MDG-/PRSP-Zielen. Die mittelfristigen Finanzplanungen der Partnerländer (*Medium Term Expenditure Frameworks* – MTEF) sind auch nach mehreren Jahren des Dialogs auf Grundlage von regelmäßigen *Public Expenditure Reviews* in den meisten Ländern noch immer nicht systematisch an die Ziele der PRSP angepasst. Nun sind Budgetprozesse auch in Subsahara-Afrika im Kern politische Prozesse

und die Struktur der öffentlichen Ausgaben lässt sich nur auf längere Sicht – durch inkrementelle Veränderungen – umorientieren. Mit der Aussicht auf zusätzliche Budgetfinanzierungen (durch Schuldenerlass und neue Mittel) vor dem Hintergrund der G8- Beschlüsse von *Gleneagles 2005* ergibt sich jedoch eine Chance, über die Verwendung dieser Mittel nicht auf Grundlage gegebener Haushaltsstrukturen („x % mehr für alle Sektorhaushalte“) oder auf Grundlage wirtschaftspolitischer Intuition („mehr Mittel für Bildung und Infrastruktur“) zu entscheiden, sondern die zusätzlichen Mittel systematisch nach der oben geschilderten Vorgehensweise an den MDG-/PRSP-Zielen zu orientieren. Dies hat nichts mit Planungseuphorie zu tun, sondern mit dem Versuch, knappe Mittel möglichst zielorientiert und effizient einzusetzen. Bei dem vorgesehenen Treffen der Finanzminister der G8 mit ihren afrikanischen Kollegen sollten Vereinbarungen zur praktischen Umsetzung dieses Verfahrens getroffen werden.

Literatur

- Asche, Helmut* (2006): *Durch einen Big Push aus der Armutsfalle? Eine Bewertung der neuen Afrika-Debatte*, Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (Discussion Paper 5/2006)
- Easterly, William* (2006): *The white man's burden*, Oxford: Oxford University Press
- Sachs, Jeffrey* (2005): *The End of Poverty*, New York: Penguin Press
- UN Millennium Project* (2005): *Investing in development: a practical plan to achieve the MDGs*, New York
- World Bank* (2005): *Doing business 2006: creating jobs*, Washington, DC

Ein Wachstumsboom in Afrika?

Helmut Asche mit Axel Biallas

1 Beurteilung der Wachstumszahlen in Subsahara-Afrika

Einschätzungen zur Wirtschaftslage im subsaharischen Afrika fallen derzeit meist sehr optimistisch aus. So erklärte z. B. der Afrika-Vizepräsident der Weltbank, Gobind Nankani, bei der Vorstellung der neuen *Africa Development Indicators*, der für den Kontinent wichtigsten Sammlung wirtschaftlicher Maßzahlen: *“Africa is today a continent on the move, making tangible progress on delivering better health, education, growth, trade and poverty-reduction outcomes.”*¹

Den Hauptgrund für solche Lagebeurteilungen bilden die seit Jahren stetig steigenden Wachstumszahlen. So verzeichnet die Weltbank für die Jahre 2000 bis 2004 einen durchschnittlichen Anstieg des realen Bruttoinlandsprodukts (BIP) von 4,0 % gegenüber 2,4 % in den 1990er und nur 1,8 % in den 1980er Jahren. Der Internationale Währungsfonds (IWF) nennt für das Jahr 2005 sogar den Wert von 5,6 % bzw. 5,9 %, wenn man die wirtschaftlichen Schwergewichte Nigeria und Südafrika von der Betrachtung ausnimmt.

Wie sind diese Zahlen zu beurteilen? Aufgrund der Aufschwungs-Dauer (seit Mitte der 1990er Jahre), -Breite (alle statistisch erfassten Länder außer Zimbabwe) und -Struktur (siehe unten) haben wir es offensichtlich mit mehr als einem rein konjunkturellen Phänomen zu tun. Lässt sich daraus nun bereits schließen, dass die afrikanischen Volkswirtschaften eine Trendwende erreicht haben; dass sie sich auf einem stabilen Wachstumspfad befinden und aus eigener Kraft die Halbierung der extremen Armut erreichen werden, wie sie im ersten Millenniums-Ziel der Vereinten Nationen bis 2015 vorgegeben wird?

Hier sind Vorsicht und differenzierende Detailanalysen angebracht: Schon für das reale Wachstum pro Kopf verzeichnet die Weltbank für den Zeitraum 2000 bis 2004 nur noch ein Plus von 1,6 % pro Jahr, das deutlich unter den oben genannten absoluten Wachstumszahlen liegt. Zwar ist ein Fortschritt gegenüber den Werten der 1980er und 1990er Jahre (-1,1 % bzw. -0,2 %) zu erkennen, als die Bevölkerung des Kontinents noch schneller als seine Wirtschaftskraft zunahm. Es wird aber auch deutlich, dass die demografische Herausforderung weiterhin bestehen bleibt, weil die Erträge Jahr für Jahr auf mehr Menschen verteilt werden müssen.

Außerdem ist der wirtschaftliche Wohlstand in Afrika südlich der Sahara relativ unterschiedlich verteilt. Im Schnitt belief sich das Bruttonationaleinkommen (BNE) in den ersten fünf Jahren dieses Jahrzehnts auf lediglich 330 US\$ pro Kopf (wenn man Nigeria und Südafrika ausnimmt), während diese Werte in den 1980er und 1990er Jahren noch 386 US\$ bzw. 335 US\$ betragen. Zudem variieren die Zahlen je nach Land beträchtlich: 92 US\$ für die Demokratische Republik Kongo, 642 US\$ für die Côte d’Ivoire und 3286 US\$ für Botswana. Diese Ziffern geben einen Hinweis darauf, dass Afrika auch auf wirtschaftlichem Gebiet nicht gleich Afrika ist, sondern eine differenzierende Betrachtung verdient.

1 Siehe World Bank: Press Release No: 2007/115/AFR; 30 Oct. 2006.

Mit Blick auf die Wachstumswahlen der zurückliegenden zehn Jahre lassen sich *vier Ländergruppen* unterscheiden:

- (i) *Erdöl exportierende Staaten*: Die höchste Zunahme von 7,4 % verzeichnen erwartungsgemäß sieben aktuell Erdöl exportierende Staaten (29 % der Bevölkerung Afrikas), was mit einem seit Jahren steigenden Barrelnpreis auf dem Weltmarkt zusammenhängt sowie den Anstrengungen der USA und Chinas, ihre Rohölversorgung zu diversifizieren. Spitzenreiter ist mit beeindruckenden 20,7 % Wachstum das kleine Äquatorialguinea. Es bestehen allerdings erhebliche Zweifel an der Nachhaltigkeit solcher Wachstumspfade reiner Extraktionsökonomien ohne Investitionen in Landwirtschaft und verarbeitende Industrie. In Gabun zum Beispiel ist der Punkt erreicht worden, an dem die Förderung nicht mehr gesteigert werden kann. Hier halbierte sich das Wachstum zwischen 2000 und 2004 gegenüber den 1990er Jahren auf 1,6 % pro Jahr.
- (ii) *Erdöl importierende Staaten*: Auf einem ähnlich niedrigen Niveau rangieren auch 13 Öl importierende Staaten, in welchen 20 % der Afrikaner zu Hause sind und deren Wirtschaftskraft in den letzten 10 Jahren im Schnitt nur mit 1,3 % jährlich wuchs. Dazu gehören etwa kriegsbedingt Eritrea (2,2 %), das seit der politischen Zerstörung der kommerziellen Landwirtschaft von galoppierender Inflation geplagte Simbabwe (-2,4 %) sowie Lesotho (2,7 %), dem die Ansiedlung von 38 taiwan-chinesischen Textilfabriken nur einen zeitlich beschränkten Auftrieb verschaffte.
- (iii) *Staaten auf flachem Wachstumspfad*: Eine dritte Staatengruppe, die 16 % der Afrikaner repräsentiert und von Namibia (4 %) bis Saõ Tomé und Príncipe (3,1 %) reicht, befindet sich mit durchschnittlich 3,4 % Zunahme auf einem mehr Erfolg versprechenden, aber insgesamt auch zu flachen Wachstumspfad. Grundsätzlich muss für die Länder dieser und der vorgenannten Gruppe davon ausgegangen werden, dass sie sich durch das geringe Ausgangsniveau und geographische Nachteile in Kombination mit dem geringen Wachstum tatsächlich noch in einer gesamtwirtschaftlichen Armutsfalle befinden, aus der sie sich kaum aus eigener Kraft befreien können.
- (iv) *Staaten mit anhaltend stabilem Wachstum*: Alle Hoffnungen setzen die Weltbank und andere Beobachter in jene 16 Länder, denen sie angesichts eines jährlichen Anstiegs von durchschnittlich 5,5 % ein anhaltend stabiles Wachstum bescheinigen und die zusammen immerhin mehr als ein Drittel der afrikanischen Bevölkerung stellen. Die Liste reicht von Kamerun (4,1 %) über Tansania (5,4 %) bis Ruanda (7,5 %) und Mosambik (8,4 %).

Um die Nachhaltigkeit des afrikanischen Wirtschaftswachstums der letzten Jahre besser beurteilen zu können, ist ein Blick auf seine Struktur notwendig. Auf der *Entstehungsseite* des BIP fällt zunächst auf, dass die großen Fortschritte selten in der Land-, Forstwirtschaft und Fischerei erzielt wurden. Deren Anteil an der Wirtschaftskraft des subsaharischen Afrikas wuchs in den ersten fünf Jahren dieses Jahrzehnts zwar mit 3,3 %, dies zeigt aber zusammen mit den Werten für die 1980er und 1990er Jahre (2,3 % bzw. 3,2 %), dass trotz positiver Ausnahmen (z.B. bei Kassaava und einigen viel versprechenden Wertschöpfungsketten im Agrarexport) keine flächendeckende Ertragssteigerung, geschweige denn eine Grüne Revolution wie in Südostasien gelungen ist. In zehn Staaten – allen voran Simbabwe mit einem Minus von 9,0 % – schrumpfte die Landwirtschaft. Lediglich Angola erreichte nach der Beendigung des Bürgerkriegs 2003 im genannten Zeitraum eine zweistellige Steigerungsrate von 14 %, während Mosambik auf 9 % verweisen kann. Nur neun der 16 Staaten mit Verdacht auf „*sustainable growth*“ verfügen über überdurchschnittliche Zuwächse in der Landwirtschaft. Dahingegen erzielten immerhin elf Staaten aus dieser

Gruppe überdurchschnittliches Wachstum im Industriebereich (verarbeitendes Gewerbe, Bau, Elektrizität, Wasser, Gas) von bis zu 11 % (Mosambik). Dabei rechnet die Weltbank allerdings auch den Bergbausektor hinzu. Und alle Länder dieser Spitzengruppe liegen bis auf Ghana hinsichtlich des Wachstums im Dienstleistungsbereich, d. h. in allen anderen Branchen einschließlich der öffentlichen Verwaltung, deutlich über dem Durchschnitt, wobei Burkina Faso mit einem Plus von 12 % führt.

Auf der *Verwendungsseite* wird deutlich, dass das subsaharische Afrika insgesamt etwa viermal mehr konsumiert als es investiert (2000–2004: 80,6 % vs. 18,1 % vom BIP). Die Investitionsquote verharrt auf dem Niveau der 1980er und 1990er Jahre (18,5 % bzw. 17,3 %); ein Aufwärtstrend ist erst zu entdecken, wenn man Südafrika aus der Rechnung nimmt. Insbesondere die Stagnation der privaten Investitionsquoten in vielen Ländern (vgl. Beitrag von Drachenfels / Altenburg, Kapitel V) nährt Zweifel daran, dass sich der afrikanische „Wachstumsboom“ selbst tragen könnte, obwohl die Sparquoten der Inländer von dem extrem niedrigen Niveau der 1990er Jahren deutlich angezogen haben. Der Negativtrend der sog. Gesamtproduktivität der Faktoren Arbeit, Boden und Kapital, in dem sich vor allem der technische Fortschritt spiegelt, konnte in Afrika aufgrund des Investitionsmangels bisher nicht umgekehrt werden, wenngleich durch Verbesserungen in der schulischen Bildung Erfolge bei der Entwicklung des sogenannten Humankapitals erzielt wurden. Der Produktivitätsrückstand ist sowohl Ursache als auch Folge des mangelnden Engagements internationaler Investoren.

Mit 10,1 Mrd. US\$ erhielt der Kontinent im Jahre 2004 den geringsten Anteil ausländischer Direktinvestitionen weltweit. Davon flossen rund 5,9 Mrd. US\$ in die beiden Ölförderländer Nigeria und Sudan. Außerhalb Südafrikas bleiben Direktinvestitionen in die verarbeitende Industrie eine erfreuliche Ausnahme. Über die investive Verwendung von Rücküberweisungen durch Migranten, die in den Industrieländern arbeiten, bestehen keine gesicherten Erkenntnisse. Aufgrund ihres im Vergleich mit anderen Weltregionen geringen Umfangs (laut IWF offiziell 6,7 Mrd. US\$ im Jahre 2005) kompensieren sie jedoch keinesfalls den Mangel an ausländischen Direktinvestitionen. Ein Vorschlag der von Tony Blair einberufenen *Commission for Africa* erscheint in diesem Zusammenhang bedenkenswert: Investitionsschutzgarantien nach dem Muster der deutschen Hermesversicherungen sollten – zumal in Postkonfliktländern – nicht nur ausländischen, sondern auch einheimischen Investoren zugänglich sein.

Das Verhältnis von Exporten zu Importen war in den ersten fünf Jahren dieses Jahrzehnts nur bei neun Staaten (Ölproduzenten und Südafrika) positiv. Bei den meisten Ländern muss man unverändert von strukturellen Außenhandelsdefiziten ausgehen, die kurzfristig kaum zu überwinden sind. Das ist besonders zu unterstreichen angesichts der einzigartigen wirtschaftlichen Dynamik von China und des resultierenden Nachfrageanstiegs nach afrikanischen Rohstoffen, die in vielen Fällen für eine Trendumkehr des Verhältnisses von Einfuhr- und Ausfuhrpreisen gesorgt hat (vgl. Beitrag Fues, Kapitel V). Die Wohlfahrtsgewinne werden bei ausgewählten Primärgütern möglicherweise von längerer Dauer sein, da deren Preise nach der jüngsten Analyse des IWF kaum spekulativ/konjunkturell überhöht sind. Die Kehrseite des Aufstiegs Chinas (und anderer asiatischer Exporteure) für die afrikanischen Volkswirtschaften lässt sich aber im Textilbereich studieren, mit dem negativen Doppeleffekt zurückbleibender Wettbewerbsfähigkeit afrikanischer Firmen im Export in die Länder der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung

(OECD) und auf den heimischen Märkten, da ein Drittel der chinesischen Ausfuhren nach Afrika Textilien sind.

2 Ansätze zur Sicherung nachhaltigen Wachstums

Die Kurzanalyse hat gezeigt, dass die Wachstumsbilanz afrikanischer Länder keinesfalls einheitlich ausfällt und die Nachhaltigkeit des positiven Trends bezweifelt werden kann. Es ist noch nicht entschieden, wie viele und welche Volkswirtschaften wirklich der Gefahr entronnen sind, nach einer zyklischen Aufwärtsbewegung wieder auf einen Gleichgewichtszustand in der Nähe des niedrigen Ausgangsniveaus zurückzufallen, weil nennenswerte Produktivitätsgewinne letztlich ausbleiben. Fest steht, dass Afrika als Ganzes das erste *United Nations-Millenniums-Ziel* (Bekämpfung der Armut) verfehlen wird, da die notwendige Wachstumsrate von mindestens 7–8 % nicht erreicht wird. Daher stellt sich unverändert die Frage, wie die Industrieländer den afrikanischen Staaten entwicklungspolitisch verstärkt unter die Arme greifen können, um die Trendwende tatsächlich zu sichern.

Hierzu gibt es eine internationale Kontroverse, deren Exponenten sich nicht wirklich näher kommen. Die eine Seite (abkürzbar als „*ODA plus*“) fordert im Anschluss an Jeffrey Sachs und das Millenniumsprojekt der Vereinten Nationen eine massive Aufstockung der Entwicklungshilfe. Durch einen breit angelegten „*Big Push*“, vor allem durch große Infrastrukturvorhaben plus Kapazitätsaufbau in den öffentlichen Verwaltungen zur Steigerung der Absorptionsfähigkeit soll dem Wirtschaftswachstum in den Ländern südlich der Sahara zum Durchbruch verholfen werden. Dagegen steht eine andere Seite (Easterly und andere Autoren), deren Position im Extrem besagt, dass flächendeckende Durchsetzung von mehr „Guter Regierungsführung“ die beste Voraussetzung für nachhaltiges Wachstum ist und Hilfe letztlich überflüssig macht („*Governance plus*“). Diese Perspektive legt in der Konsequenz einen Rückzug der Geber aus der Fläche nahe sowie eine Konzentration jeder Unterstützung, die über Nothilfe hinausgeht, auf jene Staaten, die klar zu definierende ökonomische und politische Konditionalitäten erfüllen. Die Weltbank steht hier in einer unklaren Mittelposition, da sie einen *Big Push* nur für materielle Infrastruktur akzeptiert („*Closing Africa's Infrastructure Gap*“) und ansonsten in wirtschaftspolitischem Minimalismus auch auf die Wachstumswirkung von allgemeiner *Good Governance* setzt.

Dass beide Sichtweisen in ihrer Polarität zu kurz greifen, kann hier nicht umfassend dargestellt werden (vgl. dazu Asche 2006). Es sei aber auf Folgendes hingewiesen: Die von Sachs et al. vertretene Variante der Kapitalmangeltheorie ist in gewisser Weise blind dafür, wie rasch die Wirkung von Investitionen in die Infrastruktur verpuffen kann, wenn sie nicht von gezielter Entwicklung des Privatsektors und damit der Produktivität begleitet wird. Dies kann nur mit einer couragierten industriepolitischen Koordinationsleistung in ausgewählten Ländern gelingen und erfordert eine verbesserte regionale Wirtschaftsintegration als gegenwärtig. Die *Good Governance*-Schule wiederum muss sich entgegenhalten lassen, dass es trotz der intuitiven Plausibilität ihrer Argumente bisher nicht gelungen ist, den Zusammenhang zwischen Regierungsführung und Wachstum mit den Mitteln der Ökonometrie wissenschaftlich exakt abzubilden. Diese Kritik richtet sich wohlgerne nicht gegen die Forderung nach einer verantwortlichen Regierungsführung, sondern gegen das pauschale Vertrauen, wonach gutes Investitionsklima allein, ohne gezielte Strukturpolitik, ausreichen wird, um Afrikas Entwicklungsrückstand wettzumachen.

3 Schlussfolgerungen für den deutschen G8-Vorsitz und die EU-Ratspräsidentschaft

Als wichtigste Schlussfolgerung ergibt sich aus unserer Analyse: Das erfreulich positive Wachstum in Afrika ist weder hoch, breit noch nachhaltig genug, um die in Gleneagles 2005 beschlossene Aufstockung der Entwicklungshilfe überflüssig zu machen. Es verschafft der internationalen Entwicklungszusammenarbeit aber bessere Erfolgsaussichten als in der Vergangenheit.

Wegen der unzureichenden Armutswirkung des aktuellen Wachstumstrends sollte sich die Bundesregierung während ihrer Doppelpräsidentschaft dafür einsetzen, die Entwicklungszusammenarbeit mit Afrika stärker auf *pro-poor growth* auszurichten. Dabei verdienen jene Wirtschaftsbereiche besondere Förderung, in denen Arme zusätzlich Beschäftigung finden können: die Landwirtschaft und die agrarnahen Leichtindustrien. Eine Flankierung durch den Aufbau elementarer sozialer Sicherungssysteme (*safety nets*) ist sinnvoll.

Im Dezember 2005 verabschiedete der Europäische Rat die Erklärung „*The EU and Africa: Towards a Strategic Partnership*“ (vgl. Beitrag Grimm zur EU-Afrikastrategie, Kapitel V). Die Bundesregierung sollte während ihrer EU-Präsidentschaft darauf hinarbeiten, dass dieses Papier und damit auch die unter der Überschrift „*Sustainable Economic Growth, Regional Integration and Trade*“ genannten Programmsätze zu einer *kohärenten Förderstrategie* erweitert werden. Die aufgezählten Maßnahmen verdienen es, in einem größeren Rahmen aufeinander abgestimmt zu werden sowie auf die Mobilisierung von massiven zusätzlichen Investitionen in die (Ernährungs-)Landwirtschaft, ausgewählte Infrastrukturprojekte und solche Industrien ausgerichtet zu werden, wo aus der Förderung inter- und innerindustrieller Komplementarität Produktivitäts- und Arbeitsplatzgewinne zu erwarten sind. Die in dem Ratsdokument aufgeführten Vorhaben von Infrastrukturpartnerschaft über regionale Wirtschaftspartnerschaftsabkommen (EPAs) inklusive entwicklungsfreundlicher Handelsregeln bis zum Umweltbereich bleiben für sich genommen sinnvoll; allerdings muss das Risiko, dass die EPAs den ärmsten afrikanischen Ländern überproportionale Handelsliberalisierung abverlangen, erkannt und politisch kontrolliert werden.

Angesicht der aktuellen Rohstoffhausse sollten die G8 ein besonderes Interesse daran haben, dass die resultierenden Gewinne zum Nutzen der jeweiligen Bevölkerungen in den Förderländern verwendet werden. Ein wichtiger Schritt dazu ist die Transparenz der Rohstoffeinnahmen. Hierfür steht nach einem früheren G8-Gipfelbeschluss besonders die *Extractive Industries Transparency Initiative* (EITI), zu der sich verschiedene Regierungen, Unternehmen, Entwicklungsinstitutionen und Nichtregierungsorganisationen (NROs) zusammengeschlossen haben. Da die entwicklungsstrategische Bedeutung von EITI gar nicht hoch genug eingeschätzt werden kann, sollte Deutschland im G8-Rahmen für eine mehr als formale Einbindung der USA und Chinas in die Initiative werben. Die Bundesrepublik kann das Anliegen der EITI auch durch den geplanten Eigenbeitrag in Zentralafrika vorantreiben, sofern dabei der politische Mut aufgebracht wird, exemplarisch konfliktive Komplexe (z. B. die Ressourcenökonomie in der DR Kongo) in Angriff zu nehmen.

Literatur

Asche, Helmut (2006): *Durch einen Big Push aus der Armutsfalle? Eine Bewertung der neuen Afrika-Debatte*, Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (Discussion Paper 5/2006)

Easterly, William (2001): *The elusive quest for growth: economists' adventures and misadventures in the tropics*, Cambridge / Mass.: MIT Press

IMF (International Monetary Fund) (2006): *Regional Economic Outlook: Sub-Saharan Africa*, September 2006, Washington, DC

Ndulu, Benno (2006): *Facing the challenges of African growth: opportunities, constraints and strategic directions*, Washington, DC: World Bank

World Bank (2006): *Africa Development Indicators*, Washington, DC

Schulden tragfähigkeit und die Entwicklung Afrikas

Kathrin Berensmann

1 Die Bedeutung von Schulden tragfähigkeit für die Entwicklung in Afrika

Auf dem G8-Gipfel im Juni 2007 steht laut dem Bundesministerium der Finanzen „die Ausgestaltung der globalisierten Weltwirtschaft und die Entwicklung Afrikas“ im Mittelpunkt. Die hohe Auslandsverschuldung in Afrika stellt eines der größten ökonomischen Probleme dar. Eine tragfähige Auslandsverschuldung ist eine notwendige Voraussetzung für die wirtschaftliche Entwicklung dieser Region, da eine hohe Auslandsverschuldung das Wirtschaftswachstum beeinträchtigt, und die für Investitionen in Infrastruktur und Humankapital notwendigen finanziellen Mittel für Schuldendienstleistungen absorbiert werden.

Vor diesem Hintergrund sind für die Niedrigeinkommensländer in den vergangenen zehn Jahren eine Reihe von systematischen Initiativen zur Erreichung von Schulden tragfähigkeit initiiert oder umgesetzt worden. Die Geber gewährten insbesondere den Ländern in Subsahara-Afrika (SSA) umfangreiche Schuldenerlasse. In den Jahren zwischen 2002 und 2004 kamen fast 75 % der von den Mitgliedern des Entwicklungshilfeausschusses der *Organisation for Economic Co-operation and Development/Development Assistance Committee* (OECD/DAC) gewährten Schuldenerlasse SSA zugute, während diese zwischen 1990 bis 2001 nur etwa ein Drittel ausmachten (Weltbank 2006).

2 Initiativen zur Erreichung von Schulden tragfähigkeit in Afrika

HIPC-Initiative

Die *Heavily Indebted Poor Countries (HIPC)*-Initiative ist das erste systematische und koordinierte Verfahren zur Schuldenerleichterung für Niedrigeinkommensländer unter der Beteiligung von multilateralen und bilateralen öffentlichen Gläubigern. Obwohl bei dieser Initiative umfangreiche Schuldenerlasse gewährt wurden, ist die Auslandsverschuldung in vielen HIPC-Ländern immer noch sehr hoch.

Bisher konnten sich 29 Länder aufgrund ihrer hohen Verschuldung, ihres niedrigen Einkommens sowie ihrer reformierten Wirtschaftspolitik und der Armutsreduzierungsprogramme (*Poverty Reduction Strategy Papers – PRSPs*) für die HIPC-Initiative qualifizieren. Davon kommen 25 Länder aus SSA. Insgesamt 19 Länder schlossen bis Sommer 2006 die Initiative ab (graduierte HIPC-Länder) und erhielten damit eine umfassende Schuldenerleichterung. Von diesen liegen 15 Staaten in SSA. Neben den 29 für die HIPC-Initiative qualifizierten Ländern gibt es elf Länder, die potentiell für die HIPC-Initiative in Frage kommen, aber sich aufgrund politischer Instabilität und inkonsistenter PRSPs bisher nicht qualifizieren konnten.

Im Rahmen der erweiterten HIPC-Initiative konnte die Verschuldung auf der einen Seite quantitativ zwar erheblich gesenkt werden, da sich in den HIPC-Ländern insgesamt die

Verschuldung im Verhältnis zu den Exporten von 1998 bis 2005 halbierte. Auf der anderen Seite sind einzelne graduierte HIPC-Länder, insbesondere in SSA, immer noch oder wieder hoch verschuldet, wie z. B. Äthiopien, Burkina Faso, Mosambik, Ruanda oder Uganda. Darüber hinaus ist laut Schätzungen des IWF und der Weltbank absehbar, dass die Hälfte der noch nicht graduierten HIPC-Länder nach Abschluss der Initiative wieder nicht tragfähige Schulden haben werden.

Da die *Ursachen* für die hohe Auslandsverschuldung in SSA aber häufig in lang anhaltenden strukturellen Problemen und in exogenen Schocks liegen, werden die meisten Länder in dieser Region kurz- und mittelfristig nicht in der Lage sein, mit internen finanziellen Ressourcen die für eine Armutsreduzierung im Rahmen der *Millennium Development Goals* (MDGs) notwendigen Mittel zu erwirtschaften, exogenen Schocks entgegenzuwirken und Schuldentragfähigkeit zu erreichen. Aus diesem Grund stellen Schuldenerlasse für die Niedrigeinkommensländer eine notwendige Voraussetzung für die wirtschaftliche Entwicklung dar (Berensmann 2005).

Multilateraler Schuldenerlass

Im Sommer 2005 haben sich die Industrieländer auf dem G8-Gipfel in Gleneagles bereit erklärt, einen zusätzlichen *multilateralen Schuldenerlass* (MDRI) für die graduierten HIPC-Länder und einige andere Niedrigeinkommensländer zu gewähren. Es sollen die gesamten Schulden der genannten Ländergruppe beim Internationalen Währungsfonds (IWF), der Weltbanktochter *International Development Association* (IDA) und dem Afrikanischen Entwicklungsfonds (*African Development Fund – AfDF*) gestrichen werden.

Der MDRI geht hinsichtlich des Schuldenerlasses weiter als die HIPC-Initiative, bei der nicht die gesamten Schulden gegenüber den multilateralen Institutionen gestrichen wurden. Im Gegensatz zur HIPC-Initiative werden beim MDRI keine parallelen Schuldenerlasse der privaten und öffentlichen bilateralen sowie anderen multilateralen Gebern als des IWF, der Weltbank und des AfDF vorgeschlagen.

Der gesamte zusätzliche Schuldenerlass für diese Länder beträgt rund 50 Mrd. US\$. IWF und Weltbank schätzten im Frühjahr 2006, dass nach dem multilateralen Schuldenerlass die Verschuldung gemessen an den Exporten für 18 graduierte HIPC-Länder von etwa 140 % auf rund 52 % sinken wird.

Für den MDRI sind die folgenden Zugangskriterien festgelegt worden: HIPC-Länder müssen den Abschlusszeitpunkt erreicht haben und Nicht-HIPC-Länder müssen ein Pro-Kopf-Einkommen aufweisen, das unter 380 US\$ pro Jahr liegt. Zudem müssen die Länder eine zufriedenstellende Performance in drei Kerngebieten nachweisen: Makroökonomische Performance, erfolgreiche Durchführung einer Armutsreduzierungsstrategie (Darlegung in einem *PRSP* oder ähnlichen Rahmen) und ein gutes *Public Expenditure Management* (PEM) (IDA 2005; IWF / IDA 2006; Weltbank 2006).

Der MDRI stellt zwar einen separaten Schuldenerlass dar, aber er ist insofern an die HIPC-Initiative geknüpft, als nur diejenigen graduierten HIPC-Länder diese Erleichterung erhalten, die wirtschaftliche und politische Reformen sowie ein PRSP umgesetzt haben.

Beim multilateralen Schuldenerlass ist kritisch zu bewerten, dass die Konditionalität nur indirekt über die neue Vergabe von Finanzmitteln im Rahmen der leistungsbezogenen

Allokationsmechanismen der IDA gegeben ist. Die graduierten HIPC-Länder erhalten auf einen Schlag ohne weitere Bedingungen einen Erlass für alle Schulden, d. h. es werden Schuldendienste für bis zu 40 Jahren unabhängig von der zukünftigen Regierungsführung oder nationalen Wirtschaftspolitik erlassen. Ein schrittweiser Erlass, der eine verbesserte Regierungsführung und Wirtschaftspolitik regelmäßig überprüft, wäre eher angemessen gewesen.

Außerdem ist die Gleichbehandlung aller Niedrigeinkommensländer beim MDRI nur bedingt gewährleistet, da nur die Schulden der graduierten HIPC-Länder und einiger weniger anderer Niedrigeinkommensländer vollständig gestrichen werden. Die HIPC-Länder sind aber nicht mehr alle hoch verschuldet, nachdem sie bereits einen beträchtlichen Schuldenerlass im Zuge der HIPC-Initiative erhalten haben.

Debt Sustainability Framework

Zur Vorbeugung von erneuten Schuldenfallen in Niedrigeinkommensländern hat die Weltbank und der IWF das sogenannte *Debt Sustainability Framework* (DSF) initiiert, das bei den Entscheidungen über die Vergabe von Krediten und Zuschüssen im Rahmen der IWF- und Weltbank-Fazilitäten eine entscheidende Rolle einnehmen soll. Dieses Rahmenwerk beinhaltet eine länderspezifische Schuldenfähigkeitsanalyse und soll ex ante kritische Verschuldungssituationen in Entwicklungsländern anzeigen (IWF / IDA 2004a, 2004b).

Das DSF stellt einen guten Ansatz dar, um langfristig zur Schuldenfähigkeit in SSA beizutragen, weil es eine länderspezifische und in die Zukunft gerichtete Analyse ermöglicht. Allerdings weist es einige Schwächen auf: Die inländische Verschuldung sollte als Schwellenwert in die Analyse einbezogen werden und nicht nur in die begleitende Analyse der Schuldenfähigkeit, da die inländische Verschuldung die externe Rückzahlungskapazität beeinflusst. Darüber hinaus wird es schwierig sein, die Geber zu koordinieren und zu disziplinieren. Bilaterale und multilaterale Geber werden möglicherweise nicht auf eine weitere Kreditvergabe verzichten, wenn Schwellenwerte im Rahmen der Schuldenfähigkeitsanalyse der Weltbank und des IWF überschritten worden sind.

3 Schlussfolgerungen für den deutschen G8-Vorsitz und die EU-Ratspräsidentschaft

In den vergangenen zehn Jahren sind also eine Reihe von Initiativen umgesetzt und vereinbart worden, um die Auslandsverschuldung in Niedrigeinkommensländern und damit besonders in afrikanischen Ländern zu reduzieren. Mit den beiden jüngsten Initiativen – das DSF und der MDRI – hat die Umsetzung mit den Jahren 2005 / 2006 begonnen, aber es ist noch zu früh, um daraus spezifische Lehren zu ziehen und weitere Schuldenerlasse zu fordern, ohne die Wirkung dieser beiden Initiativen abgewartet zu haben.

Umfangreicher Schuldenerlass stellt eine wichtige Voraussetzung für die gleichzeitige Erreichung von Schuldenfähigkeit und MDGs bis zum Jahr 2015 dar. Hierfür könnten die Niedrigeinkommensländer noch mehr externe finanzielle Mittel benötigen, als bisher von der Gebergemeinschaft zur Verfügung gestellt wurden. Insbesondere eine hohe Schuldendienstbelastung bindet einen beträchtlichen Teil interner finanzieller Ressourcen,

die infolgedessen nicht zur Erreichung der MDGs eingesetzt werden können. Aber Schuldenerleichterung stellt kein Allheilmittel dar. Schuldenerlass ist zwar eine notwendige aber keine hinreichende Bedingung für Entwicklung. Damit die ärmsten Länder langfristig aus der Verschuldungsfalle heraus kommen können, müssen alle Beteiligten – Gläubiger und Schuldner – geeignete, langfristig wirkende wirtschaftspolitische Maßnahmen ergreifen.

Die G8 und die EU können zur tragfähigen Verschuldung beitragen, indem sie sich erstens bei ihrer Kreditvergabe an den Schuldentragfähigkeitanalysen der Weltbank und des IWF orientieren. Nur durch ein koordiniertes Verhalten der Geber kann langfristig Schuldentragfähigkeit in Afrika gewährleistet werden. Zweitens sollten die Industrieländer ihre Märkte für die Produkte aus den Schuldnerländern öffnen, weil steigende Exporte der afrikanischen Länder die Exporterlöse erhöhen und damit zu einer besseren Rückzahlungsfähigkeit der externen Schulden beitragen können. Zum einen sollten die Industrieländer ihre Zölle gegenüber Entwicklungsländern aufheben oder zumindest erheblich senken. Zudem sind in einigen Industrieländern die Zölle für Agrarprodukte aus *Least Developed Countries* (LDCs) sehr hoch. Zum anderen sollten die Industrieländer die Subventionen für ihre hergestellten Produkte, wie z. B. für viele Agrarprodukte, senken. Die Subventionierung der Baumwollexporte amerikanischer Farmen stellt hierfür ein gutes Beispiel dar.

Literatur

- Berensmann, Kathrin* (2005): Die Zukunft der HIPC-Länder: Ist Schuldentragfähigkeit langfristig erreichbar?, in: Dirk Messner / Imme Scholz (Hrsg.), *Zukunftsfragen der Entwicklungspolitik*, Baden Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 315–328
- IDA (International Development Association)* (2005): *The Multilateral Debt Relief Initiative: implementation modalities for IDA*, November 18, Washington D.C.
- IWF (Internationaler Währungsfonds) / IDA (International Development Association)* (2004a): *Debt sustainability in Low-Income Countries: proposal for an operational framework and policy implications*, February 3, Washington, DC
- (2004b): *Debt sustainability in Low-Income Countries: further considerations on an operational framework and policy implications*, September 10, Washington, DC
- (2006): *Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative and Multilateral Debt Relief Initiative (MDRI): status of implementation*, August 21, Washington, DC
- Weltbank* (2006): *Global Development Finance: the development potential of surging capital flows*, Washington, DC

HIV/AIDS als Entwicklungsproblem in Subsahara-Afrika

Nina Kielwein / Klaus Liebig

1 Ausmaß und Folgen von HIV/AIDS in Subsahara-Afrika

Die Immunschwächekrankheit AIDS (*Acquired Immune Deficiency Syndrome*) hat sich innerhalb weniger Jahre zu einem zentralen Entwicklungshemmnis in Subsahara-Afrika (SSA) entwickelt. In vielen Ländern der Region, besonders im südlichen Afrika, liegt die durchschnittliche Lebenserwartung heute niedriger als vor einigen Jahrzehnten. Der Problemdruck ist immens – genau wie die Herausforderungen, denen man hinsichtlich einer effizienten und nachhaltigen Bekämpfung des Problems gegenübersteht. Dieser kurze Beitrag skizziert zunächst das Ausmaß und die Folgen von HIV/AIDS in Subsahara-Afrika, bevor die Prinzipien erfolgreicher Lösungsansätze beschrieben werden. Der Beitrag schließt mit Aufgaben für die Gebergemeinschaft, da SSA das Problem nicht alleine lösen kann. Es bleibt abzuwarten, ob der G8-Gipfel die hohen Erwartungen in Bezug auf zusätzliche Anstrengungen der G8 zur Bekämpfung von HIV(*Human Immunodeficiency Virus*)/AIDS, die in Gleneagles geweckt wurden, bestätigt oder enttäuscht.

In Subsahara-Afrika leben 10 % der Weltbevölkerung, jedoch ca. 64 % aller mit HIV infizierten Menschen. 6,1 % der erwachsenen Bevölkerung sind schätzungsweise infiziert. UNAIDS (*Joint United Nations Programme on HIV/AIDS*) spricht von HIV/AIDS-Epidemien in SSA und verweist auf die großen regionalen und lokalen Unterschiede (Tabelle 1). Das südliche Afrika ist die am stärksten betroffene Region SSAs und der Welt: Dort leben 2 % der Weltbevölkerung, aber 30 % aller HIV-positiven Menschen. 58 % der Betroffenen in SSA sind Frauen. Von weltweit 17,5 Mio. infizierten Frauen leben 13,2 Mio. in SSA. Im Jahr 2005 haben sich schätzungsweise 2,7 Mio. Erwachsene und Kinder in SSA mit dem Virus neu infiziert; 2 Mio. Menschen sind an AIDS gestorben. In der Altersgruppe der 25- bis 49-Jährigen treten die meisten Todesfälle auf.

Tabelle 1: Geschätzter Anteil der HIV-Infizierten an der erwachsenen Bevölkerung (15–49 Jahre) im regionalen Vergleich, 2005	
Region	HIV-Infizierte
Nordafrika	0,1 %
West- und Zentralafrika	4,5 %
Senegal	0,9 %
ZAR	10,7 %
Ostafrika	6,0 %
Uganda	6,7 %
Tansania	6,5 %
Südliches Afrika	16,0 %
Angola	3,7 %
Botswana	24,1 %
Subsahara-Afrika	6,1 %
Quelle: online: http://www.unaids.org	

Die sozioökonomischen Folgen von HIV/AIDS auf der *Mikroebene* sind verheerend. Die privaten Haushalte sind mit den hohen Ausgaben für die Behandlung konfrontiert und haben, wenn ein Elternteil an AIDS erkrankt, ein geringeres Einkommen. Betroffen sind vor allem die sogenannten AIDS-Waisen, schätzungsweise 12 Mio. Kinder überwiegend im südlichen Afrika, die selten die Schule besuchen, und durch deren Unterstützung die familiären Netze stark belastet werden. Hierdurch kann es zu einem Zusammenbruch von Sozialstrukturen kommen – mit erheblichen Konsequenzen für die gesamte Gesellschaft. In Ländern/Regionen mit hohen Prävalenzraten hat HIV/AIDS in vielen Unternehmen ein empfindliches Ausmaß erreicht und beeinträchtigt sowohl die Produktion als auch die Produktivität. Ebenso ist der öffentliche Sektor betroffen. Der Unterricht an Schulen muss wegen Lehrermangels ausfallen; Schulen müssen geschlossen werden. Die ohnehin zu meist schwachen Gesundheitssysteme werden durch hohe HIV/AIDS-Raten zusätzlich belastet. Die Nahrungsmittelproduktion wird infolge des Ausfalls von Arbeitskräften und der Einschränkung der Subsistenzproduktion beeinträchtigt. Häufig sind die Prävalenzraten unter Angehörigen des Militärs besonders hoch, was den Aufbau eines professionellen Sicherheitsapparats erschwert.

Die Folgen hoher HIV/AIDS-Raten auf der *Makroebene* sind äußerst komplex und schwer zu beziffern. Die Weltbank geht davon aus, dass ab einer nationalen Prävalenzrate von 8 % die Wirtschaftswachstumsrate um 1 % des Bruttosozialprodukts (BSP)/Kopf gesenkt wird. Wichtige Gründe hierfür sind (i) die Erkrankung produktiver und/oder qualifizierter Arbeitskräfte, was sich in einer verringerten Lebenserwartung und einer veränderten Bevölkerungsstruktur widerspiegelt, und (ii) die Umleitung von Ressourcen aus Investitionen in das Gesundheitswesen. Die Produktivität in den jeweiligen Sektoren nimmt ab; Einkommen und Steuerbasis schrumpfen; Konsum- und Sparraten sinken. Entsprechend verfügen die öffentlichen Haushalte über weniger Mittel für notwendige Investitionen in die Gesundheitsversorgung und Bildung. Viele langfristige Folgen, wie z. B. der Verlust des institutionellen oder des Unternehmensgedächtnisses sind zudem nicht abzuschätzen. Eine hohe HIV/AIDS-Prävalenz kann des Weiteren negative Auswirkungen auf die politische Stabilität, auf Demokratisierungsbestrebungen und den gesellschaftlichen Zusammenhalt haben.

Das HI-Virus wird in SSA hauptsächlich über ungeschützten, heterosexuellen Geschlechtsverkehr übertragen. Politische, wirtschaftliche, gesellschaftliche und medizinische Faktoren begünstigen die Ausbreitung von HIV/AIDS in SSA; z. B. unzureichende Bildung, unvollständiger Zugang zu Informationen, Stellung der Frau in der Gesellschaft, Nichtbehandlung von sexuell übertragbaren Infektionen (STDs), hohes Maß an Migration infolge von Arbeitslosigkeit (Wanderarbeit), Konflikten und Naturkatastrophen. Zudem können Glaube und Traditionen (wie Polygamie, Beschneidung von Frauen und andere traditionelle Praktiken) und ein dadurch beeinflusstes Verständnis von Krankheit und Sexualität das Risiko erhöhen.

Viele risikofördernde Faktoren sind demnach auf die Armut der Haushalte zurückzuführen – Armut ist Ursache und Folge zugleich. Die Bekämpfung von HIV/AIDS ist daher für die Armutsminderung unmittelbar von Bedeutung. Gleichzeitig ist Armutsminderung zwar ein wichtiger, aber nicht alleiniger Ansatz für die Verhinderung der weiteren Ausbreitung von HIV/AIDS.

2 Lösungsansätze zur Verhinderung der weiteren Ausbreitung von HIV/AIDS

Als erfolgreich haben sich bislang HIV/AIDS-Programme erwiesen, die länderspezifisch, multisektoral und partizipativ sind und einen *multi stakeholder*-Ansatz verfolgen. Für die Wirksamkeit von HIV/AIDS-Programmen sind der politische Wille und die Einbindung möglichst vieler gesellschaftlicher Akteure (Nichtregierungsorganisationen, Kirchen und religiöse Gruppen, Privatsektor, Medien u. a.) wichtige Voraussetzungen. Interdependente Ziele der Programme sollten sein, (i) die weitere Ausbreitung zu verhindern (Prävention) und (ii) die allgemeine Behandlung und Pflege bereitzustellen. Die Aussicht auf eine Behandlung erhöht die Bereitschaft, sich testen zu lassen, und ist somit auch ein Beitrag zur Prävention. UNAIDS stellt fest, dass Prävention und Behandlung zwei Seiten derselben Medaille sind. Andererseits darf nicht der Eindruck entstehen, HIV/AIDS sei eine heilbare Krankheit; dies könnte das Risikoverhalten zusätzlich befördern.

Prävention: Die Entwicklung eines Impfstoffes ist noch nicht absehbar; Verhaltensänderungen bleiben demnach der wichtigste Präventionsansatz. Dies kann langfristig und indirekt durch die Veränderung der Rahmenbedingungen erreicht werden, die die Anfälligkeit für HIV/AIDS erhöhen – vor allem durch die Verringerung von Armut und durch einen allgemeinen Zugang zu Bildung. Ein anderer wichtiger Ansatzpunkt besteht in der Stärkung der sexuellen Selbstbestimmung und der wirtschaftlichen Unabhängigkeit von Frauen. Direkte Sensibilisierungsmaßnahmen sind Aufklärung, vor allem von jungen Menschen, Förderung des Gebrauchs von Präservativen, allgemeiner (bestenfalls kostenloser) Zugang zu Beratung und Tests. Auch religiöse und traditionelle Führer können einen wichtigen Beitrag zur Sensibilisierung leisten. Riskante traditionelle Praktiken können dem Risiko AIDS angepasst werden (Beispiel: traditionelle Heilungen mit Rasierklingen, die die Patienten selbst mitbringen). Zudem tragen die Behandlung von sexuell übertragbaren Krankheiten, die das Risiko einer HIV-Infektion erhöhen, und die Prophylaxe der Mutter-Kind-Übertragung zur Prävention auf medizinische Weise bei.

Behandlung und Pflege: Nicht nur aus ethischen Gründen, sondern auch angesichts der verheerenden sozioökonomischen Folgen der Erkrankung ist die Behandlung von AIDS unerlässlich. Antiretrovirale Medikamente (ARV) werden in den Industrieländern bereits seit gut zehn Jahren zur Stärkung des Immunsystems und Verzögerung des Ausbruchs von AIDS eingesetzt. Die Preise für ARV sind in den letzten Jahren durch die Existenz günstiger Generika speziell aus Indien extrem gefallen, wobei die Generika nur in Indien hergestellt werden konnten, weil dort bis Ende 2004 kein Patentschutz für die Medikamente bestand. In Zukunft dürfen indische Produzenten nur noch unter bestimmten Bedingungen ARV an Länder in SSA liefern, für die seit 2005 Patentrechte geltend gemacht werden können. Trotz der Preissenkungen haben weniger als 20 % der Patienten in SSA Zugang zu ARV; die Gesundheitsdienste der meisten subsaharischen Länder können die erforderlichen Medikamente weder aus eigener Kraft finanzieren noch über geeignete Kanäle verteilen. Die Behandlung mit ARV muss durch regelmäßige Beratung begleitet werden; in vielen Ländern fehlt jedoch die dafür nötige Gesundheitsinfrastruktur, vor allem in den ländlichen Gebieten. Auch der Zugang zu Medikamenten gegen die sogenannten opportunistischen Infektionen ist in weiten Teilen SSAs stark eingeschränkt.

3 Aufgaben für die G8 und EU

Die internationale Gemeinschaft hat spät auf die sich abzeichnende Epidemie in SSA reagiert. Heute führen jedoch nahezu alle Geberstaaten, internationale Organisationen sowie viele Nichtregierungsorganisationen (NGOs) und private Stiftungen (insbesondere die Gates- und die Clinton-Stiftung) Projekte zur HIV/AIDS-Prävention und -Behandlung durch bzw. unterstützen die nationalen Programme der Partnerländer. Mit dem sechsten *Millennium Development Goal* (MDG) verpflichtet sich die internationale Gemeinschaft, die Ausbreitung von HIV/AIDS bis zum Jahr 2015 zu stoppen. Wenngleich die finanziellen Mittel für die HIV/AIDS-Bekämpfung in den letzten Jahren enorm gestiegen sind (von 300 Mio. US\$ im Jahr 1996 auf 9 Mrd. US\$ im Jahr 2005), beklagt UNAIDS nach wie vor eine Finanzierungslücke.

Gleichzeitig diagnostiziert UNAIDS eine „Implementierungskrise“, da die vorhandenen Mittel nicht bestmöglich eingesetzt werden. Ein wesentlicher Grund besteht darin, dass zu viele Organisationen in Ländern mit zu geringen institutionellen Kapazitäten im Gesundheitssystem tätig sind. Die vorhandenen Geber-Institutionen müssen gemäß ihren komparativen Vorteilen eingesetzt werden. Auf Geber-Treffen in den Jahren 2003 und 2005 wurden die drei „Eins“-Prinzipien verabschiedet (*the „Three Ones“*), die sich aus der allgemeineren Paris-Agenda ableiten¹: *Ein* HIV/AIDS-Aktionsprogramm im Land, in das die Programme der Partner eingebettet sind; *eine* nationale AIDS Koordinierungsstelle mit einem breiten multisektoralen Mandat; *ein* Monitoring- und Evaluierungssystem auf Länderebene. Diese Prinzipien werden zurzeit nur in wenigen Ländern eingehalten, wozu die wichtigen Geberinstitutionen mit ihren sich überschneidenden Mandaten und unterschiedlichen Regularien ihren Teil beitragen.

Besondere internationale Aufmerksamkeit erlangte in den letzten Jahren der Zugang zu ARV als kostenträchtiges Element in einer Gesamtstrategie zur Bekämpfung von HIV/AIDS. Auf dem G8-Gipfel von *Gleneagles* wurde den afrikanischen Staats- und Regierungschefs unter anderem versprochen, „*as close as possible to universal access to treatment for AIDS by 2010*“ zu gelangen – ein ausgesprochen ehrgeiziges Ziel, wenn man bedenkt, dass aktuell nur rund 17 % aller Infizierten in SSA, die eine Behandlung benötigen, Zugang dazu erhalten. Angesichts der dramatischen Auswirkungen von HIV/AIDS und der bereits eingegangenen internationalen Verpflichtungen steht die internationale Staatengemeinschaft unter erheblichem Handlungsdruck, um gemeinsam mit den betroffenen afrikanischen Ländern zu schnellen und effizienten Lösungen zu gelangen.

1 In der Paris-Agenda haben sich Geber- und Partnerländer in Entwicklungsländern auf Prinzipien der Entwicklungszusammenarbeit verständigt, die zu einer effizienten Hilfeleistung beitragen sollen. Sie stellt den zurzeit wichtigsten internationalen Konsens in Bezug auf die Durchführung der Entwicklungszusammenarbeit dar.

Literatur

- Shakow, Alexander* (2006): Global Fund – World Bank HIV/AIDS Programs: comparative advantage study; online: <http://www.cgdev.org/doc/event%20docs/2.7.06%20HIV/GFWBReportFinalVersion.pdf>
- ECA* (Economic Commission for Africa) / *Commission on HIV/AIDS and Governance in Africa* (2005): Africa: the socio-economic impact of HIV/AIDS, Addis Abeba: ECA, online: http://aec.msu.edu/fs2/adult_death/SOCIO_ECO_IMPACT.pdf
- Liebig, Klaus* (2006): Auswirkungen des internationalen Patentregimes auf die Medikamentenproduktion und den Zugang zu Medikamenten in LDCs, Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (Studies 18)
- UNAIDS* (Joint United Nations Programme on HIV/AIDS) / *WHO* (World Health Organization) (2005): AIDS Epidemic Update May 2006, Genf
- WHO* (World Health Organization) / *UNAIDS* (Joint United Nations Programme on HIV/AIDS) (2006): Progress on global access to HIV antiretroviral therapy: a report on “3 by 5 and beyond”, März 2006, online: http://www.who.int/hiv/fullreport_en_highres.pdf
- World Bank* (1999): Intensifying action against HIV/AIDS in Africa: responding to a development crisis, Washington, DC

III Politische Herausforderungen:
Good enough governance in Afrika?

Governance-Herausforderungen in Afrika südlich der Sahara

Sven Grimm / Stephan Klingebiel

1 Zur Governance-Situation in Subsahara-Afrika

Das Thema Governance ist von zunehmender Bedeutung in politischen Debatten in Afrika sowie in der wissenschaftlichen Beschäftigung mit dem Kontinent. Pan-Afrikanische Initiativen wie die Neue Partnerschaft für Afrikas Entwicklung (NEPAD) und die Afrikanische Union (AU) haben dazu geführt, dass vormals bestehende Tabus im zwischenstaatlichen Dialog beim Umgang mit Governance-Herausforderungen immer weniger Bestand haben. „Nichteinmischung in innere Angelegenheiten“ gilt nicht mehr als akzeptierte Begründung für die Vernachlässigung von Themen.

Seit Beginn der 1990er Jahre haben in vielen Ländern Subsahara-Afrikas politische Transformationsprozesse eingesetzt; vielfach hat ein Regimewechsel stattgefunden. Afrika ist insgesamt in seiner Gesamtheit politisch vielfältiger und offener geworden; die Teilnahme der Bevölkerung an politischen Prozessen durch Wahlen hat zugenommen. Regimewechsel von autoritären Strukturen zu pluralistischeren Regime hat es in Afrika in einer Reihe von Staaten gegeben: Benin, Kapverden, Mali, Äthiopien, Ghana, Liberia, Sierra Leone, Südafrika, Namibia, Mosambik. Zugleich haben auch – z. T. zeitlich verzögert – mehr oder weniger deutliche Rückschritte hin zu autoritären Strukturen stattgefunden, etwa in Simbabwe, Äthiopien, Eritrea, Kongo-Brazzaville, Gambia. Daneben bestanden mit Botswana und Mauritius zwei konsolidierte Demokratien bereits vor Ende des Kalten Krieges und langjährige unterschiedlich stark ausgeprägte autokratische Strukturen haben sich auch über das Jahr 1990 hinaus gehalten, darunter Guinea, Gabun, Kamerun, Togo, Burkina Faso. Einige Staaten hingegen haben politischen Regimewechsel erlebt und nachfolgend eine Implosion staatlicher Strukturen, wie Somalia, Zaïre/Kongo, Guinea-Bissau, Elfenbeinküste und die Zentralafrikanische Republik.

Afrika ist heterogen; häufig zeigen sich widersprüchliche Trends zeitgleich. Im Durchschnitt ist Subsahara-Afrika neben Europa der Kontinent, dessen Bewertung sich hinsichtlich politischer Rechte und bürgerlicher Freiheit in den letzten 15 Jahren am stärksten verbesserte: Im Jahr 2006 wurden von den 48 Staaten Subsahara-Afrikas von *Freedom House* elf als „frei“ klassifiziert und 22 als „teilweise frei“. Im interregionalen Vergleich steht Subsahara-Afrika laut Weltbank-Daten hinsichtlich vieler Aspekte von Regierungsführung trotz politischem Wandel noch immer schlecht da; schlechter als beispielsweise Lateinamerika, Südostasien und der Nahe Osten/Nordafrika. In der Dimension „politische Governance“ hingegen liegt Afrika inzwischen eher im Mittelfeld: die Werte für die Governance-Dimension *voice and accountability* sind insgesamt im negativen Bereich, liegen aber noch über denen Südasiens und deutlich über den Werten für den Nahen Osten/Nordafrika. In allen anderen Dimensionen (politische Stabilität, Effektivität der Regierung, Qualität der Regulierung, Rechtsstaatlichkeit und Korruptionskontrolle) ist die Region Subsahara-Afrika jedoch das Schlusslicht. Besonders schlecht sind die Ergebnisse im Bereich Effektivität der Regierung und Rechtsstaatlichkeit.

Positive Abweichungen zu den afrikanischen Durchschnittswerten beziehen sich üblicherweise auf eine Ländergruppe, die insbesondere Botswana, Namibia, Mauritius und

Südafrika umfasst; darüber hinaus zählen die Kapverden, Senegal, Mali, Ghana und Benin zu den Ländern mit einer relativ günstigen Governance-Situation.

2 Grundlegende Herausforderungen

Angesichts der Heterogenität Subsahara-Afrikas zeigen sich in einzelnen Ländern und Subregionen Governance-Probleme in sehr unterschiedlicher Form. Grundlegende Herausforderungen bestehen in folgenden Bereichen:

- Die in den letzten rund 15 Jahren stattgefundenen politischen Transformationsprozesse waren mehrheitlich positiv und durch Demokratisierungsbemühungen und pluralistischere politische Systeme geprägt. Trotz der politischen Veränderungen sind die Wirkungen auf die Legimität der Regime eher begrenzt und Systemmerkmale wurden vielfach nicht überwunden. Politische Systeme sind vielfach weiterhin dysfunktional. Auch in formal-demokratischen Strukturen entscheiden oftmals „*big men*“ über den Zugang von Ressourcen wie Staatsämter und die Verwendung staatlicher Mittel. Die Trennung zwischen öffentlichen und privaten Gütern ist formal zwar gegeben, oft entscheiden aber Funktionsträger über die Auslegung der Regeln oder setzen sich bewusst über diese hinweg. Formale Abläufe bleiben so erhalten, werden aber durch „neo-patrimoniales“ Strukturen überlagert und ausgehöhlt.
- In weiten Teilen Afrikas ist der Staat nur begrenzt in der Lage, seine Kernaufgaben (etwa bei der Bereitstellung sozialer und ökonomischer Grunddienstleistungen) effektiv zu erfüllen. Die deutlichen Probleme im Bereich der Effektivität von Institutionen zeigen sich am stärksten bei der Exekutive, betreffen aber auch die Legislative und die Judikative. Starke Defizite bestehen in Subsahara-Afrika im Bereich der Qualität von staatlicher Regulierung und der Einklagbarkeit von Verträgen. Korruptionsbekämpfung ist ein offensichtlicher Schwachpunkt in der Regierungsführung in Afrika. Die institutionellen Fähigkeiten der Staaten Afrikas sind dabei generell weitgehend unabhängig von ihrem Regimetyp.
- Die meisten afrikanischen Staaten sind zentralistisch organisiert; föderale Strukturen sind die Ausnahme. Lediglich Nigeria, Äthiopien und Tansania sowie in eingeschränkter Form Südafrika und Sudan (laut Friedensabkommen) haben formal föderale Systeme etabliert. Die Funktionsfähigkeit der nachgeordneten Strukturen – auch in den Föderalstaaten – wird häufig durch geringe Finanzausstattung behindert, wenn nicht verhindert. Das lokale Steuer- und Abgabenaufkommen ist in der Regel äußerst gering. Staatseinnahmen – Zölle, Rohstoffeinnahmen (aus Rohöl oder Agrarprodukten wie Kaffee, Kakao, etc.) sowie Mittel der Entwicklungszusammenarbeit – sind in erster Linie in der Verantwortung der Zentralregierung; Letztere auch in demokratischen Regime hochzentralisiert auf die Person des Präsidenten zugeschnitten. In dysfunktionalen Staaten sind die Macht- und Ressourcenstrukturen hingegen mangels effektiver Zentralregierung de facto dezentral (Demokratische Republik Kongo, Elfenbeinküste, Somalia), ohne jedoch Strukturen lokaler Rechenschaftspflicht zu schaffen.
- Die unzureichende Wirksamkeit staatlichen Handelns äußert sich in vielen Ländern und Regionen in fehlender physischer Sicherheit. Ein funktionierendes staatliches Gewaltmonopol ist oftmals nicht gegeben. In den meisten gewaltsamen Auseinandersetzungen spielen nichtstaatliche Gewaltakteure wie Rebellengruppen, *warlords* und traditionelle Autoritäten eine wesentliche Rolle. Teilweise agieren diese Gruppen diffus und ohne klare politische Agenda, teilweise sind eindeutige politische und/oder

ökonomische Motive erkennbar. Private Sicherheitsdienstleister „ersetzen“ zunehmend fehlende staatliche Sicherheitsfunktionen.

- Die mangelhafte Durchsetzung von physischer Sicherheit äußert sich in unterschiedlicher Form. Der völlige Zusammenbruch staatlicher Strukturen bleibt auch auf dem afrikanischen Kontinent die Ausnahme (etwa in Somalia; Sierra Leone und Liberia sind im Wiederaufbau). Allerdings sind zahlreiche Länder der Region strukturell instabil. Fast alle Flächenstaaten Afrikas können ihr Gewaltmonopol nicht effektiv durchsetzen (Nigeria, Sudan, Demokratische Republik Kongo etc.). Auch in relativ gut funktionierenden Staaten (wie etwa Kenia) ist zumindest in ländlichen Räumen ein staatliches Gewaltmonopol nicht in allen Gebieten gegeben. Sicherheitsleistungen durch die Polizei sind erheblich eingeschränkt und häufig für normale Bürger nicht vorhanden. Die hohe Verfügbarkeit von Waffen (etwa in Teilen Nigerias und Südafrikas) trägt zu Instabilität und teilweise hoher Gewaltkriminalität bei.
- Die Handlungsmöglichkeiten der meisten Staaten Subsahara-Afrikas beruhen nicht auf Staatseinnahmen (d. h. Zöllen, Steuereinnahmen etc.), sondern hängen oftmals – insbesondere bei den *Least Developed Countries*, zu denen zwei Drittel der Staaten gehören – zu einem erheblichen Teil von Außenunterstützung in Form von Entwicklungshilfe ab. Der Umfang dieser Außenunterstützung nimmt Einfluss auch auf die Governance-Strukturen der jeweiligen Länder. Governance-Strukturen können dadurch geschwächt werden, da einige politische Mechanismen in ihren Kompetenzen beschnitten (etwa Budgetgestaltungsmöglichkeiten der Parlamente) und nationale Kapazitäten umgangen werden, die *accountability*-Strukturen auf die Geber ausgerichtet sowie die Umsetzung von Politiken von Geberentscheidungen abhängig gemacht werden.

3 Schlussfolgerungen für den deutschen G8-Vorsitz und die EU-Ratspräsidentschaft

Für den politischen Dialog der G8 und der EU mit den Repräsentanten des afrikanischen Kontinents ist es sinnvoll, dem Thema Governance weiterhin einen hohen Stellenwert einzuräumen. Fragen der Regierungsführung sind für Entwicklungserfolge und -defizite von entscheidender Bedeutung. Vor diesem Hintergrund sind folgende Punkte zu betonen:

- In den vergangenen 10–15 Jahren wurden in Subsahara-Afrika Governance-Fortschritte erreicht; diese Veränderungen sollten gewürdigt werden. Initiativen, die dazu dienen, diese Prozesse zu unterstützen und zu begleiten (etwa Ansätze zur Messung der Governance-Qualität durch NEPAD bzw. den APRM oder durch die UN-Wirtschaftskommission für Afrika [UNECA]), sollten besonders unterstützt werden.
- Governance-Fortschritte sind allerdings zumindest teilweise fragil. Die Entwicklungen beispielsweise in Äthiopien, Eritrea und Uganda zeigen, dass die zunächst positiv als „neue Generation afrikanischer Politiker“ eingestuften Staats- und Regierungschefs innerhalb weniger Jahre deutlich an Reputation eingebüßt haben. Es mangelt in Afrika weniger an politischen Führern, sondern an tragfähigen politischen Strukturen und institutionellen Gegengewichten („*checks and balances*“).
- Die Gebergemeinschaft hat bislang nur ein unzureichend differenziertes Vorgehen für unterschiedliche Ländertypen entwickelt. Die Diskussionen darüber, wie etwa mit Ländern mit massiven Governance-Problemen umgegangen werden kann, steht noch am Anfang. Auf diesem Gebiet sollten weitere Bemühungen um differenzierte Vorgehensweisen und Instrumente unternommen werden.

- Die Frage, wie sich Entwicklungszusammenarbeit – auch nichteuropäischer Staaten (vgl. Beitrag Fues, Kapitel V) – auf die Governance-Strukturen und -Qualität in den Ländern der Region auswirkt, sollte im politischen Handeln noch stärker berücksichtigt werden. Hier bedarf es zusätzlicher Anstrengungen, wie möglichen negativen Wirkungen begegnet werden kann.
- Während die entwicklungspolitischen Implikationen auf Governance-Strukturen und -Qualität vergleichsweise systematisch analysiert werden, besteht eine Diskrepanz im Hinblick auf außenpolitisches Handeln. Das Wissen über außenpolitische Instrumente (Inhalte stattfindender Politikdialoge, Zielkonflikte etwa zwischen den Themen „Governance“ und „Terrorismusbekämpfung“ etc.) und außenpolitische Aufmerksamkeit für Governance-Herausforderungen in Afrika ist bislang sehr begrenzt. Daher sollten auch in diesen Bereichen konkretere Ziele definiert werden.

Literatur

- Engel, Ulf / Gorm Rye Olsen* (Hrsg.) (2005): *The African exception*, Aldershot, Burlington: Ashgate
- Grimm, Sven / Stephan Klingebiel* (2007): *Herausforderungen für Staatlichkeit und Governance in Subsahara-Afrika*, Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (Analysen und Stellungnahmen) (im Erscheinen)
- Herbst, Jeffrey* (2000): *States and power in Africa: comparative lessons in authority and control*, Princeton, NY: Princeton University Press
- UNECA* (United Nations Economic Commission for Africa) (2005): *African Governance Report 2005*, Addis Abeba
- Weltbank* (2006): *Governance Matters V: Governance Indicators for 1996–2005*, Washington, DC; online: <http://www.worldbank.org/wbi/governance/govmatters5>
- Freedom House* (2006): *Freedom in the world*; online: <http://www.freedomhouse.org>

Der Afrikanische *Peer Review*-Mechanismus (APRM) im Rahmen von NEPAD – Möglichkeiten der Unterstützung durch G8 und EU?

Sven Grimm

1 Grundlagen des APRM

In Afrika haben seit dem Jahr 1990 – ähnlich wie in Europa – in vielen Ländern politische Umbrüche stattgefunden. Auch auf der kontinentalen Ebene verändern sich politische Strukturen. Eine Reihe von afrikanischen Initiativen wurde in den letzten Jahren auf den Weg gebracht. Nicht zuletzt die im Jahr 2002 gegründete Afrikanische Union (AU) und das bereits im Jahr 2001 ins Leben gerufene Programm *New Partnership for Africa's Development* (NEPAD) zielen auf die Veränderung der Rahmenbedingungen für soziale und wirtschaftliche Entwicklung; gute Regierungsführung wird angestrebt. Damit ist die Einmischung in „innere Angelegenheiten“ der AU-Mitgliedstaaten kein Tabu mehr, wie noch unter der Vorläuferorganisation, der Organisation für Afrikanische Einheit (OAU). Innerhalb von NEPAD haben sich afrikanische Staaten Ziele zur Verbesserung der eigenen Regierungsführung gesetzt. Nicht zuletzt aufgrund dieses grundlegenden Umbruchs reagierte die G8 im Jahr 2002 ausgesprochen positiv auf die afrikanische Initiative und formulierte einen Afrika-Aktionsplan im kanadischen Kananaskis. Seither sind im Hinblick auf Afrika Unterstützungsbekundungen zu NEPAD ein Standardelement in G8-Gipfelerklärungen.

Ein Teil von NEPAD ist der *African Peer Review Mechanism* (APRM). Der Review-Prozess ist ein Schlüsselement des NEPAD-Programmes; nicht alle NEPAD-Mitglieder haben sich allerdings zum *Peer Review* selbst verpflichtet. Der APRM ist ein freiwilliges Instrument zur Verbesserung afrikanischer Regierungsführung, dessen Grundlagendokumente gegenwärtig 26 afrikanische Staaten unterzeichnet haben. Bisher sind drei Berichte abgeschlossen worden (Ghana, Ruanda, Kenia), und eine Reihe von Berichten befindet sich in unterschiedlichen Stadien (Südafrika, Benin, Burkina Faso, Nigeria, Mauritius, etc.).

Die Ziele des *Review*-Prozesses betreffen vier Dimensionen von Good Governance:

- *Demokratie und politische Governance*, d. h. Sicherstellen rechenschaftspflichtiger, effizienter und effektiver öffentlicher Amtsführung sowie Kampf gegen Korruption in der politische Sphäre,
- *Makroökonomische Politik (wirtschaftliche Governance)*, d. h. Umsetzen transparenter, berechenbarer und glaubwürdiger makroökonomischer Politik durch die Regierung; Fördern gesunder öffentlicher Finanzen und der Kampf gegen Korruption und Geldwäsche,
- *Unternehmensführung (Corporate Governance)*, d. h. Schaffen eines unterstützenden Wirtschaftsumfeldes und eines effektiven Regulierungsrahmens für wirtschaftliche Aktivitäten; Fördern ethischer Codes in der Erreichung von Unternehmenszielen; Sicherstellen der fairen Behandlung von Anteilseignern und Beschäftigten,
- *Sozio-ökonomische Entwicklung*, d. h. Fördern des Rückbezuges auf eigene Anstrengungen und Fähigkeiten im Entwicklungsprozess, um diesen nachhaltig zu gestalten; Stärkung von Politik, Umsetzungsmechanismen und Ergebnissen in zentralen Bereichen der sozialen Entwicklung.

Der Gebrauch aktiver Formulierung in den APRM-Dokumenten – „schaffen“, „fördern“, „sicherstellen“, „umsetzen“ – illustriert den Charakter des APRM. Er soll nicht allein die gegenwärtige Regierungsführung messen und bewerten, sondern zur Verbesserung der Regierungsführung in Afrika beitragen. Der freiwillige *Peer Review* soll für die Staaten Afrikas das Lernen voneinander fördern, indem ‚*best practice*‘ erkannt und weiter verbreitet wird.

Der *Peer Review* ist eine relativ neue und originär afrikanische Initiative zur Betrachtung und Bewertung der Regierungsführung auf dem Kontinent. Er wurde im März 2002 ins Leben gerufen und reflektiert die Erfahrungen mit *Peer Reviews* der OECD (*Organisation for Economic Co-operation and Development*) oder des Internationalen Währungsfonds im makro-ökonomischen Bereich. Im Gegensatz zum OECD *Peer Review* innerhalb des Entwicklungsausschusses (*Development Assistance Committee* – DAC) wird der APRM von *eminent persons* – anerkannten, unabhängigen Persönlichkeiten – geleitet und ist konzeptionell kein von den Ministerialverwaltungen durchgeführter Prozess. Aufgrund von Länder-Selbsteinschätzungen, abgeglichen mit Einschätzungen eines Länderexperten-Teams unter Leitung der *eminent persons*, werden unter den Staats- und Regierungschefs die Ergebnisse diskutiert. Erstmals haben sich afrikanische Staatschefs untereinander Rede und Antwort zu weitgehend innenpolitischen Fragen gestanden, auch wenn die Tiefe der Diskussion von Beobachtern unterschiedlich bewertet wurde. Die Ansiedlung auf der höchsten politischen Ebene sorgt einerseits für Vertrauen in die Orientierung an afrikanischen Prioritäten. Sie ist jedoch auch zugleich einer der größten Engpässe für eine zügige Bearbeitung der *Peer Reviews* und – nicht zuletzt auch wegen der normalerweise dichten Agenda von Staatschefs – ein Unsicherheitsfaktor bezüglich der Tiefe der Diskussion.

Neben der Anerkennung der grundlegenden Dokumente in einem *Memorandum of Understanding* – und damit einer Selbstverpflichtung auf den Prozess – gibt es keine „objektive“ Überprüfung der Voraussetzungen in den beteiligten Ländern vor ihrem Beitritt zum APRM. Solche Kriterien wären etwa die vorherige Abhaltung von freien und fairen Wahlen u. ä. Der *African Peer Review* baut stark auf der angenommenen Logik auf, dass eine Selbstverpflichtung auf bestimmte Standards auch dazu führen wird, dass diese von nationalen Akteuren und den *Peers* (den anderen Staats- und Regierungschefs) eingefordert werden, so wie dies etwa auch mit der Helsinki-Schlussakte in den 1980er Jahren in Mitteleuropa geschah. Unter den Unterzeichnerstaaten des APRM sind daher auch Staaten, deren Selbstverpflichtung auf Good Governance gegenwärtig aus unterschiedlichen Gründen recht zweifelhaft ist, etwa das nach dem Völkermord intern noch immer zerrissene Ruanda oder auch das korruptionsgeplagte Kamerun. „*Talking the talk*“ bedeutet aber, dass von verschiedenen, auch nationalen Gruppen ein „*walking the walk*“ eingefordert werden kann. Good Governance ist innerhalb des APRM keine von außen aufgezwungene Konditionalität, sondern eine rein freiwillige Selbstverpflichtung; seine „sanfte Macht“ liegt letztlich im *ownership*, d. h. dem Gefühl eines afrikanischen Prozesses ohne externen Zwang. Einige afrikanische Vorzeigestaaten wie Namibia und Botswana sind allerdings offenbar nicht vom Nutzen des *Peer Reviews* für ihre Gesellschaften überzeugt und stehen bisher im Prozess außen vor.

2 Aktuelle Herausforderungen für die Durchführung des APRM

Die Interpretationen hinsichtlich der Gestaltung des APRM schwanken zwischen den beteiligten Ländern: Ghana hat recht vorbildlich den Prozess von anerkannten Personen der Zivilgesellschaft führen lassen, während Ruanda, Burkina Faso und auch Südafrika ein deutlich stärkeres Maß an Leitung durch Regierungsstellen beabsichtig(t)en. Die Ausgestaltung der Steuerungsgremien für den APRM sind sehr unterschiedlich, sowohl im Hinblick auf die Größe (von sieben Persönlichkeiten in Ghana bis über 100 beteiligte Personen in Benin) wie auch hinsichtlich der Zusammensetzung der Gremien. Die Bedeutung und die Einmischung der Exekutive in den Prozess des *Peer Reviews* – oder auch die Einbeziehung der Zivilgesellschaft – ist eine konstante Quelle der innerafrikanischen Diskussion.

Auch die Bedeutung der physischen Voraussetzungen für Entwicklung (v. a. Infrastruktur) gegenüber der nichtfassbaren politischen Kultur wird je nach Staat unterschiedlich gesehen. Diese unterschiedlichen Wahrnehmungen finden sich auch in den unterschiedlichen Plänen, die in NEPAD eingeflossen sind – vom stärker an transkontinentalen Netzwerken ausgerichteten Plänen bis zum Streben nach einer politischen afrikanischen Renaissance. Viele Diskussionen drehen sich daher um das vermeintlichen Gegensatzpaar „Fähigkeiten in der Regierungsführung“ (*capacity*) gegenüber „Good Governance“ als Voraussetzungen für Entwicklung.

Zudem sind insbesondere die stark betonten Nationalen Umsetzungspläne der *Peer Review*-Ergebnisse in der Diskussion: innerhalb der afrikanischen Staaten ist die Debatte, in welchem Maß die Zivilgesellschaft und Parlamente an der Erarbeitung dieser Aktionspläne beteiligt werden (sollten). Es gibt offenbar Befürchtungen, dass über die Aktionspläne die Exekutive den Prozess im Nachhinein in ihrem Sinne beeinflusst – eine Sorge, die beispielsweise auch in der Überarbeitung des Berichtentwurfs in Südafrika wieder auflebte. Andererseits fragen Geber, ob die Frage der Kostenberechnung dieser Aktionspläne ausreichend abgegrenzt wird von bestehenden nationalen Entwicklungsplänen oder auch nationalen Armutsbekämpfungsstrategien. Ghana hat die Kosten für den APRM-Aktionsplan beispielsweise u. a. aufgrund des Drängens der Geber in einem zweiten Schritt mit seiner Armutsbekämpfungsstrategie abgeglichen.

3 Schlussfolgerungen: Möglichkeiten der Unterstützung durch G8 und EU

Das afrikanische *ownership* des Prozesses macht ein Engagement der Geber bezüglich des APRM zu einer schwierigen Angelegenheit. Eine Finanzierung des *Peer Reviews* wird in der Regel über einen UNDP(*United Nations Development Programme*)-*Trust Fund* geleistet. Auch in diesem Zusammenhang gab es in den ersten *Review*-Verfahren offenbar Unstimmigkeiten über die konkrete Rolle von UNDP. Geber scheuen sich – zu Recht – als zu engagiert im Prozess angesehen zu werden und bieten daher teilweise eher die Finanzierung des nachfolgenden Aktionsplanes an, statt sich mit dem Prozess des APRM selbst auseinander zu setzen.

Die wohl weitest gehende und unmittelbarste Unterstützung bekommt der APRM gegenwärtig durch die Europäische Union (EU). Erklärtes Ziel der Union ist es, die Ergebnisse

der APRM-Berichte zu einer Grundlage für sogenannte Governance-Profile der Partnerländer zu nehmen. Diese erstellten Profile sollen wiederum ihrerseits als Grundlage dienen, um Sondermittel für gute Regierungsführung vergeben zu können. Die Governance-Initiative der EU ist in einer Mitteilung der Kommission vom August 2006 erläutert worden, und ist inzwischen für die Planungen des 10. Europäischen Entwicklungsfonds (EEF) relevant geworden. Insgesamt drei Mrd. Euro sollen zwischen 2007 und 2013 für Anreizzahlungen über die regulären EEF-Zuwendungen hinaus zur Verfügung gestellt werden. Afrikanische Partner sehen diese öffentliche Betonung der Mittelaufstockung äußerst skeptisch, da die angekündigten zusätzlichen Zahlungen letztlich aus alten, bisher nicht ausgegebenen EEF-Geldern bestritten werden. Ihre Zusätzlichkeit ist daher keinesfalls eindeutig.

Das Arbeiten mit Anreizsystemen zur Förderung von Good Governance ist sicherlich eine positiv zu bewertende Veränderung des europäischen Ansatzes – weg von den noch in den 1990er Jahren gebräuchlichen und in der Regel unwirksamen Konditionalitäten. Eine Grundvoraussetzung für den Erfolg von Anreizsystemen ist allerdings ihre konsequente Anwendung und Flexibilität, um auf sich verändernde Bedingungen reagieren zu können. Die EU-Ratspräsidentschaft 2007 hat also insbesondere darauf zu achten, dass die Ausgestaltung der *Governance Incentive Tranche* ergebnisorientiert ist, d. h. dass gemachte Zusagen zügig und unbürokratisch eingehalten werden können. Hier sind die bisherigen Erfahrungen mit den Finanzierungsinstrumenten des EEF nicht sehr ermutigend. Zugleich gilt es, jeden Eindruck eines Einflusses auf den Verlauf des *Peer Reviews* oder einer Fremdbestimmung der Agenda zu vermeiden, um das afrikanische *ownership* nicht zu unterminieren.

Literatur

Grimm, Sven / Prince Mashele (2006): Der Afrikanische Peer Review-Mechanismus (APRM) – Wie weitreichend, wie gut?, Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (Analysen und Stellungnahmen 2/2006)

Europäische Kommission (2006): Governance in the European consensus on development: towards a harmonised approach within the European Union, COM(2006) 421, August 30, 2006; online: <http://www.europe-cares.org>

Die neue Friedens- und Sicherheitsarchitektur in Afrika: Interessen und Ansatzpunkte der G8 und EU

Stephan Klingebiel

1 Aufbau und Stand der neuen afrikanischen Friedens- und Sicherheitsarchitektur

Gewaltkonflikte sind eines der Kernprobleme auf dem afrikanischen Kontinent. Auch im globalen Maßstab sind die in Afrika stattfindenden Konflikte von großer Bedeutung, da es sich wie bei den Konflikten in der Demokratischen Republik Kongo und dem Konflikt in der sudanesischen Region Darfur um Situationen mit sehr hohen Opferzahlen sowie um besonders hartnäckige und komplexe Konstellationen handelt. Zwar hat sich die Anzahl laufender Kriege in den letzten Jahren verringert (d. h. nur noch fünf als Kriege kategorisierte Fälle im Jahr 2005). Allerdings ist die Zahl gewaltförmiger Konflikte weiterhin sehr hoch: Mit insgesamt 27 Fällen (2005) gewaltförmiger Konflikte ist ein großer Teil Subsahara-Afrikas unmittelbar von dem Problem betroffen; auf weitere Länder wirken sich Instabilität und Unsicherheit mittelbar aus. Zudem lassen weiter bestehende Konfliktpotentiale nicht darauf schließen, dass sich in näherer Zukunft die Situation dauerhaft positiv entwickeln wird.

Zwischenstaatliche Konflikte wie zwischen Eritrea und Äthiopien bestehen zwar fort. Allerdings handelt es sich bei den meisten Gewaltkonflikten um innerstaatliche Konfliktkonstellationen. Dabei sind jedoch auch bei innerstaatlichen Konflikten meist internationale Dimensionen vorhanden. Dies gilt beispielsweise für den Darfur-Konflikt und die verschiedenen Konfliktlagen im Gebiet der Großen Seen.

Die Friedens- und Sicherheitspolitik in Afrika hat sich in den vergangenen Jahren wesentlich verändert. Der wichtigste und sichtbarste Schritt erfolgte 2002 mit der Gründung der Afrikanischen Union (AU), die die frühere Organisation für Afrikanische Einheit (OAU) ablöste. Die AU hat dem Thema Frieden und Sicherheit einen hohen Stellenwert eingeräumt. In der Vergangenheit spielten afrikanische Mechanismen nur eine sehr begrenzte Rolle beim Umgang mit und bei der Lösung von Konflikten. Auf kontinentaler Ebene verfolgte die OAU eine Politik der „Nichteinmischung“, die vor allem Untätigkeit auf diesem Gebiet zur Folge hatte. Auf der Ebene einzelner afrikanischer Subregionen trat nur die ECOWAS (*Economic Community of West African States*) in Westafrika in einzelnen Konfliktsituationen mit Missionen in Erscheinung. Diese Aktivitäten basieren im Wesentlichen auf den militärischen Fähigkeiten und der Politik Nigerias, die teilweise auch als regionale Hegemonial-Bestrebungen interpretiert werden. Die Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen leiteten nach den gescheiterten Missionen in Ruanda und Somalia Mitte der 1990er Jahre bei der Entsendung von UN-Friedensmissionen nach Afrika vorübergehend eine Phase der Zurückhaltung ein.

Die AU stellt das kontinentale Dach der neuen Friedens- und Sicherheitsarchitektur dar. Dieses Dach soll durch fünf regionale Einrichtungen getragen werden. Auf kontinentaler Ebene hat die AU seit 2002 begonnen, eine umfassende Infrastruktur aufzubauen. Diese beinhaltet u. a. einen Friedens- und Sicherheitsrat (*Peace and Security Council*) und in-

nerhalb der AU-Kommission eine im Vergleich zu anderen AU-Aufgaben gut ausgestattete Administration (*Directorate for Peace and Security*).

Auf regionaler Ebene sind die Voraussetzungen bislang sehr unterschiedlich. Einem relativ gut funktionierenden Mechanismus in Westafrika stehen rudimentäre Strukturen etwa im zentralafrikanischen Bereich gegenüber. Teilweise bestehen Kontroversen über die Zuständigkeit fort, welcher regionale Mechanismus für die Aufgaben die Verantwortung trägt. Mit Blick auf die militärischen Fähigkeiten ist der Aufbau einer aus fünf regionalen Eingreifkräften bestehenden *African Standby Force* (ASF) zentral, die bis 2010 in einem Umfang von 15.000 Soldaten einsatzfähig sein soll.

Die AU hat seit ihrem Bestehen bereits einige Friedensmissionen entsandt. Die erste Mission hatte den Auftrag, den Stabilisierungsprozess in Burundi zu unterstützen. Die Mission wurde später von den Vereinten Nationen (UN) übernommen. Die bislang wichtigste Mission, mit einem Umfang von 7000 Soldaten (Herbst 2006), wurde von der AU nach Darfur/Sudan entsandt (*African Mission in the Sudan – AMIS*). Mit dieser Entscheidung zeigte sich die Afrikanische Union zwar einerseits in einer äußerst schwierigen Konfliktsituation handlungsfähig, zugleich wurde aber rasch deutlich, dass der Einsatz nicht die beabsichtigten Wirkungen zum Schutz der Bevölkerung erzielte. Die grundsätzlich von der AU erbetene und von den UN akzeptierte Übernahme der Mission scheiterte an der sudanesischen Regierung, die bislang eine Umsetzung der Pläne blockieren konnte.

Im Zusammenhang mit dem Aufbau der afrikanischen Friedens- und Sicherheitsarchitektur spielen die G8 und die EU eine große Rolle. Die G8 hat sich mit dem auf dem Kananaskis-Gipfel (2002) verabschiedeten Afrika-Aktionsplan ein Konzept gegeben, das die Unterstützung der afrikanischen Friedens- und Sicherheitsarchitektur zu einem Schwerpunktthema macht. Darin erklärt sich die G8 bereit, in umfassender Weise zum Aufbau militärischer und ziviler Kapazitäten zur wirksamen Verhütung und Lösung gewaltsamer Konflikte beizutragen. Bis 2010 sollen dazu auf regionaler und subregionaler Ebene funktionsfähige Strukturen entstehen. Bemerkenswert ist das Kapitel nicht zuletzt deshalb, weil dadurch die ehemals vorrangig zwischen den USA sowie den ehemaligen Kolonialmächten Großbritannien und Frankreich stattgefundene Kooperation mit afrikanischen Staaten in der Sicherheitspolitik auf eine umfassendere Basis auf der Geberseite gestellt wird. Das Kapitel bietet für den relativen „Neueinsteiger“ Deutschland eine Grundlage, in zivilen, aber ebenso in militärischen Kooperationsbereichen tätig werden zu können und zu sollen.

Für die Europäische Union ist die afrikanische Friedens- und Sicherheitsarchitektur ebenfalls zu einem wichtigen Thema geworden. Die Europäische Sicherheitsstrategie (ESS) aus dem Jahr 2003 beschreibt das enge Wechselverhältnis zwischen ökonomischen Defiziten und politischen Problemen und Gewaltkonflikten in Afrika. Nicht nur für den EU-Entwicklungskommissar Louis Michel, sondern auch für den Hohen Repräsentanten Javier Solana ist „Afrika“ ein stark beachtetes Thema. Die erste *out of area*-Operation der EU fand auf dem afrikanischen Kontinent statt (2003, Operation Artemis zur Unterstützung der UN-Mission in der Demokratischen Republik Kongo) und besitzt damit auch einen besonderen Stellenwert für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) der EU.

Seit Mai 2004 stellt die EU, ausgestattet mit Mitteln aus dem Europäischen Entwicklungsfonds (EEF), die *African Peace Facility* (APF) als eine der wichtigsten finanziellen Säulen zur Umsetzung von AU-Friedensmissionen bereit. Bemerkenswert daran ist vor allem der Umstand, dass damit für entwicklungspolitische Zwecke vorgesehene Mittel in umfassender Weise für militärische Einsätze verwendet werden (Zusagen in den Jahren 2004–2006 über insgesamt rund 600 Mio. € – mit bestimmten Zweckbestimmungen), was zu kontroversen Debatten zwischen den EU-Mitgliedern führte. In der ersten Phase der APF (bis 2006) wurden die Mittel in erster Linie für die AU-Mission in Darfur eingesetzt.

Die EU-Afrikastrategie vom Dezember 2005 (vgl. Beitrag Grimm, Kapitel V), die der Rat als politikfeldübergreifende Konzeption angelegt hat und damit einer Reihe von Mitgliedstaaten (etwa Deutschland) deutlich voraus ist, benennt als ersten Schwerpunktbereich Frieden und Sicherheit. Weniger als ein Jahr nach Verabschiedung der Strategie zeigt sich, dass die EU tatsächlich große Anstrengungen in dem Bereich unternimmt. Neben der APF fördert die EU weitere Maßnahmen im Bereich von Frieden und Sicherheit, wie z. B. den Aufbau eines AU-Anti-Terror-Zentrums. Zudem legte die EU im Juni 2006 ein spezifisches Konzept zur Stärkung afrikanischer Kapazitäten zur Prävention, zum Management und zur Lösung von Konflikten sowie im Oktober eine weitere Strategie für das Horn von Afrika vor („*EU partnership for peace, security and development in the Horn of Africa*“).

Im Zusammenhang mit der EU ist zu erwähnen, dass die NATO (*North Atlantic Treaty Organisation*) ebenfalls – z. T. in einem konkurrierenden Verhältnis zur EU – begonnen hat, Afrika als Region in ihr Handeln einzubeziehen. Dies geschieht derzeit u. a. durch Unterstützungsleistungen zugunsten der AU-Mission in Darfur.

2 Herausforderungen für afrikanische Partner und die Gebergemeinschaft

Die bislang unternommenen Anstrengungen der afrikanischen Partner zum Aufbau einer afrikanischen Friedens- und Sicherheitsarchitektur sind positiv anzuerkennen und spürbar. Trotz der unzureichenden Schutzwirkungen, die die AU-Mission im Sudan erzielen konnte, ist allein die politische Entscheidung zur Entsendung ein politischer Fortschritt. Allerdings bestehen weiterhin grundlegende Strukturschwächen, die die afrikanische Friedens- und Sicherheitsarchitektur als fragil erscheinen lassen. Hierzu zählen u. a.:

- Der Aufbau funktionsfähiger ziviler und militärischer Strukturen wird weiterhin Zeit brauchen. Es ist wenig realistisch, dass alle fünf afrikanischen Regionen in der Lage sein werden, bis 2010 ihre vorgesehenen Beiträge zum Aufbau der *African Standby Force* zu leisten.
- Die afrikanischen Strukturen sind entscheidend auf Außenunterstützung angewiesen. Dies gilt für den Aufbau grundlegender Kapazitäten wie für die Entsendung jeder einzelnen Mission; auch Einzelmissionen sind unter logistischen Gesichtspunkten nur sehr eingeschränkt durch die afrikanischen Partner umsetzbar.
- Die politischen Voraussetzungen sind darüber hinaus weiterhin ein zentraler Schwachpunkt. Auf dem AU-Gipfeltreffen in Khartoum war es keineswegs ausgeschlossen, dass der Sudan den Vorsitz für die AU hätte übernehmen können. Auch der sudanesischer Sitz im Friedens- und Sicherheitsrat der AU ist politisch mehr als frag-

würdig, da Mitglieder des Gremiums theoretisch Mindestvoraussetzungen im Bereich von Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechtsschutz erfüllen müssen.

Die Gebergemeinschaft trägt für den Bereich der afrikanischen Friedens- und Sicherheitsarchitektur eine große Verantwortung. Ob die AU beispielsweise in Somalia tätig werden kann, hängt letztlich auch von der Bereitschaft der Geber ab, die AU dabei zu unterstützen. Die Geber messen vor allem den militärischen Fähigkeiten eine hohe Bedeutung bei. Der gleichzeitige Aufbau auch anderer Fähigkeiten etwa der Afrikanischen Union fällt dagegen deutlich zurück. Dadurch tragen Geber zu einem starken sicherheitspolitischen Profil der AU bei, das möglicherweise längerfristig eine zu einseitige Ausrichtung bedeuten kann.

3 Schlussfolgerungen für den deutschen G8-Vorsitz und die EU-Ratspräsidentschaft

Die afrikanische Friedens- und Sicherheitsarchitektur hat einen hohen Stellenwert bei den allgemeinen Afrika-Debatten, ebenso wie im Zusammenhang mit der internationalen Sicherheitsagenda. Sie ist angesichts der gewaltsamen Auseinandersetzungen von größter Bedeutung für Afrika. Allerdings ist sie auch für die G8 und die EU von unmittelbarer Relevanz. In dem Umfang, in dem afrikanische Mechanismen nicht in der Lage sind, wirksame Maßnahmen zur Krisenprävention und zur Lösung gewaltsamer Konflikte zu leisten, ist die internationale Gemeinschaft stärker gefordert, tätig zu werden. Dies lässt sich beispielsweise an der als notwendig erachteten Übernahme der AU-Mission in Darfur durch die Vereinten Nationen ablesen.

Vor diesem Hintergrund sollten die Möglichkeiten im G8-Rahmen durch den Afrika-Aktionsplan sowie die verschiedenen Ansatzpunkte im EU-Rahmen zwischenbewertet und weiterentwickelt werden (etwa auch mit Blick auf den EU-Afrika-Gipfel unter portugiesischer Präsidentschaft). Möglicherweise sind Zielvorgaben (etwa im G8-Afrika-Aktionsplan) zu ambitioniert (etwa: funktionsfähige afrikanische Strukturen bis 2010).

Sowohl die G8 als auch die EU sollten darüber hinaus Antworten auf die Frage entwickeln, in welcher Form dauerhaft afrikanische Friedensmissionen finanziert werden können. Auch wenn die afrikanischen Beiträge durchaus zunehmen sollten, ist die maßgebliche Finanzierung durch die afrikanischen Partner in näherer Zukunft wenig realistisch. Die Verwendung von Mitteln für Friedensmissionen aus dem Europäischen Entwicklungsfonds entspricht weder der eigentlichen Zweckbestimmung, noch dient die Verwendung dieser Mittel langfristigen Entwicklungsperspektiven, die für Frieden und Sicherheit unverzichtbar sind.

Die G8 und die EU sollten darüber hinaus bewusst auch die Mandate der Afrikanischen Union und der subregionalen Einrichtungen außerhalb des engeren sicherheitspolitischen Bereichs stärker fördern (etwa Post-Konflikt-Fähigkeiten). Dauerhafte afrikanische Integrationsfortschritte bei einer gemeinsamen Sicherheitspolitik ohne ausreichende Grundlagen in anderen politischen, ökonomischen und sozialen Feldern dürften schwer zu erreichen sein.

Literatur

- Bayne, Sarah / Catriona Gourlay / Hanna Ojanen* (2006): Conflict prevention, management and reduction in Africa, Paper 2: Developing international capacities for crisis management and crisis response in Africa, Helsinki: Finnish Institute of International Affairs / Centre for International Cooperation and Security
- Council on Foreign Relations* (2006): More than humanitarianism: a strategic U.S. approach toward Africa, New York
- Francis, David J.* (2006): Uniting Africa, building regional peace and security systems, Aldershot, Burlington, VT: Ashgate
- Klingebliel, Stephan* (2005): Regional security in Africa and the role of external support, in: *The European Journal of Development Research* 17 (3), 437–448
- Klingebliel, Stephan et al.* (2007): Donor contributions to strengthening the African Peace and Security Architecture (im Erscheinen)
- Powell, Kristin* (2005): Opportunities and challenges for delivering on the responsibility to protect the African Union's emerging Peace and Security, Pretoria: Institute for Security Studies (ISS Monograph 199)

IV Herausforderungen im Umwelt- und
Ressourcenbereich:
Besondere Verwundbarkeit Afrikas?

Herausforderungen eines grenzüberschreitenden Gewässermanagements in Afrika

Susanne Neubert / Waltina Scheumann

1 Hintergrund: Grenzüberschreitendes Gewässermanagement in Afrika

Zur Bedeutung grenzüberschreitender Kooperationen an Gewässern

Wasser ist eine lebenswichtige Ressource. Von ihrer Verfügbarkeit hängt die Trinkwasserversorgung, die Nahrungsmittelproduktion, die Energieversorgung und die industrielle Entwicklung eines Landes ab. Auch für gesunde Lebensbedingungen und Ökosysteme ist Wasser unverzichtbar. Bereits heute können viele afrikanische Staaten als „Wasserstress-Ökonomien“ bezeichnet werden, da sie zur Deckung ihres Bedarfs auf Wasservorkommen angewiesen sind, die außerhalb ihres Staatsgebiets generiert werden. Die Abhängigkeit von externer Wasserzufuhr gilt heute daher als wichtiger Indikator für die Krisenanfälligkeit von Ländern (vgl. Scheumann / Neubert 2006).

Die Verfügbarkeit von Wasser steht auch in einem sehr engen Zusammenhang mit fast allen Armutsindikatoren. Nicht nur der Zugang zu sauberem Trinkwasser ist hier zu nennen, der unter dem internationalen Entwicklungsziel „Erhaltung der Umwelt“ (*Millennium Development Goal / MDG 7*) in der Millenniumserklärung Berücksichtigung findet, sondern auch die Bekämpfung von Hunger, extremer Armut und wasserbezogener Krankheiten sowie die Geschlechtergerechtigkeit und Grundbildung werden von der Wasserversorgung und -qualität beeinflusst.¹ Die jüngste Publikation, die einen Überblick über diese Zusammenhänge gibt, ist der *Human Development Report* der Vereinten Nationen (UNDP 2006).

Besonders die armen Länder Subsahara-Afrikas sind im Weltvergleich in Bezug auf die Verfügbarkeit von Wasser, die Ver- und Entsorgung sowie einer sanitären Grundversorgung stark benachteiligt. Zudem behindern häufig *Governance*-Probleme ein gutes Wassermanagement. Angesichts der Schwierigkeiten vieler afrikanischer Länder, die MDGs zu erreichen, stellt daher ein „gutes Wassermanagement“ eine gewaltige Herausforderung für Afrika dar, welche externe Unterstützung verlangt.

Eine der wesentlichen Voraussetzungen für die Umsetzung eines guten Wassermanagements ist dabei die friedliche und gemeinsame Nutzung der grenzüberschreitenden Gewässer, die gerade in Afrika besonders zahlreich sind. Steigende Verbräuche an Wasserressourcen und die asymmetrischen Beziehungen zwischen Oberlauf- und Unterlaufstaaten nährten in der Vergangenheit die Annahme, dass in der gemeinsamen Nutzung grenzüberschreitender Flüsse ein hohes Konfliktpotenzial liege. Auch in Bezug auf afrikanische Länder wurde daher erwartet, dass eine Wasserverknappung fast unweigerlich in gewaltsame Auseinandersetzungen münden würde. Die faktische Entwicklung hat diese Prognosen jedoch bisher nicht bestätigt, sondern im Gegenteil: Sie hat gezeigt, dass grenzüber-

1 Wenn Frauen und Mädchen nicht mehr lange Fußmärsche zurücklegen müssen, um täglich das Trinkwasser zu holen, sondern die Versorgung z. B. durch Zapfstellen gesichert wird, sparen sie enorm viel Zeit, die sie produktiver z. B. in der Landwirtschaft oder für den Schulbesuch einsetzen können.

schreitende Wasservorkommen viel häufiger Katalysatoren für grenzüberschreitende Kooperationen sind als Motoren für Konflikte.

Gerade auch in vielen afrikanischen Regionen und insbesondere im südlichen Afrika hat in den letzten Jahren eine positive Entwicklung im gemeinsamen Wassermanagement eingesetzt, d. h. neue Kooperationen wurden in Deklarationen und bi- und multilateralen Abkommen gegründet und/oder bestehende bekräftigt (vgl. Scheumann / Neubert 2006). Diese Entwicklung zu unterstützen und damit dazu beizutragen, dass positive Ansätze nachhaltig sind und als Vorbild neuer Kooperationen dienen, ist eine hoch aktuelle Aufgabe, die große Erfolgchancen birgt, und der sich die internationale Staatengemeinschaft widmen sollte.

Afrikas Kooperationen an Flüssen und Seen

Manche grenzüberschreitenden Flüsse und Seen Afrikas sind krisenträchtige *hotspots*; aber an den meisten Gewässern – insbesondere im südlichen Afrika – haben Kooperationen gute Fortschritte erzielt. Die Erfolgsfaktoren liegen in der veränderten gesamtpolitischen Konstellation, in der u. a. Südafrika einen integrativen Kurs verfolgt und in der Tatsache, dass die SADC (*Southern African Development Community*) als regionaler wirtschaftlicher Zusammenschluss einen übergreifenden politischen Rahmen darstellt. Ein anderer Erfolgsfaktor muss in dem inkrementellen und pragmatischen Ansatz gesehen werden, der in der Entwicklung von grenzüberschreitenden Gewässerorganisationen verfolgt wurde und der darin besteht, vertrauensbildende Maßnahmen mit erfolgreichen Verfahren zu verknüpfen sowie grenzüberschreitende Kooperationen und Foren zu etablieren. Sowohl bei vielen seit langem existierenden Flussgebietsorganisationen wie der *Organisation pour la mise en valeur du fleuve Sénégal* (OMVS), der *Niger Basin Authority* (NBA) und der *Lake Chad Basin Commission* (LCBC) sind positive Entwicklungen erkennbar, wie auch bei neuen Initiativen, z. B. am Viktoriasee. Hinzu kommt die Gründung des *African Ministers' Council on Water* (AMCOW) als kontinentweite Kooperation, die grenzüberschreitendes Gewässermanagement auf ihre Agenda gesetzt hat und hierfür auch externe Unterstützung erhält.

Allerdings sind Kooperationen an grenzüberschreitenden Flüssen und Seen keine Selbstverständlichkeit und dies aus mehreren Gründen: Es können häufig nicht sämtliche Ansprüche aller Anrainerstaaten befriedigt werden, v. a. wenn es um die Aufteilung von absoluten Wassermengen (Bewässerungszwecke) geht; aber auch beim Bau von Staudämmen, Wasserkraftanlagen und Fernleitungen muss man sich über Standorte, Umweltschutz- und soziale Maßnahmen und über eine Verteilung der Kosten einigen. Gerade im südlichen Afrika finden sich auch zwischenstaatliche Nutzungskonflikte, bei denen Feuchtgebiete durch konsumtive Wassernutzungen gefährdet sind (z. B. die Deltas von Okavango und Maputo). Daneben erschweren auch politische und administrative Faktoren Gewässerkooperationen. Staatskrisen, bewaffnete Konflikte, unterentwickelte staatliche Institutionen und Verwaltungen, ungleich entwickelte Volkswirtschaften u. a. m. sind ernst zu nehmende Hindernisse (Wieczorek-Zeul 2001).

Die Rolle externer Unterstützung und der EZ

Die internationale Gebergemeinschaft hat bisher bei der Etablierung fast aller Fluss- und Seegebietsorganisationen in Afrika eine wichtige Rolle gespielt. Sie hat zunächst finan-

zielle und technische Unterstützung geleistet, sowohl bei der Erfassung der Ausgangslage, beim Informationsaustausch, bei der Entwicklung von Handlungsoptionen, bei der Unterstützung lokaler Nichtregierungsorganisationen und *Stakeholder*-Gruppen als auch bei der Finanzierung von Infrastrukturprojekten. Abseits internationaler Geberorganisationen spielen hierbei regionale Akteure wie die SADC *Water Division*, die *Water Division of the Economic Community of West African States* (ECOWAS), AMCOV und die *African Union* (AU) durch die NEPAD (*New Partnership for Africa's Development*) eine große Rolle. Um diese Aufgaben weiter wahrzunehmen, haben sie ebenfalls finanzielle und technische Unterstützung von Geberländern erhalten.

Deutschland ist auf vielen Ebenen im grenzüberschreitenden Gewässermanagement in Afrika engagiert: Auf der internationalen Ebene durch die G8 und die *European Union Water Initiative*, auf der kontinentweiten Ebene durch die Unterstützung von AMCOV und NEPAD und auf regionaler Ebene im Rahmen der SADC *Water Unit* und mehrerer weiterer Initiativen. Indirekt trägt Deutschland zudem auf der bilateralen Ebene durch die EZ im Wassersektor, in der Landwirtschaft und dem Energiesektor dazu bei, dass bessere Bedingungen für Kooperationen geschaffen werden (vgl. BMZ 2006).

2 Laufende Debatten und aktuelle Herausforderungen

Im Unterschied zu lokalen Wasserkonflikten, die durch übergeordnete staatliche Autorität, durch *bottom up*-Organisationen oder informell bearbeitet werden können, ist eine charakteristische Eigenschaft von grenzüberschreitenden Interessensunterschieden und Konflikten, dass sie *nur* in Verhandlungen zwischen souveränen Staaten friedlich geregelt werden können. Hierbei ist die Berücksichtigung mehrerer Erfolgsfaktoren wichtig, von denen hier nur einige erläutert werden (siehe Scheumann / Neubert 2006).

Optimierung des Benefit Sharing-Konzepts

Benefit Sharing-Konzepte basieren auf der Idee, bei der gemeinsamen Nutzung von Gewässern nicht die Ressource Wasser, sondern den monetären Nutzen zu teilen, der durch die Nutzung am Ober- oder Unterlauf z. B. durch Infrastrukturprojekte entsteht. Die Anwendung dieses Konzepts kann Wasserk Kooperationen trotz divergierender Interessen und den typischen Oberlauf-Unterlauf-Problemen entscheidend stimulieren. Die meisten Projekte mit *Benefit Sharing*-Merkmale betreffen heute noch den Staudammbau für die Energieerzeugung. Dies liegt vor allem an der guten Kalkulierbarkeit der wirtschaftlichen Vorteile bei diesen Projekten. Es gibt hingegen bisher nur wenige *Benefit Sharing*-Vereinbarungen, die Umweltschutzziele verfolgen. Eine wichtige Herausforderung besteht daher darin, die *Benefits* solcher Projekte für Nachbaranrainer vergleichbar zu machen. Ziel einer solchen Anstrengung ist es, die Anreize zur Planung und Umsetzung solcher Vorhaben entscheidend zu vergrößern und die Initiatoren entsprechend auch zu belohnen, indem alle profitierenden Anrainer die Kosten mittragen.

Klaphake (in: Scheumann / Neubert 2006) identifizierte im Rahmen eines Forschungsprojekts des Deutschen Instituts für Entwicklungspolitik (DIE) Bestimmungsfaktoren für die Bildung von *Benefit Sharing*-Vereinbarungen. Demnach steigt deren Wahrscheinlichkeit in Situationen zunehmender Wasserknappheit, denn die volkswirtschaftlichen Kosten einer Nicht-Kooperation nehmen zu. Schwierigkeiten bei der Implementierung von *win-*

win-Projekten entstehen dagegen, wenn Unsicherheiten über Projektwirkungen bestehen und administrative und ökonomische Kapazitäten schwach ausgebildet sind.

Da sich *Benefit Sharing* am ehesten bei der Gewinnung zusätzlicher Wasserressourcen verwirklichen lässt, ist es wichtig, auf eine Umsetzung anerkannter Standards der Projektprüfung und -gestaltung zu achten, wie diese in den Leitlinien der *World Commission on Dams* formuliert werden. Da erfolgreiche internationale *win-win*-Projekte von einer kompetenten und effektiven Projektorganisation, -finanzierung und -kontrolle abhängen, ist auch die Förderung nationaler Verwaltungen durch *Capacity Building* wichtig.

Verbesserung des Informationsaustausches

Der Informationsaustausch ist die Grundlage einer jeden grenzüberschreitenden Kooperation, und häufig verzögern sich oder scheitern Kooperationen eben an dieser wichtigen Grundlage. Dabei kommt es nicht darauf an, möglichst viele Daten zu generieren, sondern erfolgversprechender ist es, Information über mögliche Handlungsoptionen zu erarbeiten, die den Anliegern die jeweiligen Vor- und Nachteile unterschiedlicher Strategien deutlich machen. Von zentraler Bedeutung ist zunächst die Akzeptanz der Informationsgrundlage durch alle Parteien. Diese kann gefördert werden, indem die Informationsbeschaffung an bestimmten sensiblen Punkten gemeinsam stattfindet (Grossmann in: Scheumann / Neubert 2006).

Um den Informationsaustausch zu befördern, wurde in einem Gemeinschaftsvorhaben von BMZ (Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung) / GTZ (Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit) / DIE (2006) die erste Version eines *Sourcebook of Cooperation on Africa's Transboundary Water Resources* erstellt, die inzwischen AMCOW übergeben worden ist. Das *Sourcebook* stellt aktuelle Themen und Neuentwicklungen auf dem afrikanischen Kontinent zur Diskussion und berichtet über die Arbeit etablierter Fluss- und Seegebietsorganisationen. Es enthält *Fact Sheets*, in denen Informationen über Fluss- und Seegebietsorganisationen nach einheitlichen Kategorien aufbereitet und dargestellt sind sowie Hintergrundinformationen, thematische Blätter und eine Zusammenstellung von *Best Practices*.

Förderung einer gerechten Verteilung der Wasserressourcen

Entwicklungen im südlichen Afrika zeigen, in welcher Weise der Zugang zu grenzüberschreitenden Wasserressourcen von politischer und ökonomischer Macht abhängt. Die Machtverteilung bei Anrainerstaaten und ihre ungleiche ökonomische, institutionelle bzw. administrative Kapazität haben einen wichtigen Einfluss auf ihre Fähigkeit, integrativ zu wirken oder aber auch, Eigeninteressen – unter Umständen gegen die Interessen anderer Partner – durchzusetzen. Insbesondere ärmere Anrainer, die bisher ihre Wassernutzungen noch nicht voll entfaltet haben, werden hier häufig benachteiligt. Da externe Partner weniger im Interessengeflecht der Anrainer verwoben sind, sind sie u. U. dafür geeignet, die Einhaltung gewisser Gerechtigkeitsprinzipien zu beobachten und zu fördern. Indirekt kann diesem Aspekt aber auch Rechnung getragen werden, indem die bilaterale Entwicklungszusammenarbeit besonders für Länder gestärkt wird, die in grenzüberschreitenden Kooperationen zunächst eine geringere Einflussgröße darstellen.

Stärkere Berücksichtigung von Grundwasserressourcen

Im Vergleich zu Kooperationen an oberirdischen Gewässern sind Kooperationen an grenzüberschreitenden Grundwasservorkommen in Afrika bisher nur schwach entwickelt. Beispiele für Kooperationen gibt es nur in Nordafrika am *Nubian Sandstone Aquifer System* und am *North West Sahara Aquifer System*, obwohl etwa 38 grenzüberschreitende Grundwasserleiter existieren. Obwohl afrikanische Länder Grundwasserressourcen in steigender Menge beanspruchen, wurden bisher nur sehr wenige Formen von Kooperation bei Grundwasseranrainern institutionalisiert. Für die Zukunft ist es daher wichtig, solche Kooperationen zu fördern. Zunächst sollte definiert werden, durch welche Besonderheiten die Kooperationen an Grundwasserleitern gekennzeichnet sind und welche bisherigen Erfahrungen gemacht wurden.

3 Schlussfolgerungen für den deutschen G8-Vorsitz und die EU-Ratspräsidentschaft

Folgende Schlussfolgerungen ergeben sich aus den Erfahrungen mit grenzüberschreitenden Kooperationen an oberirdischen Gewässern in Afrika:

- (i) *Grenzüberschreitende Kooperation als Voraussetzung zur Erreichung der MDGs:* Bei der Unterstützung der afrikanischen Länder zur Erreichung der MDGs sind nicht nur länderbezogene Beiträge in der Wasserver- und Abwasserentsorgung, der sanitären Grundversorgung und beim Integrierten Wasserressourcen-Management (IWRM) wichtig, sondern Kooperationen an grenzüberschreitenden Gewässern sollten ebenfalls weiter unterstützt werden, um die friedliche und nachhaltige gemeinsame Nutzung von Wasserressourcen als Voraussetzung zur Erreichung der MDGs zu gewährleisten.
- (ii) *Erhöhung der Effektivität der Kooperation durch Benefit Sharing-Vereinbarungen:* Eine Erhöhung der Effektivität grenzüberschreitender Kooperationen ist möglich, wenn Anreize zur Kooperation der Anrainerstaaten identifiziert und gezielt eingesetzt werden. Dabei sollten Umwelt- und Qualitätsaspekte deutlich stärker berücksichtigt werden als bisher. Um diesem Ziel näher zu kommen, müssen sich die Kooperationspartner über die Wertschöpfung verständigen, die durch saubere Zuflüsse entstehen. Hierbei können externe Partner Anstoß und Hilfe leisten.
- (iii) *Mehr Partizipation von Stakeholdergruppen und Öffentlichkeit:* Es gibt eine Reihe positiver Beispiele der Partizipation von Interessengruppen, *Stakeholders*, Verbänden und Nichtregierungsorganisationen in afrikanischen Flussgebietsorganisationen, aus deren Erfahrungen gelernt werden kann. Partizipation sollte aktiv gefördert werden, da sie eine überregionale Zusammenarbeit von Gruppen und Verbänden voraussetzt. Bei der Entwicklung von Partizipationsstrategien einschließlich ihrer organisatorischen, rechtlichen und finanziellen Aspekte kann die EZ eine aktive Rolle übernehmen.
- (iv) *Katastrophenpläne und Präventionsmaßnahmen ausarbeiten:* Grenzüberschreitende Kooperationen müssen sich verstärkt Katastrophen stellen, die durch Überflutungen und teilweise durch den Klimawandel bedingte Dürren ausgelöst werden (vgl. Beitrag Scholz / Bauer, Kapitel IV). Unterstützung durch externe Partner bei der Entwicklung von Präventionsmaßnahmen und Katastrophenplänen ist hier wichtig.
- (v) *Informationsaustausch und -management befördern:* Informationsaustausch und -management ist ein Politikum, an dem grenzüberschreitende Kooperationen leicht

scheitern können. Diese Schwierigkeit kann u. a. überwunden werden, indem die gemeinsame Beschaffung besonders wichtiger oder sensibler Daten befördert wird.

- (vi) *Die externe finanzielle Unterstützung besser fokussieren:* Als Anschubfinanzierung und zur Bewältigung spezifischer Aufgaben insbesondere bei schwächeren Staaten erscheint die externe finanzielle Unterstützung von Fluss- und Seegebietsorganisationen gerechtfertigt. Allerdings sollte darauf geachtet werden, dass die Mitgliedstaaten ab einem bestimmten Grad der Institutionalisierung die laufenden Kosten selbst übernehmen, denn die dauerhafte externe Finanzierung von Kooperationen ist nicht nachhaltig. Eine Finanzierung der Verwaltungs- und Personalkosten ist im Prinzip auch über Gebühren möglich, wenn Organisationen gleichzeitig Eigentümer und Betreiber von Wasserkraftwerken sind. Dieses Prinzip könnte häufiger und auch bei anderen Projekten zur Anwendung kommen als es bisher der Fall ist.

Literatur

BMZ (Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung) (2006): Grenz-überschreitende Wasserkooperation. Bonn (Positionspapier des BMZ, BMZ Spezial 135)

BMZ (Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung) / GTZ (Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit) / DIE (Deutsches Institut für Entwicklungspolitik) (2006): Sourcebook of cooperation on Africa's transboundary water resources: a proposal to the African Ministers' Council on Water, January, 2006, Bonn

Scheumann, W. / S. Neubert (Hrsg.) (2006): Transboundary water management in Africa: challenges for development cooperation, Studie im Rahmen des Forschungsprojekts des BMZ: „Grenzüberschreitendes Gewässermanagement in Afrika“ am Deutschen Institut für Entwicklungspolitik, Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (Studies 21, im Erscheinen)

UNDP (United Nations Development Programme) (2006): Human Development Report 2006: Beyond scarcity: Power, poverty and the global water crises, New York

Wieczorek-Zeul, H. (2001): Die Afrikanische Herausforderung: Eckpunkte einer strategischen Afrika-Politik, in: *Entwicklung und Zusammenarbeit* 42 (5), 158–164; online: <http://www.bmz.de/en/service/infothek/fach/konzepte/konzept118.pdf> (Stand: 21.11.2006)

Klimawandel und Desertifikation

Imme Scholz / Steffen Bauer

1 Negative Armutswirkungen des Klimawandels

Die weitere Entwicklung Subsahara-Afrikas – und damit auch sämtliche externen Bemühungen, diese zu fördern oder zumindest zu stabilisieren – ist unter anderem unter dem Vorbehalt des sich immer deutlicher abzeichnenden Klimawandels zu betrachten. Auch für Laien ist unmittelbar nachvollziehbar, dass die Erderwärmung das unübersehbare Abschmelzen der Gletscher auf dem Kilimanjaro oder dem Mount Kenya erheblich beschleunigt. Die Erkenntnis, dass diese und andere Folgen der Erderwärmung weit existenziellere Auswirkungen haben werden, als nur den Verlust ästhetisch ansprechender Postkartenmotive, scheint aber selbst gut informierten Afrika-Experten in Politik und Medien erst langsam bewusst zu werden.

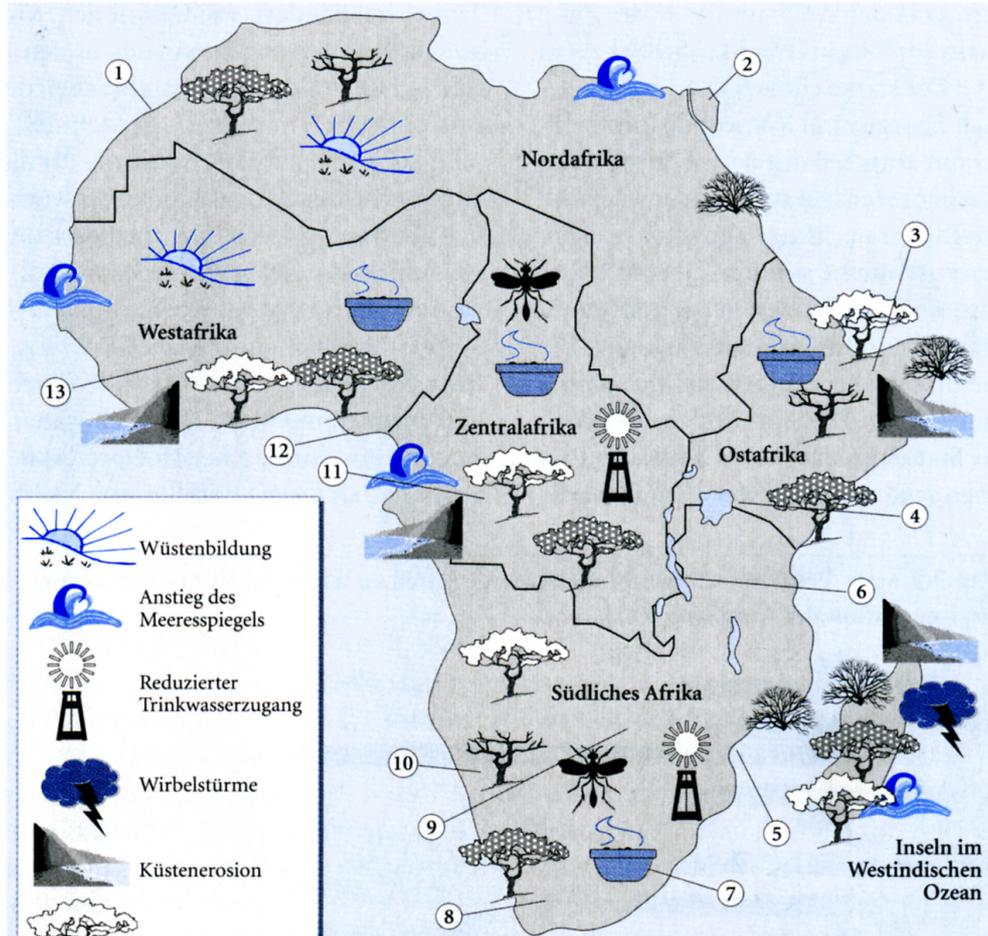
Die meisten Entwicklungsländer liegen in den heißen und häufig auch trockenen Regionen der Erde, in denen der globale Klimawandel die durchschnittlichen Temperaturen weiter steigern wird. Dadurch beschleunigt sich der Wasserkreislauf, was wiederum zu sich ändernden Niederschlagsmustern führt. Die Variabilität der Niederschläge wird steigen und extreme Wetterereignisse (Überflutungen, Stürme) werden sich häufen. Die Vulnerabilität der Bevölkerung insgesamt und insbesondere die Produktionsrisiken in der Landwirtschaft werden sich dadurch stark erhöhen. Vor allem der Regenfeldbau wird betroffen sein, der die dominante Form der Landwirtschaft in Afrika ausmacht.

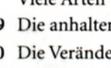
Aufgrund der starken Abhängigkeit der Volkswirtschaften und der Exporte der ärmsten Entwicklungsländer von der Landwirtschaft wird der Klimawandel deren Chancen, wirtschaftliches Wachstum zu erzielen und die Armut zu bekämpfen, wahrscheinlich drastisch verringern. Dadurch wird die globale Erwärmung auch zu einem potenziellen Treiber von Migration. Dass diese wiederum den Problemdruck erhöhen kann, der auf Entwicklungsländern mit schwachen Governance-Strukturen ohnehin lastet, dürfte auch jenseits der umweltpolitisch informierten Ressorts unstrittig sein.

Die mit hoher Wahrscheinlichkeit zu erwartenden Folgen des Klimawandels werden also für den afrikanischen Kontinent besonders relevant sein. Sie betreffen nicht nur die politische und sozioökonomische Entwicklung Afrikas und seiner Gesellschaften, sondern überdies den in einer Vielzahl afrikanischer Staaten ohnehin virulenten Nexus von Entwicklung und Sicherheit (vgl. Beiträge Grimm und Klingebiel, Kapitel III). Nach den zunehmend robuster und präziser werdenden Prognosen der Klimawissenschaften spricht vieles dafür, dass die entsprechenden klimatischen Trends bereits begonnen haben und dass die zu erwartenden Folgen selbst dann schwerwiegend sein werden, wenn es gelingen sollte, die durchschnittliche Erwärmung in den kommenden Jahrzehnten zwischen ein und zwei Grad Celsius zu stabilisieren.

Insgesamt besteht deshalb ernsthafter Anlass zu der Sorge, dass die ohnehin bescheidenen Erfolge, die in Afrika hinsichtlich der Millennium-Entwicklungsziele (MDGs) heute noch möglich scheinen, morgen von den Wirkungen des Klimawandels eingeholt und in noch weitere Ferne gerückt werden.

Abbildung 5: Klimawandel und Vulnerabilität in Afrika



-  Wüstenbildung
-  Anstieg des Meeresspiegels
-  Reduzierter Trinkwasserzugang
-  Wirbelstürme
-  Küstenerosion
-  Entwaldung
-  Verlust der Waldqualität
-  Degradation von Waldgebieten
-  Korallenbleiche
-  Verbreitung von Malaria
-  Auswirkungen auf Nahrungssicherheit

- 1 Veränderungen der Nord-Atlantischen Oszillation würden die Fischerei-industrie beeinträchtigen.
- 2 Ägypten/Kairo/Nil: Küstenregionen sind durch den Anstieg des Meeresspiegels gefährdet. Das Nilbecken ist anfällig für den Klimawandel, dies hätte regionale Auswirkungen.
- 3 Das Horn von Afrika ist stark von wiederholten Dürren betroffen.
- 4 Die ökonomisch wichtige kommerzielle Landwirtschaft ist an zwei Regenzeiten und zwei Ernten im Jahr angepasst, eine Veränderung dieser Niederschläge würde daher weit reichende Folgen haben.
- 5 1999 haben Überschwemmungen die Küstenbevölkerung und die Infrastruktur stark geschädigt, mit anhaltenden Folgen für die Wirtschaft und die Entwicklungschancen der Region, Anpassung und Wiederaufbau sind sehr teuer und überschreiten die Möglichkeiten afrikanischer Länder.
- 6 Die ostafrikanischen Großen Seen und Wasserreservoirs reagieren bereits auf die gegenwärtige Klimavariabilität mit einem deutlichen Rückgang der Wasservorkommen.
- 7 Die Intensität extremer Wetterereignisse (u.a. Dürre, Überschwemmungen) ist in Südafrika angestiegen. Veränderungen der Biome werden Baumplantagen zugunsten des Gartenbaus verdrängen. Malariarisikogebiete werden sich nach Süden ausdehnen.
- 8 Das Karoo-Biom wird vollständig verschwinden oder sich verlagern. Viele Arten werden in anderen Biomen verloren gehen.
- 9 Die anhaltenden Dürren haben erhebliche Auswirkungen auf die wirtschaftliche Lage der Länder im südlichen Afrika.
- 10 Die Veränderungen des Bangwuela-Stroms haben negative Auswirkungen auf die Küstenfischerei.
- 11 Experimente mit regionalen Klimamodellen zeigen, dass die Entwaldung in Zentralafrika das Klima im südlichen Afrika beeinflusst.
- 12 Dicht bevölkerte Küstenstädte wie Lagos und Banjul sind besonders durch den Anstieg des Meeresspiegels gefährdet.
- 13 Niederschläge werden durch Vegetationsdynamik und Oberflächeneigenschaften der Sahelzone beeinflusst. Veränderungen der Arten sind bereits nachgewiesen.

Quelle: UNEP 2002

Beispiel Malaria

Besonders anschaulich wird dies am Beispiel der Malaria-Bekämpfung (MDG 6). Bedingt durch den Klimawandel muss damit gerechnet werden, dass sich die von Malaria betroffenen Flächen ausweiten werden und dass es tendenziell zu schwereren und somit vermehrt tödlichen Verläufen von Malaria-Erkrankungen kommen wird. Für Afrika insgesamt wird eine durch den Klimawandel bedingte Zunahme der exponierten Bevölkerung um etwa 18 Prozent erwartet, wobei in erster Linie diejenigen Regionen neu hinzukommen, die heute an den Rändern des Temperaturbereichs liegen, innerhalb dessen die Entwicklung des Malaria-Erregers und seine Verbreitung durch die Anopheles-Mücke möglich ist. In Afrika könnte dies vor allem verschiedene Hochlandregionen betreffen, die auf Grund der in höheren Lagen kühleren Durchschnittstemperaturen bislang vor Malaria geschützt waren. Erste Studien belegen bereits heute eine Zunahme der sogenannten Hochland-Malaria.¹

Desertifikation

In einem engen, wenn auch nur bedingt ursächlichen Zusammenhang mit dem Klimawandel ist das Phänomen der Desertifikation zu betrachten, von dem wiederum Afrika stärker betroffen ist als alle anderen Weltregionen. Drei Viertel der Trockengebiete sind bereits degradiert, im Wesentlichen durch anthropogene Überbeanspruchung. Der mit der Desertifikation einhergehende Verlust der Vegetation verstärkt wiederum die Erderwärmung: zum einen, weil der in der Vegetation und den Böden gebundene Kohlenstoff in die Atmosphäre entweicht und zum anderen, weil von den nun kahlen Böden ein erheblicher Wärmeanteil wieder abgestrahlt wird. So verstärken sich Desertifikation und Klimawandel gegenseitig.

Der *Special Report des Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC)* zu den regionalen Auswirkungen des Klimawandels fasst die Folgen des Klimawandels für Afrika im Wesentlichen folgendermaßen zusammen (IPCC 2001):²

- Der durch das Bevölkerungswachstum und ausbleibenden wirtschaftlichen Strukturwandel steigende Druck auf die Ökosysteme Afrikas wird durch den Klimawandel verstärkt. Bei einem Anstieg der durchschnittlichen Temperaturen um mehr als ein Grad Celsius werden sukzessive Wälder von Savannen und Savannen von Wüsten verdrängt werden. Die Lebensbedingungen für Menschen, Tiere und Pflanzen werden entsprechend schwieriger.
- Afrika hat die höchste Zahl an Ländern, die von akuter Wasserknappheit betroffen sind. Selbst ohne die befürchteten Auswirkungen des Klimawandels muss davon ausgegangen werden, dass die Wasserknappheit steigen wird, und zwar mit der durch zunehmenden Bevölkerungsdruck wachsenden Nachfrage, der vor allem landwirtschaftlich bedingten Degradierung der Wassereinzugsgebiete und der Versandung von Flussbecken. Dieser Trend wird durch veränderte Niederschlagsmuster infolge des Klimawandels noch verstärkt und könnte schlussendlich zum Zusammenbruch verschiedener, vom Wasser abhängiger Wirtschaftsbereiche führen. Auch Bewässerung, durch die heute zur Verstetigung von Wasserdargeboten beigetragen werden kann, wird dann nicht mehr uneingeschränkt möglich sein. Darüber hinaus werden sinkende

1 Für weitere Details siehe Sauerborn (2006).

2 Der im Frühjahr 2007 erwartete neue Bericht des IPCC wird diese Prognosen voraussichtlich bekräftigen und weiter präzisieren.

Wasserpegel und zunehmende Wasserverschmutzung eine Lösung der sozioökonomischen und der Governance-Probleme erschweren, die in weiten Teilen des Kontinents in Bezug auf die allgemeine Verfügbarkeit und nachhaltige Nutzung von Trinkwasser vorherrschen.

- In den meisten Ländern Subsahara-Afrikas erwirtschaftet der Agrarsektor 20 bis 40 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP) sowie über 50 Prozent der Exporte. 70 Prozent der Bevölkerung leben von niederschlagsabhängiger Subsistenzlandwirtschaft, und werden daher von den Folgen des Klimawandels besonders hart getroffen werden. Verstärkt auftretende Dürren und Überschwemmungen werden die Nahrungssicherheit insgesamt einschränken und über den Ausfall von Exporterlösen hohe volkswirtschaftliche Kosten verursachen. Als eine der wenigen sich aus dem Klimawandel ergebenden Chancen für das subtropische Afrika könnte möglicherweise der Gemüse- und Obstanbau in den Höhenlagen ausgedehnt werden.
- Nicht zuletzt hätte der selbst im Falle einer moderaten Erderwärmung zu erwartende Anstieg des Meeresspiegels katastrophale Folgen für viele Hafenstädte, insbesondere in West- und Zentralafrika. So haben Senegal, Gambia, Sierra Leone, Nigeria, Kamerun, Gabun und Angola niedrige, durch Lagunen geprägte Küsten, die überflutet werden und infolge erodieren und versalzen. Auch ein großer Teil des Nildeltas, und damit einhergehend viel Ackerland und städtische Siedlungsgebiete, drohen durch den Anstieg des Meeresspiegels verloren zu gehen. Außerdem ist zu erwarten, dass in den Küstenregionen die Häufigkeit und Intensität von schweren Stürmen zunehmen wird.

In wirtschaftlicher und sozialer Hinsicht können vier wahrscheinliche Folgen des klimabedingten naturräumlichen Wandels benannt werden, die sich aus der hohen Anfälligkeit gegenüber der Erderwärmung und der schwachen Anpassungsfähigkeit in Subsahara-Afrika ergeben werden: (i) eine sinkende Bereitschaft ökonomischer Akteure, in Afrika zu investieren; (ii) ein Anwachsen der Landflucht in die ohnehin überforderten Städte („Urbanisierung der Armut“); (iii) eine Verschärfung der Konkurrenz um die Nutzung knapper natürlicher Ressourcen (Böden, Wasser) mit der Folge von zunehmender Binnenmigration sowie gewaltsamer inner- und evtl. auch zwischenstaatlicher Konflikte; und (iv) eine Zunahme humanitärer Notlagen in Folge erhöhter Konflikthanfälligkeit und klimabedingter Naturkatastrophen (Dürren, Überflutungen).

2 Aktuelle Herausforderungen für die Klimapolitik

Als Tony Blair Afrika und den Klimawandel zu den beherrschenden Themen der britischen G7/G8-Präsidentschaft machte, waren die Wechselbeziehungen zwischen den beiden Themenkomplexen noch nicht so klar, wie sie heute formuliert werden können: Investieren die Industrieländer nicht umgehend in zusätzliche Maßnahmen zur Begrenzung der Treibhausgasemissionen und zur Stärkung der Anpassungsfähigkeit in Afrika, dann werden die politischen und ökonomischen Folgen des Klimawandels in Afrika unbeherrschbar werden. Auf lange Sicht werden die Voraussetzungen für eine zukunftsgerichtete entwicklungspolitische Zusammenarbeit in Afrika nicht gegeben sein.

Dies betrifft nicht nur den Klimawandel, sondern vor allem auch die Bekämpfung der Wüstenbildung. Diese hat für Afrika hohe Priorität, seit auf dem Rio-Gipfel der Anstoß für das 1994 verabschiedete „Übereinkommen der Vereinten Nationen zur Bekämpfung der Wüstenbildung in den von Dürre und/oder Wüstenbildung schwer betroffenen Län-

dem, *insbesondere in Afrika*“ (*United Nations Convention to Combat Desertification / UNCCD*) gegeben wurde. Schon der für ein derartiges Abkommen ungewöhnliche Zusatz „insbesondere in Afrika“ verweist auf die Dringlichkeit, die der Problematik seitens der afrikanischen Regierungen beigemessen wird. Der Konventionsprozess und die erforderlichen Umsetzungsmaßnahmen auf nationaler und lokaler Ebene sind jedoch in den vergangenen Jahren ins Stocken geraten. Neben den bekannten Kapazitäts- und Governance-Defiziten in den betroffenen Staaten ist in diesem Zusammenhang auch festzustellen, dass die Konvention seitens der Geberländer keine hohe Priorität genießt. In der in Artikel 1 der Konvention völkerrechtlich festgeschriebenen Definition von Desertifikation wird aber ausdrücklich auch der Zusammenhang zum Klimawandel und somit implizit die Mitverantwortung der Industrieländer für die Wüstenbildung betont.

Inzwischen ist aber auch die Klimapolitik an sich auf die Agenda der afrikanischen Regierungen gelangt. Dies wurde vor allem durch die Vorbereitung auf die 12. Vertragsstaatenkonferenz der Klimarahmenkonvention verstärkt, die im Herbst 2006 in Nairobi stattfand.

Aufgrund der engen Wechselwirkungen zwischen Klimawandel, Desertifikation sowie der Bedrohung der Biodiversität sind integrierte Ansätze zur Umsetzung der drei internationalen Konventionen, die sich mit diesen Problemen befassen, dringend notwendig. Da viele Maßnahmen in diesen Feldern unmittelbar armutsrelevant sind, können sie auch aus der Perspektive der Armutsbekämpfung als *no-regret measures* verstanden werden. Unabhängig davon sind aber eigenständige Maßnahmen zur Bekämpfung der städtischen Armut und zur Förderung eines nachhaltigen Wirtschaftswachstums und leistungsfähigerer Governance-Strukturen notwendig, um nicht mehr vermeidbare negative Folgen abfedern zu können.

Zu den wichtigsten Herausforderungen gehören auf nationaler und lokaler Ebene in Afrika: (i) meteorologische Dienste und die Klimaforschung in Afrika zu stärken, um robuste regionale Klimamodelle zu entwickeln und die Prognosefähigkeit zu verbessern; (ii) die relevanten Ressorts fortzubilden, damit sie die Folgen des Klimawandels und die Wechselbeziehungen mit der Desertifikation und dem Schutz der Artenvielfalt besser erfassen und in Programme und Maßnahmen umsetzen können; (iii) die Agrarforschung zu stärken und auf die Entwicklung nachhaltiger dürrer- und flutangepasster Anbausysteme auszurichten; (iv) wirtschaftliche Alternativen zur Landwirtschaft in Ländern zu identifizieren, deren naturräumliche Bedingungen durch den Klimawandel und Desertifikation erheblich verändert werden; (v) Systeme für das Katastrophenrisikomanagement aufzubauen, mit denen die Vorsorge- und Reaktionsfähigkeit auf lokaler Ebene gestärkt wird; (vi) Szenarien für die Folgen des Meeresspiegelanstiegs und entsprechende Umsiedlungsstrategien zu entwickeln.³

Auf globaler Ebene sind die konstruktive Wiederaufnahme der Doha-Runde sowie die Weiterentwicklung des Klimaregimes entscheidend, um die mittel- und langfristigen Trends der Klimaveränderung, der Desertifikation und der damit einhergehenden Veränderungen im Wasserhaushalt in Afrika zu beeinflussen. Dabei ist im Kontext der angestrebten Liberalisierung des Agrarhandels sehr genau auf die damit verbundenen Risiken einer beschleunigten Bodendegradation und Desertifikation zu achten, um diese von vorn-

3 Vgl. dazu den UNFCCC *African regional report on adaptation*, Accra, Ghana, 21–23 September 2006.

herein zu unterbinden. So steht unter anderem konkret zu befürchten, dass die typischerweise von kleinbäuerlicher Subsistenzlandwirtschaft lebenden ländlichen Armen wenig von den durch eine Agrarhandelsliberalisierung erhofften Exporterlösen profitieren werden. Vielmehr könnte die Ausdehnung der Anbauflächen und deren kapital- und technologieintensive Bewirtschaftung durch multinationale Groß-Agrarunternehmen sogar eine Verschärfung von Armut und Umweltdegradation in ländlichen Trockengebieten nach sich ziehen (vgl. Dionne / Mayrand / Paquin 2005).

Schließlich ist die Entwicklung eines globalen Migrationsregimes wichtig. Klimawandel und Desertifikation werden den Migrationsdruck auf afrikanische Gesellschaften enorm erhöhen. Die Gefahr liegt jedoch weniger in einer vielfach beschworenen „afrikanischen Invasion“ Europas, sondern in einer weiteren Destabilisierung ohnehin überforderter afrikanischer Staaten durch erhöhte Binnenmigration in den vom Klimawandel besonders betroffenen Regionen Afrikas.

3 Schlussfolgerungen für den deutschen G8-Vorsitz und die EU-Ratspräsidentschaft

Wirksame Maßnahmen für die Begrenzung des Klimawandels sind fundamental für die Glaubwürdigkeit der Industrieländer in Afrika. Auch wenn die klimapolitischen Entscheidungen von heute die für die kommenden zwei bis drei Dekaden prognostizierte Erderwärmung nicht mehr verhindern werden, könnten sie diese aber noch reduzieren und damit wirksam entschleunigen. Dies würde den unmittelbaren Anpassungsdruck auf die schwachen Ökonomien und fragilen politischen Systeme Afrikas verringern und dringend notwendige Zeit für den unausweichlichen Strukturwandel in Nord und Süd generieren.

Der Bericht des ehemaligen Chefökonom der Weltbank, Nicholas Stern, zu den ökonomischen Kosten des Klimawandels ist eindeutig und unmissverständlich: Bei einer Fortsetzung der gegenwärtigen Politik (*business as usual*-Szenario) würden bis zum Jahr 2050 Kosten entstehen, die den durchschnittlichen Konsum pro Kopf um 20 Prozent gegenüber dem heutigen Niveau reduzieren. Demgegenüber entsprechen die Kosten wirksamer Maßnahmen zur Einhegung des Klimawandels einem Prozent des gegenwärtigen Welt-Bruttoinlandsprodukts (Stern 2006).

Für den G7/G8-Vorsitz und die EU-Präsidentschaft bedeutet dies konkret, dass bei der Bearbeitung der beiden meist separat behandelten Themenschwerpunkte Afrika und Klimawandel die in diesem Kapitel dargestellten Wechselwirkungen stets mitgedacht werden sollten. Insbesondere ist zu berücksichtigen, dass die Folgen des Klimawandels mittel- und langfristig Millenniums-Entwicklungsziele konterkarieren können, die bis 2015 erreicht werden sollen. Bezogen auf Afrika, aber nicht nur dort, betrifft dies zuvorderst die Ziele der Bekämpfung der Armut (MDG 1), der Eindämmung der Malaria (MDG 6) und der Sicherung der ökologischen Nachhaltigkeit (MDG 7). Bei den Diskussionen über eine Aufstockung der *Official Development Assistance* (ODA) oder über weiteren Schuldenerlass ist deshalb genau darauf zu achten, dass neben der MDG-Agenda insbesondere auch diejenigen Handlungsfelder angemessen berücksichtigt werden, die sich aus der notwendigen Anpassung an den Klimawandel ergeben. Die zusätzlichen Risiken, die sich durch den Klimawandel und die Desertifikation für die Armutsbekämpfung und für Fragen der Sicherheit und der Stabilität in der Region ergeben, sollten daher in den unterschiedlichen

Politikprozessen und in ihrer ressortübergreifenden Bedeutung klar benannt werden. Künftige Zusagen der Geberländer in Bezug auf die Armutsbekämpfung sind jedenfalls obsolet, wenn nicht gleichzeitig die im Rahmen der internationalen Klimapolitik gemachten Zusagen zur Reduktion der Treibhausgasemissionen eingehalten und deutlich erweitert werden.

In Anbetracht der hohen Betroffenheit Afrikas von den Folgen des Klimawandels und einem Anteil Subsahara-Afrikas von nur 2,3 % an den globalen CO₂-Emissionen (siehe <http://cait.wri.org>; Stand: 27.11.2006), sind Kompensationsforderungen afrikanischer Länder gegenüber der industrialisierten Welt mehr als berechtigt. Die seitens der Geberländer für Anpassungsmaßnahmen zur Verfügung gestellten Mittel müssen deutlich erhöht und der Transfer geeigneter Technologien vereinfacht und gefördert werden. Gleichzeitig müssen die Regierenden Afrikas dafür Sorge tragen, dass bereitgestellte Ressourcen und Technologien auch wirksam im Sinne des Klimaschutzes verwandt werden. Mittel- und langfristig gilt jedenfalls für eine globale Anpassungspolitik die gleiche Maxime, die der Stern-Report in Sachen Einhegung des Klimawandels ausgegeben hat: Die Kosten angemessenen sofortigen Handelns werden um ein Vielfaches geringer sein als die Folgekosten der Untätigkeit. Die afrikanischen Gesellschaften würden die Konsequenzen des Nicht-Handelns als erste spüren, nicht aber als einzige.

Literatur

- AMCEN* (African Ministerial Conference on the Environment) / *UNEP* (United Nations Environment Programme) (2006): *Africa Environment Outlook 2: our environment, our wealth*, Nairobi: UNEP
- Dionne, Stéphanie / Karel Mayrand / Marc Paquin* (2005): *From boom to dust? Agricultural trade liberalization, poverty, and desertification in rural drylands*, Montréal: Unisféra International Centre
- IPCC* (Intergovernmental Panel on Climate Change) (2001): *IPCC Special Report on the regional impacts of climate change: an assessment of vulnerability*; online: <http://www.grida.no/climate/ipcc/regional/index.htm>
- Johnson, Pierre Marc / Karel Mayran / Marc Paquin* (Hrsg.) (2006): *Governing global desertification: linking environmental degradation, poverty, and participation*, Aldershot: Ashgate
- Millennium Ecosystem Assessment* (2005): *Ecosystems and human well-being: synthesis report*, Washington, DC: Island Press
- Sauerborn, Rainer* (2006): Klimawandel und globale Gesundheitsrisiken, in: Tobias Debiel / Dirk Messner / Franz Nuscheler (Hrsg.), *Globale Trends 2007*, Frankfurt a.M.: Fischer, 349–351

Stern, Nicholas (2006): Stern Review: the economics of climate change, independent review of HM Treasury, Cambridge: Cambridge University Press

WBGU (Wissenschaftlicher Beirat Globale Umweltveränderungen) (2004): Welt im Wandel: Armutsbekämpfung durch Umweltpolitik. Hauptgutachten des Wissenschaftlichen Beirats der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen, Berlin

World Bank (2006): Managing climate risk: integrating adaptation into World Bank Group operations, Washington, DC

V Herausforderungen für die Kooperation
und Partnerschaft mit dem Kontinent:
Auf dem Weg zu einer breiten Kooperation?

Steigerung der Mittel für Entwicklungszusammenarbeit: Teil der Lösung oder des Problems?

Stephan Klingebiel

1 Mehr Mittel für Afrika: Politischer Hintergrund und Stand der Abhängigkeit

Sowohl die G8 als auch die EU haben sich im Jahr 2005 zu weitreichenden Mittelsteigerungen für öffentliche Entwicklungszusammenarbeit (*Official Development Assistance* – ODA) verpflichtet, die insbesondere den Ländern Subsahara-Afrikas zugute kommen sollen. Wenn die Verpflichtungen umgesetzt werden, dann wird in den Jahren bis 2010 bzw. 2015 der Mittelumfang für ODA beträchtlich ausgeweitet werden. Entsprechend den eingegangenen Verpflichtungen der Mitglieder des OECD-Entwicklungshilfesausschusses (*Development Assistance Committee*, DAC) sollen die jährlichen Netto-Auszahlungen an ODA von 79,5 Mrd. US\$ allein bis 2010 um rund 50 Mrd. US\$ auf 128,1 Mrd. US\$ ansteigen. Für die deutsche ODA wäre dies mit einer Steigerung um 67 % und im EU-Schnitt um 89 % der ODA (bis 2010) verbunden. Subsahara-Afrika wird im Rahmen der internationalen Verpflichtungen überproportional begünstigt: Mindestens 50 % der zusätzlichen Mittel sollen für die Region zur Verfügung gestellt werden.

Die angekündigten ODA-Steigerungen, die zu einem erheblichen Teil durch die Anstrengungen der britischen Regierung im Vorfeld der G8- und EU-Präsidentschaften 2005 zustande kamen (v. a. die *Commission for Africa*) sowie das von Jeffrey Sachs geleitete *Millennium Development Project*, das 2005 die wichtigsten Ergebnisse in einem Bericht veröffentlicht hat, haben zu einer neuen internationalen Debatte geführt. Dabei wird die Frage kontrovers diskutiert, ob massive ODA-Erhöhungen grundsätzlich positiv zu bewerten sind, oder ob damit auch entwicklungspolitische Risiken verbunden sein können.

Von der gesamten verfügbaren ODA in Höhe von 78,3 Mrd. US\$ (2004) erhielt Subsahara-Afrika einen Anteil von 33 % (bzw. 25,5 Mrd. US\$). Bereits heute ist die durchschnittliche ODA-Abhängigkeit afrikanischer Staaten im internationalen Vergleich hoch. Diese Abhängigkeit kommt zum einen durch die absolute Höhe der ODA-Zuflüsse und zum anderen durch eine überwiegend geringe wirtschaftliche Leistungskraft sowie geringe Staatseinnahmen zustande:

- Der Anteil von ODA am Bruttonationaleinkommen (BNE) beläuft sich im Durchschnitt für alle Entwicklungsländer auf 1,2 % (2003). Subsahara-Afrika liegt mit einem Anteil von 6,1 % deutlich über diesem Wert. Für einzelne Länder ist der Wert nochmals um ein Vielfaches höher, z.T. weit über 30 % (etwa Burundi: 39,1 %). Auch der ODA-Anteil an den öffentlichen Haushalten mit teilweise deutlich mehr als 50 % ist in Subsahara-Afrika vergleichsweise hoch.
- Der rechnerische ODA-Pro-Kopf-Betrag aller Entwicklungsregionen beläuft sich auf 15,7 US\$ (2004); in Subsahara-Afrika ist er mit 36,2 US\$ mehr als doppelt so hoch.
- Für Subsahara-Afrika ist ODA die wichtigste externe Finanzierungsquelle. Die Finanzzuflüsse an die Region setzen sich (2003) zu 55 % aus ODA, zu 25 % aus ausländischen Direktinvestitionen (die sich auf sehr wenige Länder und Sektoren konzentrieren) und zu rund 15 % aus Gastarbeiterüberweisungen (*remittances*) in die Region sowie 5 % sonstige private Zuflüsse zusammen.

- Für einzelne Länder Subsahara-Afrikas (u.a. Botswana, Südafrika) ist die ODA-Abhängigkeit gering.

2 Risiken einer Steigerung des ODA-Niveaus

Neuere Untersuchungen über den Nutzen von ODA und die Effekte einer möglichen Steigerung kommen tatsächlich zu dem Ergebnis, dass nicht mit jedem zusätzlich eingesetzten Euro der Nutzen gleichermaßen zunimmt. Verschiedene Studien gehen davon aus, dass ein bestimmtes ODA-Niveau existiert, ab dem der Nutzen geringer wird (abnehmender Grenznutzen), oder die Effekte sogar negativ sein können.

Die möglichen Wirkungen hängen einerseits mit der mangelnden Effektivität auf der Geberseite zusammen. Die Effektivität kann beispielsweise dadurch beeinträchtigt sein, dass über Lieferbindungen Leistungen überteuert sind, ODA für Ziele eingesetzt wird, die nicht entwicklungspolitisch ausgerichtet sind, oder dass das Vorgehen angebotsorientiert ist und in kleinteiligen Projekten erfolgt. Die potenziellen Wirkungen hängen andererseits von den Fähigkeiten auf der Partnerseite ab, mit den ODA-Mitteln sinnvoll umgehen zu können.

Diese Absorptionsfähigkeit auf der Partnerseite wird durch sehr unterschiedliche Faktoren bestimmt. In allgemeiner Form sind die Möglichkeiten von Ländern mit schwachen Institutionen etwa in technisch-administrativer Hinsicht begrenzt. Regierungen und Administrationen können nicht sinnvoll in beliebiger Höhe Mittel umsetzen. Weitere Faktoren, die die Absorptionsfähigkeit bestimmen, sind die politischen Voraussetzungen auf der Partnerseite. In Ländern mit schlechter Regierungsführung ist möglicherweise die verfolgte Politik nicht sinnvoll durch ODA zu unterstützen oder kann u. a. zu einer Regimestabilisierung beitragen. Auch bestimmte Situationen – etwa nach Beendigung von Kriegen (Aufbau zerstörter Infrastruktur etc.) – können eine höhere (oder geringere) Außenunterstützung sinnvoll erscheinen lassen.

Im Hinblick auf mögliche Risiken, die mit einer ODA-Steigerung einhergehen können, lassen sich potenzielle Wirkungen in zwei Bereichen unterscheiden: makroökonomische und Governance-Risiken:

(i) Makroökonomische Risiken

Das am stärksten diskutierte makroökonomische Risiko bezieht sich auf die Gefahr einer sogenannten *dutch disease*, der holländischen Krankheit. Demnach besteht ein Paradox darin, dass plötzlich stark wachsende Volkswirtschaften – v. a. aufgrund der Entdeckung und Förderung von natürlichen Rohstoffen – mit erheblichen makroökonomischen Problemen konfrontiert sein können. Diese bestehen möglicherweise darin, dass die Wettbewerbsfähigkeit aufgrund eines steigenden Wechselkurses und damit einer sinkenden Exportfähigkeit abnimmt. Dieser Effekt hängt wesentlich davon ab, inwieweit mit den verfügbaren Ressourcen zusätzliche Importe oder nichthandelbare Güter (Personalgehälter etc.) finanziert werden, wodurch der reale Wechselkurs steigt. Außerdem kann die zusätzliche Geldmenge inflationäre Wirkungen haben, wodurch insbesondere in Ländern mit schlecht funktionierenden Finanzmärkten erhebliche Probleme wie Zinsauschläge für den Privatsektor entstehen können. Länderuntersuchungen (u. a. zu Uganda, Äthiopien, Gha-

na) zeigen, dass den negativen Effekten zum Teil entgegengewirkt werden kann, dass aber gerade in den ODA-abhängigen Ländern die Kapazitäten zum Umgang mit diesen Herausforderungen zugleich besonders begrenzt sind.

In den Fällen, in denen ODA-Transfers aus Krediten bestehen – im Gegensatz zu nicht-rückzahlbaren Zuschüssen – beeinträchtigt dies zudem die Schuldentragfähigkeit (vgl. Beitrag Berensmann, Kapitel II). Dies bedeutet, dass eine ausgeweitete kreditfinanzierte ODA zu einer verschärften Verschuldungsproblematik in der Zukunft führen kann.

Untersuchungen zeigen darüber hinaus, dass ODA-Zuflüsse weniger verlässlich zur Verfügung stehen als andere, einheimische Finanzierungsquellen. Diese Schwankungen (Volatilität) beeinträchtigt die Budgetplanungsfähigkeiten der Partnerseite, insbesondere mit Blick auf längerfristige Planungen. Sie sind zumindest in einigen Ländern wesentlich durch die politische Situation (*bad governance*) und durch gewaltsame Konflikte hervorgerufen.

(ii) Governance-Risiken

ODA-Abhängigkeit bzw. zunehmende ODA-Zuflüsse haben ebenfalls erhebliche Auswirkungen auf die Governance-Dimensionen und die Qualität der Institutionen in den Partnerländern. Eine wichtige Wirkung kann darin bestehen, dass ein hoher ODA-Ressourcenzufluss nationale Mobilisierungsanstrengungen schwächt. Dies gilt vor allem für den Aufbau und den praktischen Einsatz von Steuererhebungsinstrumenten. Die Einwerbung von ODA stellt eine Alternative zur Steuererhebung dar und kann leichter durchzusetzen sein als eigene Finanzierungssysteme aufzubauen.

Hohe ODA-Zuflüsse können zudem Einfluss auf das Verhältnis der Partnerregierungen zur Bevölkerung nehmen, indem sie die Rechenschaftspflicht der Partner unterminiert. Wenn wesentliche Teile der im Land getätigten Investitionen von Gebern stammen und viele Dienstleistungen durch Geber finanziert oder erbracht werden, beeinflusst dies unmittelbar die politischen Strukturen des Landes. Wichtige politische Aushandlungs- und Entscheidungsfindungsprozesse finden zwischen den Gebern und den Partnerregierungen statt. Parlamente haben dann bei den Entscheidungen über die öffentlichen Budgets nur eine marginale Rolle. Reformprogramme werden mit der Gebergemeinschaft verhandelt und beschlossen – nicht mit den möglicherweise vorhandenen gewählten Volksvertretern. All dies kann eine Schwächung der Rechenschaftspflicht der Partnerregierung gegenüber der eigenen Bevölkerung zur Folge haben.

Darüber hinaus kann das Geberverhalten erhebliche Kapazitäten von Regierungen und Verwaltungen für die Kommunikation mit den Gebern zu projekt- oder programmbezogenen Abläufen (Berichtspflichten, Missionen etc.) binden. Wenn durch ODA Parallelstrukturen aufgebaut werden, können diese langfristig negativ auf der Partnerseite wirken. Dies kann beispielsweise dann der Fall sein, wenn Projektimplementierungseinheiten neben der staatlichen Verwaltung aufgebaut werden. Sie fördern dann möglicherweise nicht den Aufbau dauerhafter staatlicher Kapazitäten, sondern können die bestehenden, oft schon schwachen Verwaltungsstrukturen sogar weiter schwächen.

3 Schlussfolgerungen für den deutschen G8-Vorsitz und die EU-Ratspräsidentschaft

Die Absorptionsfähigkeit auf der Partnerseite ist für die Wirksamkeit von ODA von zentraler Relevanz. Viele Diskussionen sind zu sehr auf den reinen Umfang von ODA konzentriert. Die zur Verfügung stehenden Mittel sind von (vielfach sicherlich auch großer) Bedeutung. Allerdings ist es entwicklungspolitisch keinesfalls ausreichend, ausschließlich hierauf zu achten.

Vor diesem Hintergrund sollten die ODA-Debatten im Rahmen der deutschen Präsidentschaften folgenden Punkten ausreichende Beachtung schenken:

1. *Keinen automatischen ODA-Abflussdruck erzeugen:* Mit einer Steigerung von ODA-Mitteln für Subsahara-Afrika können Risiken verbunden sein. Diese Risiken sind kein grundsätzliches Argument gegen mehr ODA und gegen Anstrengungen auf der Geberseite zur Ressourcenmobilisierung, sondern für einen reflektierten Umgang mit zusätzlichen Mitteln. Die politischen Verpflichtungen der Gebergemeinschaft zur ODA-Ausweitung sollten nicht zu dem Druck führen, die Verausgabung der Mittel als wichtigstes Ziel in den Vordergrund zu rücken. Dort, wo sinnvoll und nachvollziehbar mehr Geld absorbiert werden kann, sollte dies (gegebenenfalls phasenweise) geschehen. Dort, wo dies nicht möglich ist, sollten keine zusätzlichen Mittel bereitgestellt werden und gegebenenfalls der bisherige Mitteleinsatz überprüft werden.
2. *Instrumente zur Erreichung der ODA-Steigerung:* In den meisten Debatten über ODA-Erhöhungen wird nicht zwischen den verfügbaren Instrumenten unterschieden. Es ist allerdings anzunehmen, dass die Wirkungsweisen sich dadurch unterscheiden, ob künftige ODA-Steigerungen relativ gleich verteilt etwa für Kredite, Entschuldungen, Technische Zusammenarbeit oder Humanitäre Hilfe erfolgen, oder ob möglicherweise einzelne Instrumente (etwa Entschuldungen) im Vordergrund stehen werden. Die bei einzelnen Gebern innenpolitisch durchsetzbaren Mittelерhöhungen sind möglicherweise nicht mit den besten Instrumenten identisch.
3. *Anreize für good governance stärken, Anreize für bad governance minimieren:* Dysfunktionale Anreize – etwa zu Lasten effektiver Eigenanstrengungen zur Ressourcenmobilisierung – sollten systematisch in entwicklungspolitische Strategien einbezogen werden; umgekehrt sind positive Anreize, die etwa die Rechenschaftspflichten der eigenen Bevölkerung stärken, einzubauen. Die für die absehbare Zukunft vorhandene ODA-Abhängigkeit einer Reihe afrikanischer Länder macht es zudem erforderlich, über grundsätzliche Vorgehensweisen nachzudenken (z.B.: Wann können *exit*-Strategien ansetzen? Welches sind realistische Zyklen für den Einsatz von ODA? etc.).
4. *ODA im gesamtpolitischen Kontext planen und einsetzen:* ODA kann ein wichtiges Gestaltungselement für ein entwicklungsorientiertes Vorgehen sein und hierfür wiederum die Voraussetzungen in den Partnerländern schaffen. Andere Politikfelder verfügen ebenfalls über Mechanismen und Potenziale, die genutzt werden können. Die *Extractive Industries Transparency Initiative* (EITI)¹ bietet hierfür ein gutes Beispiel. In Bezug auf andere Politikfelder ist es vor diesem Hintergrund angemessen, ebenfalls Wissen über die Wirkungen der jeweiligen Aktivitäten (z. B. über Umfang und Intensität des Engagements, Wirkungsweisen, Zielkonflikte etc.) aufzubauen.

1 EITI bezeichnet eine internationale Initiative, bei der es um eine bessere Transparenz von Finanzzuflüssen an öffentliche Haushalte aus Einnahmen in den Bereichen Erdöl, Gas und Bergbau geht, um so die Korruptionsanfälligkeit zu vermindern.

Literatur

- Bräutigam, Deborah / Stephen Knack* (2004): Foreign aid, institutions, and governance in Sub-Saharan Africa, in: *Economic Development and Cultural Change* 52 (2), 255–285
- Collier, Paul* (2006): Assisting Africa to achieve decisive change, Oxford: Oxford University, Centre for the Study of African Economies
- De Renzio, Paolo* (2005): Scaling up versus absorptive capacity: challenges and opportunities for reaching the MDGs in Africa, London: Overseas Development Institute (ODI Briefing Paper)
- Klingebiel, Stephan* (2005): Wie viel Hilfe hilft Afrika – Wege aus der “Armutsfalle” durch einen big push?, Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (Analysen und Stellungnahmen 4/2005)
- Moss, Todd / Gunilla Pettersson / Nicolas van de Walle* (2006): An aid-institutions paradox? A review essay on aid dependency and state building in Sub-Saharan Africa, Washington, DC: Center for Global Development (CGD Working Paper 74/2006)
- Sachs, Jeffrey et al.* (2004): Ending Africa’s poverty trap, Washington, DC: The Brookings Institution (Brookings Papers on Economic Activity 1/2004)

Chance für eine wirksame Kooperation und Partnerschaft mit Subsahara-Afrika: Programmorientierte Ansätze

Stephan Klingebiel / Stefan Leiderer

1 Verbesserte Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit als wichtige Kooperationsgrundlage

Angesichts der Bedeutung, die die Entwicklungszusammenarbeit (EZ) für viele afrikanische Staaten besitzt, ist ihr möglichst wirksamer Einsatz von großer Relevanz. Der reine Transfer von Ressourcen stellt keineswegs sicher, dass die angestrebten entwicklungspolitischen Ziele auch erreicht werden können.

Bestandsaufnahmen haben in den vergangenen Jahren gezeigt, dass die Wirkungen von EZ oftmals begrenzt und unbefriedigend sind (vgl. UNDP 2005, 126 ff.; World Bank 1998). Hierfür gibt es verschiedene Gründe. Die Vielzahl von Gebern und EZ-Maßnahmen kann beispielsweise zu nicht abgestimmten, teilweise widersprüchlichen Konzepten (etwa im Rahmen von Sektorstrategien) und kontraproduktiven entwicklungspolitischen Maßnahmen führen. Ein weiteres Problem kann in isolierten „EZ-Inseln“ bestehen, die keinen oder nur einen geringen Modellcharakter und nur begrenzte Ausstrahlungskraft besitzen. Sie können mitunter die eigenen Umsetzungskapazitäten der Partnerseite sogar schwächen, weil Geber außerhalb der normalen administrativen Strukturen des Landes vorgehen. Hinzu kommt, dass Partnerländer vielfach einen erheblichen Aufwand betreiben müssen (d. h. sogenannte Transaktionskosten tragen müssen), um mit den EZ-Strukturen umzugehen (Aufwand für Geberdelegationen, Berichtspflichten gegenüber einzelnen Gebern etc.).

Seit Ende der 1990er Jahre findet deshalb eine intensive Debatte über eine verbesserte Wirksamkeit von Entwicklungszusammenarbeit (*aid effectiveness*) statt. Im Zuge dieser Debatte wurden programmorientierte Ansätze (*Programme-Based Approaches* – PBAs) innerhalb weniger Jahre zu einem vieldiskutierten Thema in der EZ. Sie unterscheiden sich dabei wesentlich von früheren Bemühungen, Einzelprojekte zu bündeln und diese mit der Partnerseite besser abzustimmen.

Die im März 2005 von Geber- und Partnervertretern formulierte Paris-Erklärung (*Paris Declaration on Aid Effectiveness*) ist das bislang wichtigste Dokument, das die aktuelle Agenda zur Verbesserung der EZ-Wirksamkeit darlegt. Die Erklärung enthält unter anderem nachprüfbare, quantitative Zielindikatoren und fasst in fünf Bereichen Prinzipien für die EZ zusammen: (i) *Ownership* bei den Partnerländern, (ii) Verknüpfung der Strategien und Vorgehensweisen der Partner- und Geberseite, (iii) Harmonisierung der Geberaktivitäten, (iv) Ergebnisorientierung sowie (v) gemeinsame Verantwortlichkeit der Geber- und Partnerseite für Ergebnisse. Um diese Prinzipien umzusetzen, sind aus Sicht der Paris-Erklärung PBAs ein wichtiger Schritt.

Was unterscheidet PBAs von bisherigen Ansätzen in der EZ? PBAs basieren auf der Überzeugung, dass der beste Weg bei der Hilfe darin besteht, sinnvolle Politiken der Partner möglichst unmittelbar zu unterstützen. Nicht mehr einzelne, durch jeden Geber identifizierte Projekte sowie jeweils eigene Umsetzungsstrukturen stehen im Vordergrund, son-

dem der Dialog über geeignete Politiken und daran anschließend deren direkte Unterstützung vor allem durch Finanzierungsbeiträge.

Ein solches Vorgehen setzt voraus, dass Geber ein ausreichendes Vertrauen in die Partnerseite setzen können (*good enough governance*). Repressive Regime oder systematische Korruption stehen einem solchen Vorgehen beispielsweise entgegen. Sogenannte Armutsminderungsstrategien (*Poverty Reduction Strategy Papers* – PRSPs) sind die wichtigste Grundlage, um über geeignete Ziele und Ansätze in den wichtigsten politischen Bereichen zu diskutieren. In den geeigneten Fällen sind es insbesondere allgemeine oder sektorale Budgetfinanzierungen, die als Hilfe eingesetzt werden können. D.h. die Partnerseite erhält die Ressourcen, um eine Politik umsetzen zu können, die auch von der Gebergemeinschaft als geeignet angesehen wird, um Armutsprobleme im Land überwinden zu können.

2 Aktuelle Herausforderungen programmorientierter Ansätze

PBAs, die auf die unmittelbare Unterstützung der Partnerregierung ausgerichtet sind, müssen von bestimmten Voraussetzungen ausgehen. Grundsätzlich lassen sich zwei idealtypische Ländergruppen in Subsahara-Afrika identifizieren, wobei sich in der Realität viele Länder auf einem Kontinuum zwischen beiden Ländertypen befinden und sich außerdem die politischen Bedingungen in den Ländern fortlaufend verändern:

- *Arme Länder (Niedrigeinkommensländer) mit einer insgesamt verantwortlichen und guten Politik:* Im Kern der Diskussion über PBAs und v. a. den Einsatz von Budgethilfen stehen Niedrigeinkommensländer, also die Mehrzahl der subsaharischen Staaten, mit einer guten *governance performance*. D.h. ein wichtiges Handlungsprinzip ist die Selektivität bei der Auswahl der Länder, die sich insbesondere für Budgethilfe qualifizieren, u. a. in Bezug auf Mindestanforderungen an die Politik der Regierung, Reformbereitschaft etc. Dabei geht es allerdings nicht darum, dass diese Länder schon alle angestrebten Ziele erreicht haben müssen, sondern dass sie glaubhaft machen können, dass sie die vereinbarten Politiken auch tatsächlich umsetzen (Budgettransparenz, wirksame Maßnahmen gegen Korruption etc.).
- *Fragile Länder und Länder mit gravierenden Governance-Problemen:* Dabei handelt es sich um eine Gruppe mit sehr unterschiedlich gelagerten Herausforderungen, die von unzureichenden Möglichkeiten, ein legitimes Gewaltmonopol herstellen zu können (Konfliktländer etc.) bis zur fehlenden Legitimität einer Regierung reichen können. In solchen Fällen fehlt es vielfach an ausreichenden Strukturen, um mit zusätzlichen Ressourcen sinnvoll umgehen zu können, oder an grundsätzlichen Voraussetzungen für eine glaubwürdige Politik der Partnerseite.

Es bestehen allerdings neben Budgethilfen weitere Möglichkeiten, um sinnvolle Finanzierungsbeiträge leisten zu können. Durch Korbfinanzierungen (*pooling* von Mitteln) und ähnliche Ansätze können Geber selbst unter schwierigen politischen Bedingungen erhebliche Fortschritte bei der Wirksamkeit erreichen. Korbfinanzierungen können beispielsweise unter der vollständigen Kontrolle der Geber bleiben (etwa bei repressiven Regimes), ermöglichen aber ein gemeinsames Vorgehen ohne die hohen Transaktionskosten jeweils eigener Umsetzungsstrukturen der beteiligten Geber.

Budgethilfen und Korbfinanzierungen sind relativ neue EZ-Instrumente. Allerdings wurden bereits in der Vergangenheit Ansätze genutzt, die Ähnlichkeiten aufweisen. Dies gilt für Entschuldungsanstrengungen vor allem im Rahmen der HIPC-Initiative, durch die die jeweiligen Länder deutlich größere Haushaltsspielräume erhalten, sowie für Strukturanpassungskredite der 1980er und 1990er Jahre.

Neben diesen früheren Erfahrungen liegen mittlerweile auch erste Studien zu Budgethilfen vor. Dabei ist zu berücksichtigen, dass sich die Wirkungen dieser Instrumente in aller Regel kaum einem einzelnen Geber zuordnen lassen. Außerdem ist zu beachten, dass eine Reihe der angestrebten Wirkungen (mehr *ownership* beim Partner, Armutswirkungen etc.) langfristiger Natur sind und Erfahrungen mit PBAs erst seit wenigen Jahren gesammelt werden.

Die bislang verfügbaren Erfahrungen beruhen vor allem auf einer umfassenden gebergemeinschaftlichen Evaluierung von allgemeiner Budgethilfe (IDD 2006), die auf sieben Länderfällen basiert und im Rahmen des Entwicklungshilfeausschusses (DAC) der OECD durchgeführt wurde. Hinzu kommen eine aktuelle von der Weltbank herausgegebene Veröffentlichung zu Budgethilfeeindrungen (Koeberle / Stavreski / Walliser (Hrsg.) 2006), sowie eine Reihe von Untersuchungen, die vor allem von einzelnen Gebern (u. a. von der Kreditanstalt für Wiederaufbau – KfW) angestellt wurden.

Die Ergebnisse der Studien lassen sich in folgender Form zusammenfassen: Budgethilfen haben in den meisten Fällen positive Wirkungen entfalten können. Die gebergemeinschaftliche Studie kommt beispielsweise zu dem Ergebnis, dass in fünf von sieben untersuchten Fällen (Burkina Faso, Mozambik, Ruanda, Uganda, Vietnam) die Wirkungen eindeutig positiv waren („*clearly positive*“), während für zwei Länderfälle (Malawi und Nicaragua) die Ergebnisse uneinheitlicher ausfielen. D. h. dort, wo die entsprechenden Instrumente bislang zum Einsatz kamen, also überwiegend in Niedrigeinkommensländern mit einer hohen Abhängigkeit von EZ und einer relativ guten *governance performance*, sind die Ergebnisse in verschiedener Hinsicht gut.

Bei den Erfahrungen sind insbesondere folgende Punkte von Interesse:

- Durch Budgethilfen nimmt der Anteil der Mittel zu, der den nationalen Budgetprozessen unterliegt. Dadurch haben u. a. die jeweiligen Parlamente bessere Mitwirkungsmöglichkeiten. Das Instrument wirkt sich insgesamt positiv auf die *governance*-Situation eines Landes aus.
- Budgethilfen haben zu einer besseren Verknüpfung von EZ mit nationalen Politiken (*alignment*) und den nationalen Budgetzyklen geführt. Die Budgethilfeeinstrumente der Geber sind bislang allerdings erst teilweise harmonisiert.
- Budgethilfen haben zu einer größeren Transparenz des Ausgabeverhaltens beigetragen; *accountability*-Strukturen werden gestärkt. Allerdings bestehen weiterhin parallele EZ-Strukturen außerhalb des öffentlichen Budgets.
- *Capacity development* hat bei den Gebern meist einen hohen Stellenwert. Die Angebote der Geber sind jedoch in diesem Bereich bislang meist unzureichend aufeinander abgestimmt.
- Die Transaktionskosten auf der Partner- und Geberseite sind durch Budgethilfen bislang nicht zurückgegangen, sondern haben tendenziell zugenommen. Der wichtigste Grund hierfür ist im Fortbestand von EZ-Strukturen für einzelne Maßnahmen bei ei-

nem gleichzeitigen Aufbau von neuen Strukturen und Instrumenten zu sehen. Zu beachten ist ferner, dass diese Kosten zu einem großen Teil auf der Geberseite (statt auf Empfängerseite) anfallen und dem Aufbau längerfristiger Kooperationsstrukturen dienen.

- Budgethilfen begünstigen teilweise den Ausbau öffentlicher Dienstleistungen, ohne allerdings deren Qualität ausreichend zu beachten.

Insgesamt zeigen die Studien, dass nicht in allen Situationen bzw. Länderfällen Budgethilfen ein geeignetes Instrument sind, in verschiedenen Situationen aber eine sinnvolle und wichtige Rolle spielen können. Dabei sollten allerdings keine überzogenen Erwartungen mit dem Instrument verbunden werden.

3 Schlussfolgerungen für den deutschen G8-Vorsitz und die EU-Ratspräsidentschaft

Angesichts der Relevanz von EZ für die meisten Länder Subsahara-Afrikas ist die Debatte über ihre Wirksamkeit von größter Bedeutung. Deutschland sollte deshalb die Möglichkeiten nutzen, um diese Diskussion voranzubringen.

Hierzu ist eine Ausrichtung an folgenden Punkten sinnvoll:

- Der Umfang von EZ ist für Subsahara-Afrika zweifellos wichtig. Insofern sind die Zielvereinbarungen im Rahmen des G8-Gipfels und des EU-Stufenplans wichtige Etappen. Allerdings sollte Deutschland darauf hinwirken, die Debatte auch unter dem Gesichtspunkt der Wirksamkeit zu führen. Ein bloßes Aufstocken des EZ-Umfangs stellt keineswegs sicher, dass die Herausforderungen in Subsahara-Afrika bewältigt werden können. Im Einzelfall kann „mehr Hilfe“ sogar kontraproduktiv sein.
- Die konsequente Umsetzung der Paris-Agenda durch die Geber und die Partner ist wichtig. Ihre Bedeutung sollte unterstrichen werden.
- PBAs sind für die Umsetzung der Paris-Prinzipien zentral. Deutschland sollte die internationale Debatte in diesem Feld stärker mitgestalten. Die deutsche Politik könnte eine sichtbarere Rolle bei der Diskussion spielen, wie die künftige entwicklungspolitische Architektur (*aid architecture*), d. h. weiterer Anpassungsbedarf von Instrumenten, Ausbau gemeinschaftlicher vor Ort-Strukturen etc., aussehen sollte.
- Deutschland könnte bei der Frage, in welcher Weise sich PBA-Grundsätze auch unter schwierigen Rahmenbedingungen umsetzen lassen, Vorschläge entwickeln. Korbfinanzierungen und vergleichbare Ansätze spielen eine bislang unzureichende Rolle in der internationalen Diskussion.
- Schließlich kann Deutschland die Debatte über geeignete Strukturen im Bereich öffentlicher Finanzen auf der Partnerseite als zentrales Thema verankern. Bislang spielt die Einnahmenseite etwa beim Politikdialog zwischen Gebern und Partnerländern eine zu geringe Rolle. Daher sollten solche Ansätze gestärkt werden, die sowohl die Effektivität als auch die Transparenz der Einnahmensemobilisierung in den Vordergrund rücken.

Literatur

Chambers, R. (2005): Ideas for development, London: Earthscan

IDD (International Development Department) (2006): Evaluation of general budget support: synthesis report, Birmingham: University of Birmingham

Klingebiel, S. / S. Leiderer / P. Schmidt (2005): Programme financing and public budgets: new instruments and starting-points of development policy, Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, (Discussion Paper 3/2005)

Koeberle, S. / Z. Stavreski / J. Walliser (Hrsg.) (2006): Budget support as more effective aid? Recent experiences and emerging lessons, Washington, DC: World Bank

UNDP (United Nations Development Programme) (2005): Bericht über die menschliche Entwicklung 2005, Berlin

World Bank (1998): Assessing aid – what works, what doesn't work and why?, Washington, DC

Die EU-Afrikastrategie – Wo wir stehen

Sven Grimm

Im Dezember 2005 hat sich die Europäische Union (EU) eine gemeinsame Strategie für Afrika gegeben, die sowohl vom Ministerrat, der Kommission, dem Europäischen Parlament und allen 25 EU-Mitgliedstaaten unterzeichnet wurde. Erstmals wurde bezüglich Afrika ein einheitliches Dokument für die gesamte Europäische Union verabschiedet, d. h. sowohl für die Gemeinschaftsprogramme der EU als auch für die bilateralen Afrikapolitiken der Mitgliedstaaten. In einem Dokument werden damit die generellen Politiklinien der Beziehungen beschrieben, bezogen sowohl auf Nordafrika (Teil der europäischen Nachbarschaftspolitik), Subsahara-Afrika (Unterzeichner des Cotonou-Abkommens) wie auch der Republik Südafrika, die ein separates Handels- und Kooperationsabkommen mit der EU unterzeichnet hat. Die Strategie der Europäischen Union trägt damit der zunehmenden politischen Dynamik innerhalb der Afrikanischen Union Rechnung, und spricht von geteilten Werten sowie gemeinsamen Prinzipien für die Zusammenarbeit zwischen Europa und Afrika. Perspektivisch soll diese bisher einseitige Strategie der EU gegenüber Afrika – zu der bisher die Afrikanische Union nur konsultiert wurde – zu einer gemeinsamen Strategie Europas und Afrikas für ihre Kooperation ausgebaut werden.

1 Inhalte der EU-Afrikastrategie

In der EU-Afrikastrategie werden über die Kommissionsmitteilung hinaus zwei Punkte besonders hervorgehoben: die Notwendigkeit zu verantwortlicher Regierungsführung (Good Governance) in Afrika sowie die Bedeutung von Frieden und Sicherheit auf dem Kontinent. Die Eigenverantwortung Afrikas für seine Entwicklung wird so nochmals betont. Die Strategie hebt die Kooperation mit der Afrikanischen Union in Sicherheitsfragen hervor: Unter anderem wird der Einsatz von EU-Missionen zur Unterstützung afrikanischer Friedensbemühungen erwähnt (wie bereits im Kongo zweimal geschehen – in der Provinz Ituri im Jahr 2003 und im Verlauf der Wahlen in 2006) sowie die Reformen im Sicherheitssektor als eine wichtige Post-Konflikt-Aufgabe der Kooperation benannt. Im Bereich der Regierungsführung (Governance) wird explizit eine Unterstützung der *New Partnership for Africa's Development* (NEPAD) und des *African Peer Review Mechanism* (APRM) angekündigt. Auch wird die Unterzeichnung der UN-Konvention gegen Korruption durch alle EU-Mitglieder und afrikanische Staaten gefordert und eine weitere Unterstützung verschiedener Transparenz-Initiativen festgelegt, darunter der Kimberley-Prozess (gegen „Blutdiamanten“) und EITI (die *Extractive Industries Transparency Initiative*). Im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit werden die Finanzierungsziele der EU-Mitgliedstaaten – 0,51 % bis zum Jahr 2010 und 0,7 % der Wirtschaftsleistungen bis zum Jahr 2015 für die „Alt“-Mitglieder – bekräftigt. Wirtschaftspartnerschaften sind, so die EU-Afrikastrategie, als „Instrumente für Entwicklung“ und für weitere Regionalintegration in Afrika zu nutzen (siehe Beitrag Grimm / Brüntrup, Kapitel V). Aus dem Bereich menschliche Entwicklung werden Bildungszusammenarbeit (v. a. der Universitäten), HIV/AIDS und Migrationsfragen besonders angesprochen. Insgesamt spricht die EU-Afrikastrategie von einer angestrebten strategischen Partnerschaft zwischen der EU und Afrika; insbesondere wird der Wunsch ausgedrückt, den seit dem Jahr 2003 ausstehenden Gipfel der EU mit Afrikas Staats- und Regierungschefs in Lissabon baldmöglichst stattfinden zu lassen.

Für die vergemeinschafteten Bereiche der Kooperation mit Afrika ist die der Strategie vorausgehende Mitteilung der Kommission vom Oktober 2005 (KOM [2005] 489) detaillierter. In ihrem Oktober-Papier fügte die Kommission eine Begründung des Vorhabens an. Das damit insgesamt deutlich längere Papier steht innerhalb der gemeinsamen Afrikastrategie, setzt zuweilen aber leicht andere Akzente als das von allen europäischen Akteuren verabschiedete und damit übergeordnete Papier.

Zentrales Ziel einer Afrika-Strategie, so die Kommission, sei die Herstellung von Kohärenz angesichts der Vielzahl von Akteuren und der inhaltlichen Vielfalt europäischer Politik. Kohärenz wurde von der Kommission bereits mehrfach beschrieben als geeigneter *policy mix*, d. h. das aufeinander abgestimmte und sich gegenseitig unterstützende Miteinander verschiedener Politiken. Es gehe, so die Kommission, ausdrücklich nicht um die Unterordnung einzelner Politikfelder (etwa der Entwicklungspolitik) unter die Zielvorstellung anderer Bereiche (etwa die der Sicherheits- oder Handelspolitik), sondern um die Klärung von Zielkonflikten. Insgesamt bestätigte auch das Kommissionsdokument bestehende Grundsatzdokumente zur sicherheitspolitischen, wirtschaftlichen und finanziellen Kooperation mit Afrika. Es reihte sich ein in neuere Strategien der EU wie dem Europäischen Konsens zur Entwicklungspolitik (2005) oder der Europäischen Sicherheitsstrategie (2003). Als „Fluchtpunkt“ konzentrierte sich das Papier der Kommission stärker auf die Millennium-Entwicklungsziele (MDGs). Dabei soll auch aus Kommissionssicht eine einseitige Ausrichtung auf Sozialausgaben vermieden werden, indem ähnlich wie die Schichten einer Zwiebel verschiedene Politikbereiche um die MDGs gelegt werden. Im Zentrum stehen im Kommissionspapier eine Verringerung der Armut sowie Verbesserungen im Bereich der Bildung und Gesundheit entsprechend den im Jahr 2000 beschlossenen MDGs. Jenseits dieser zentralen Aufgabe ist jedoch das wirtschaftliche Umfeld für die Erreichung der Ziele mit einzubeziehen. Und als Vorbedingung für beide genannten Aspekte von Entwicklung gelten Sicherheit und Good Governance. Den jeweiligen Ansatzpunkt vor Ort bestimmen die lokalen Bedingungen, so das Kommissionspapier.

2 Was ist bisher erreicht worden?

Mit der Afrikastrategie der EU wurde die Diskussion um eine Ausrichtung der Gemeinschaftshilfe an den Millennium-Entwicklungszielen konsequent weitergeführt, wie auch im nahezu parallel verabschiedeten Europäischen Konsens zur Entwicklungspolitik.

Einzelne Punkte führten Kommission und Sekretariat des Rates bereits im Oktober 2006 in einem Zwischenbericht als Erfolge der Afrikastrategie an. Ihre Liste umfasst jedoch auch Maßnahmen, welche deutlich vor der Verabschiedung der Afrikastrategie formuliert wurden. Aus den Bereichen Sicherheit und Governance sind dies u. a. folgende Punkte:

- Für Fragen der Sicherheitspolitik wurde die *African Peace Facility* erneut aufgefüllt; sie soll im 10. Europäischen Entwicklungsfonds für den Zeitraum 2008 bis 2010 mit insgesamt 300 Mio. Euro ausgestattet sein.
- Zudem wird die Bildung von *African Stand-by Forces* von der EU finanziell und technisch unterstützt.
- Für Post-Konflikt-Länder hat die EU einen Rahmen zur Unterstützung des Wiederaufbaus entwickelt, der insbesondere auf Sicherheitssektorreformen abzielt.

- Im August 2006 verabschiedete die Kommission ihre Governance-Initiative (vgl. Beitrag Grimm, Kapitel III). Mit Hilfe einer Anreizfinanzierung (*Incentive Tranche*) von insgesamt 3 Mrd. Euro sollen Governance-Reformpläne von der Kommission unterstützt werden; davon 2,7 Mrd. für die Staaten Afrikas, der Karibik und des Pazifiks (der AKP-Staaten). Für Nordafrika sind gesonderte Mechanismen innerhalb der Nachbarschaftspolitik angekündigt, aber noch nicht ausgearbeitet.

Die Frage der Wirtschaftspartnerschaftsabkommen wird in der Afrikastrategie ebenfalls erwähnt (siehe Beitrag Grimm / Brüntrup, Kapitel V). Im Bereich der sozioökonomischen Kooperation wird sich für Afrika vieles im Bereich der Landwirtschaft und der ländlichen Entwicklung entscheiden. Hier gibt es bislang Absichtserklärungen hinsichtlich der AU-Vision zum *Comprehensive Africa Agriculture Development Programme* (CAADP), ohne dass bisher konkrete Ergebnisse erzielt werden konnten.

Eine weitere Frage in der Afrikastrategie bleibt der Umgang mit Migration. Hier wurden bisher gemeinsame Konferenzen mit „Entsende- und Transitstaaten“ von Migration durchgeführt, ohne dass das politisch heikle Thema grundlegend partnerschaftlich und im Sinne einer Kohärenz mit der Entwicklungskooperation bearbeitet wurde.

Die Wirksamkeit der Hilfe seitens der Europäischen Union ist ein zunehmend diskutierter Aspekt, wie an den Selbstverpflichtungen im Rahmen der Paris-Erklärung zu *aid effectiveness* zu sehen ist. Trotz einer erstellten Übersicht der geografischen Aktivitäten einzelner EU-Staaten (in einem EU-Geberatlas) und Ansätzen zu gemeinsamen EU-Länderstrategien (für Südafrika, Somalia, Äthiopien und Mali) bleibt die EU-Hilfe weiterhin fragmentiert, wie die Kommission einräumt. Weitere Geberkoordination und die Ausgestaltung einer sinnvollen Arbeitsteilung bleiben offene Baustellen. Mit Hilfe einer starken Betonung von Budgethilfe hat die Kommission jedoch in der Frage der Ausrichtung an den Prioritäten des Partnerlandes eine Meinungsführerschaft übernommen. Angestrebt ist erklärtermaßen, dass bis zu 50 % der Hilfe an Afrika in Form von Budgethilfe geleistet werden.

Ende 2006 wird ein Fortschrittsbericht zur Europäischen Afrikastrategie erscheinen. Eine besondere Herausforderung ist das Sammeln von aussagekräftigen Ergebnissen der EU-Strategie jenseits der gemeinschaftlichen Dienste aus den Mitgliedstaaten.

3 Schlussfolgerungen für die deutsche EU-Präsidentschaft

1. Politische Reformprozesse sind generell ein Balanceakt zwischen zeitlichem Druck, um Reformen auf den Weg zu bringen, und der Berücksichtigung der Kapazitäten vor Ort, diese Reformen auch tatsächlich umzusetzen. Externe Akteure sollten dabei beachten, dass ihre Anreize für lokale Akteure ein Element unter vielen zu berücksichtigenden Gesichtspunkten sind. Geber können also in der Regel keine Reformen in ihrem Sinne erzwingen, sondern bestenfalls positive Maßnahmen unterstützen, die aus lokalen politischen Überlegungen heraus stattfinden. Auf Druck der Geber durchgeführte Reformen, so die Ergebnisse der Strukturanpassungspolitik der 1980er Jahre, werden oftmals auf der Dokumentenebene beschlossen, aber nicht oder nur unvollständig umgesetzt. Um überhaupt einen Einfluss zu haben, müssen Anreizsysteme auch in der Lage sein, Ergebnisse zu liefern. Die Strategie der EU ist eine wichtige Grundlage für die weitere Afrikapolitik; notwendiger Fokus sollten im Weiteren die Umsetzungskapazitäten der im Rahmen der Afrikastrategie beschlossenen Maßnahmen sein.

- Umsetzungskapazitäten der im Rahmen der Afrikastrategie beschlossenen Maßnahmen sein.
2. Die politischen Strategien der EU sind in den letzten Jahren deutlich besser, umfassender und an internationalen Standards ausgerichtet geworden. Dies gilt es anzuerkennen. Die Umsetzungsinstrumente sind jedoch noch immer institutionell gespalten: für Afrika als Ganzes bestehen weiterhin drei unterschiedliche regionale Programme (Mittelmeerränder, Subsahara-Afrika und Südafrika) und darüber hinaus mehrere thematische Haushaltslinien im Europäischen Budget. Diese administrativen Vorgaben könnten sich über eine einheitliche Umsetzungsstruktur wie z. B. *EuropeAid* ausgleichen lassen. Die politische Planung für Nordafrika und für den Rest des Kontinents liegt allerdings in der Hand zweier unterschiedlicher EU-Kommissare (für Außenbeziehungen und für Entwicklungszusammenarbeit). Hier entstehen politische Reibungsverluste, die letztlich zu Lasten der Effizienz europäischer Programme gehen und damit indirekt das Erreichen der EU-Politikziele behindern. Diese internen Ineffizienzen wird die deutsche EU-Ratspräsidentschaft nicht allein beheben können; sie hängen auch zusammen mit vertraglichen Bestimmungen etwa über die Größe und Zusammensetzung der Europäischen Kommission. Ab Januar 2007 wird die Zahl der Mitgliedstaaten eine Überarbeitung der vertraglichen Bestimmungen zur Kommissionszusammensetzung notwendig machen, die voraussichtlich im Jahr 2009 umgesetzt wird – wenn bis dahin nicht ohnehin die Europäische Verfassung in Kraft tritt. Es gilt hier, notwendigen Reformen auch im Sinne der Entwicklungszusammenarbeit Gehör zu verschaffen.
 3. Die Koordination der EU-Staaten ist insbesondere eine Aufgabe vor Ort in den Partnerländern. Nur in wenigen Partnerstaaten sind alle EU-Staaten mit bilateralen Programmen oder Projekten vertreten. Zudem zeigt sich der Unterschied zwischen „großen“ und „kleinen“ EU-Geberstaaten vor Ort oftmals nicht so, wie er aufgrund der europäischen Größenverhältnisse zu erwarten wäre. In Kenia beispielsweise sind neben Großbritannien, Deutschland und Frankreich auch die Niederlande und Dänemark „große“ Geberstaaten. Zudem sind neben den EU-Staaten andere Geber vor Ort von entscheidender Bedeutung. Dies können neben dem entsprechenden Zweig der Weltbank, den USA oder Japan auch „neue“ Geber sein, wie etwa die Volksrepublik China oder Südkorea. Diese anderen Akteure bezüglich der Koordinationsbemühungen zu ignorieren, würde im Sinne der Partnerländer wenig optimale Ergebnisse erzeugen. Deutschland sollte vor diesem Hintergrund in der Lage sein, die Koordination vor Ort zu leiten, was unter anderem ein einheitliches Auftreten der dort tätigen deutschen staatlichen Organisationen erfordert. Die Ausrichtung an der Unterstützung von Reformprozessen in den Partnerländern bedeutet ein stärkeres *politisches* Engagement der Geberstaaten. Ob die vor Ort tätigen Organisationen jeweils zurzeit dafür das Mandat haben, ist zumindest nicht in allen Fällen geklärt.
 4. Die Attraktivität und die Umsetzungsfähigkeit der europäischen Zusammenarbeit stehen in Afrika sicherlich vor neuen Herausforderungen. Nicht nur die verstärkte Diskussion um die Wirksamkeit von Entwicklungshilfe erfordert eine größere Konzentration auf die Umsetzungsmechanismen und die Rahmenbedingungen in Afrika. Auch das Auftreten „neuer Geber“ setzt die traditionelle europäische Kooperationspolitik unter zunehmenden Druck. Dies gilt insbesondere auf der Ebene der hohen diplomatischen Kontakte, wie regelmäßige Afrikabesuche und groß inszenierte Afrikagipfel der chinesischen Führung illustrieren. Europäische Staatsbesuche in Afrika nehmen tendenziell eher ab und symbolisieren einen schleichenden Bedeutungsverlust Europas in der öffentlichen Wahrnehmung in Afrika. Ein seit dem Jahr 2003 geplanter EU-Afrika-Gipfel ist aufgrund von Streitigkeiten über die Teilnahme des zimbabwischen Präsidenten Robert Mugabe blockiert. Hier hat die deutsche EU-Ratspräsidentschaft

eine schwierige Aufgabe zwischen Werteorientierung europäischer Politik und realpolitischen Anforderungen.

5. Die deutsche bilaterale Politik hat mit der Profilbildung innerhalb ihrer Kooperation mit Afrika einige Aspekte der EU-Afrikastrategie aufgegriffen und einen Teil der Hausaufgaben für eine stärkere Geberkoordination innerhalb der EU gemacht. Bisher unklar ist jedoch, wie die deutschen Profilbausteine sich zu den Prioritäten anderer EU-Mitgliedstaaten verhalten und wie diese zu einem stimmigen Gesamtkonzept verbunden werden können.
6. Neben dem zunehmenden Rückgriff auf Budgethilfe sind die Diskussionen um gemeinsame Finanzierungsvorhaben der EU-Mitgliedstaaten und der Kommission weiter vorangeschritten. Ihre Ausgestaltung steht noch aus und wird im Jahr 2007 sicherlich eine Aufgabe sowohl der Kommission wie auch der Mitgliedstaaten – hier v. a. der Ratspräsidentschaft – werden.

Literatur

Grimm, Sven / Nina Kielwein (2005): Die Afrika-Strategie der Europäischen Union – Kohärenz gegenüber einem vielschichtigen Kontinent im Wandel?, Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (Analysen und Stellungnahmen 9/2005)

Europäische Kommission / Sekretariat des Rates (2006): Joint Progress Report by the European Commission and General Secretariat of the Council to the General Affairs and External Relations Council on the implementation of the EU Strategy for Africa, Brüssel, 12. Oktober 2006

Rat der Europäischen Union (2005): The EU and Africa: Towards a strategic partnership, Brüssel, 19. Dezember 2005, Dokument 15961/05

EU-Wirtschaftspartnerschaftsabkommen (EPAs) mit AKP-Regionen

Sven Grimm / Michael Brüntrup

1 Hintergrund

Von einseitig eingeräumten Handelspräferenzen zu gegenseitigen Abkommen

Handelspolitik ist eine der zentralen Zuständigkeiten der Europäischen Kommission im Rahmen von Europas Außenbeziehungen. Wirtschaftspartnerschaftsabkommen (*Economic Partnership Agreements / EPAs*) mit den sogenannten AKP (Afrika, Karibik und Pazifik)-Staaten sind eine Neuerung im Cotonou-Abkommen, welches als Nachfolgeabkommen der Lomé-Vereinbarung im Jahr 2000 unterzeichnet wurde und im Jahr 2003 in Kraft trat.

Seit den 1970er Jahren hat die Europäische Union (damals noch: Gemeinschaft) den ehemaligen Kolonien einiger EU-Staaten einseitige Handelspräferenzen eingeräumt. Dies war einer der Eckpfeiler des Lomé-Abkommens. Mit den Lomé-Handelspräferenzen gelang es der überwiegenden Mehrheit der AKP-Staaten allerdings nicht, ihre potenziellen Wettbewerbsvorteile im Handel mit der EU zu nutzen. Es gab keine Steigerung des Anteils der AKP-Staaten am Handel mit Europa – im Gegenteil, der Anteil ging von bereits mageren 8% am Handelsvolumen der EU in den 1970er Jahren auf gegenwärtig rund 2 % zurück. Und es kam auch zu keiner nennenswerten Diversifizierung oder Veränderung in der Art der von den AKP-Ländern exportierten Handelsgütern – es handelt sich auch vierzig Jahre nach dem Abschluss des ersten Lomé-Abkommens noch weitestgehend um agrarische und mineralische Rohstoffe; meist machen nur drei Produkte über 70 % der jeweiligen Exporte aus.

Neben der offensichtlich mangelnden Wirksamkeit ist das Hauptargument gegen die bisherigen einseitigen Handelspräferenzen ihr Verstoß gegen die Regeln der Welthandelsorganisation (WTO). Einigen ausgewählten Partnern einseitig Handelspräferenzen einzuräumen, verstößt gegen die WTO-Grundregel der Gleichbehandlung und ist im Falle der Lomé-Präferenzen bisher allein mithilfe einer Ausnahmeregelung (einem sogenannten *wavier*) bis zum Jahr 2008 zulässig. Die EU riskiert ab Januar 2008 also, von benachteiligten Handelspartnern vor dem WTO-Schiedsgericht verklagt zu werden. Unterschiedliche Behandlungen von Handelspartnern ist nur entlang von zwei Länderkategorien zulässig, die anhand ihres Entwicklungsgrades unterschieden werden: (i) *Allgemeine Handelspräferenzen* für alle in der WTO als Entwicklungsländer akkreditierten Mitglieder, und (ii) *besondere Handelspräferenzen* für die am wenigsten entwickelten Länder (*Least Developed Countries* – LDCs), die von den Vereinten Nationen definiert und bestimmt werden. Mit dieser Regel soll Diskriminierung von Handelspartnern vorgebeugt werden. Denn warum sollten etwa Botswana oder Mauritius, klassifiziert als Länder mit mittlerem Einkommen, bessere Handelsbedingungen eingeräumt bekommen als Costa Rica oder Thailand? Die Vorzugsbehandlung der AKP-Staaten über das Lomé-Abkommen war allein durch besondere historische Beziehungen ehemaliger Kolonien zur Wirtschaftsgemeinschaft ihrer ehemaligen „Mutterländer“ begründet.

Die Wirkung der von der EU seit dem Jahr 1975 einseitig eingeräumten Präferenzen hat sich zudem über die Zeit abgeschwächt, da Vorzugsbeziehungen in dem Maße ihren Wert

verlieren, wie allgemeine Handelsschranken für andere Staaten sinken. Für die LDCs gilt bereits seit dem Jahr 2001 – auch jenseits der AKP-Gruppe – die EU-Politik der *everything but arms*-Initiative, d. h. des freien Marktzugangs aller Waren außer Waffen (mit spätestens im Jahr 2008 auslaufenden Übergangsregelungen für Reis, Zucker und Bananen).

Im Rahmen der EPAs sollen die bisher einseitig eingeräumten (nicht-reziproken) Handelspräferenzen durch Vereinbarungen auf Gegenseitigkeit ersetzt werden. EPAs sollen ab dem Jahr 2008 schrittweise umgesetzt werden. Die Schlussverhandlungen fallen somit in die Zeit der deutschen Ratspräsidentschaft, da das zweite Halbjahr 2007 aller Voraussicht nach für die Ratifizierung der Abkommen benötigt werden wird (falls der Fahrplan so eingehalten wird wie geplant).

Die Konzeption der EPAs

EPAs und Handelsliberalisierung seien kein Ziel an sich, sondern Instrumente der Entwicklungspolitik, betonen alle Institutionen der EU (Kommission, Rat und Parlament). Von allen Seiten wird „Entwicklung“ bzw. „nachhaltige Entwicklung“ als Ziel von EPAs erklärt. Diese allgemeine Zielsetzung scheint aber wenig spezifisch, weil unter Entwicklung und vor allem dem Weg dorthin und den unterstützenden Instrumenten höchst unterschiedliche Dinge verstanden werden können. Am ehesten sind die Millenniums-Entwicklungsziele (MDGs) entwicklungspolitisch konsensfähig. Während jedoch die engere MDG-Debatte v. a. die direkte Bekämpfung von Armut durch Ausgaben des Staates und der Entwicklungszusammenarbeit für Gesundheit, Bildung, Wasser etc. betont, wird in der ökonomischen Literatur und speziell für das Ziel der Armutsbekämpfung auf die entscheidende Rolle von Wirtschaftswachstum hingewiesen. Der freie Warenaustausch ist für Wirtschaftswachstum aber keine hinreichende Bedingung, eventuell noch nicht einmal eine notwendige (so ist das Wirtschaftswachstum vieler asiatischer Länder nicht durch freie Marktwirtschaft im klassisch ökonomischen Sinn gefördert worden). Ebenso entscheidend sind Institutionen, die Rahmenbedingungen setzen und durchsetzen können, und angepasste Technologien.

Eine Vielzahl von Autoren verweist auf die Bedeutung von Institutionen und Good Governance für wirtschaftliche Entwicklung in Subsahara-Afrika, wie sie allgemein inzwischen auch von afrikanischen Organisationen betont wird (vgl. Beitrag Grimm, Kapitel III). Zudem besteht inzwischen eine recht umfassende wissenschaftliche Literatur zum Zusammenhang von Regierungshandeln / Institutionen und wirtschaftlicher Entwicklung. Diese Sichtweise ist auch im Cotonou-Abkommen reflektiert und ist in den EPAs angelegt. Einerseits zielen EPAs also auf Konformität mit globalen Handelsregeln. Andererseits werden sie als ein Hebel gesehen, mit denen Institutionen der Wirtschaftspolitik verändert werden können.

- Der Kern der EPAs sind auf Grundlage von Gegenseitigkeit vereinbarte Freihandelsabkommen unter den Konditionen von Artikel XXIV GATT (*General Agreement on Tariffs and Trade*) der WTO. Nach diesem Artikel muss in bilateralen und regionalen Freihandelsabkommen „*substantially all trade*“ liberalisiert werden, und dies innerhalb einer „*reasonable length of time*“. Diese vagen Formeln werden allgemein so interpretiert, dass sie etwa 90 % der gehandelten Produktgruppen und zehn Jahre Übergangszeit umfassen, obwohl es zu dieser Faustzahl keinen Schiedsspruch der WTO gibt, und in manchen Freihandelsabkommen auch andere Absprachen getroffen wur-

den. Es gibt keine besondere Ausnahmeklausel für regionale Abkommen zwischen Industrie- und Entwicklungsländern (wie es der entsprechende Artikel V GATS [*General Agreement on Trade in Services*] über Freihandel mit Dienstleistungen vor sieht). Im Folgenden wird der Bereich Handel in den EPAs – entsprechend der Hypothese, dass EPAs (wenn auch asymmetrische) Gegenseitigkeit (*Reziprozität*) verlangen – nochmals unterteilt in die beiden Aspekte „Marktzugang der AKP-Länder in die EU“ und „Marktöffnung der AKP-Länder gegenüber EU-Produkten“. Es wäre also möglich, eine Regelung von freiem Marktzugang für 80 % der Güter aus der EU in AKP-Ländern und eine hundertprozentige Marktöffnung der EU für Güter aus AKP-Ländern zu vereinbaren. In der Summe würde dies der 90 %-Regel gerecht.

- Der zweite Bereich der EPAs ist die regionale Integration, denn EPAs sollen (zumindest generell) nicht mit einzelnen Ländern, sondern mit Regionen abgeschlossen werden. Von regionaler Integration werden, neben wertebasierten Motiven (auch basierend auf EU-Erfahrungen mit regionaler Integration), eine Reihe von wirtschaftlichen Vorteilen erhofft: Schaffung von Handel, Risikostreuung, leichtere Verbreitung von Informationen und Wissen durch Personen, Waren und gemeinsame Institutionen, Nutzung von *economies of scale* und Mobilisierung von vernachlässigten Grenzgebieten. Die großen Mengen jetzt schon stattfindenden interregionalen Schmuggels könnten legalisiert werden, wodurch die negative Selektion der Handeltreibenden eliminiert sowie die hohen grenzüberschreitenden Transaktionskosten gesenkt würden. In EPAs sollen Produzenten auf regionalen Märkten besser als auf nationalen Märkten lernen, sich im globalen Wettbewerb zu behaupten, politische und Produktstandards zu befolgen, internationale Netzwerke zu knüpfen, etc. Schließlich soll Regionalismus zur Überwindung lokaler Monopoleinflüsse beitragen. Die Erfahrungen der EU mit Regionalintegration sind hierbei offenbar oftmals die Zielvorstellungen, aber gerade das Ziel einer stärkeren regionalen Integration wird von fast allen Akteuren geteilt. Zusammengefasst sollen die regionalen Märkte als „Sprungbrett für den Weltmarkt“ dienen.

Es wird immer wieder von der EU betont, dass EPAs weit mehr sind als reine Handelsabkommen. Sie werden oder sollen einige andere Wirtschaftsbereiche einbeziehen, die für die Realisierung der Potenziale aus dem Handelsbereich der Abkommen und darüber hinaus allgemein für die wirtschaftliche Entwicklung der AKP-Länder bedeutsam sind. Dazu gehören insbesondere die Bereiche Standards, Investitions- und Wettbewerbsregeln, öffentliches Beschaffungswesen und Zollverfahren.

2 Herausforderungen in den EPA-Verhandlungen

In allen afrikanischen Regionalorganisationen, mit denen die EU gegenwärtig EPAs verhandelt, sind LDCs neben anderen Staaten vertreten. Zwei Drittel aller afrikanischen Staaten sind als LDCs klassifiziert. Sieben afrikanische Staaten werden von der Weltbank als Niedrigeinkommensländer (LICs) eingestuft, ohne LDCs zu sein: Elfenbeinküste, Ghana, Kamerun, Kenia, Kongo (Brazzaville), Nigeria und Simbabwe. Acht weitere afrikanische Staaten werden als Länder mit mittlerem Einkommen gezählt: Botswana, Kapverden, Gabun, Namibia, Mauritius, Südafrika, Seychellen und Swaziland.

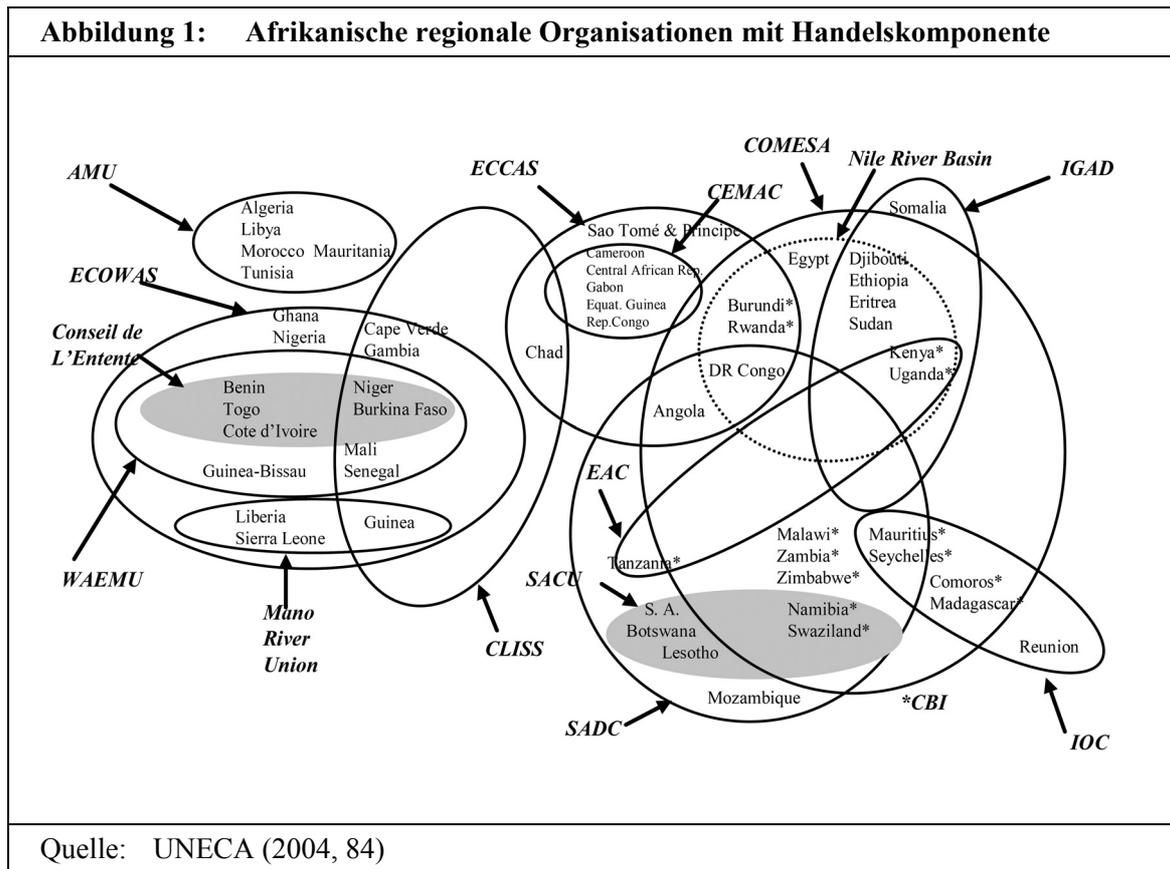
Die Ausgangspositionen und Interessenlagen der Staaten Afrikas in den jeweiligen EPA-Verhandlungen sind also teilweise sehr unterschiedlich: LDCs haben ab dem Jahr 2008 ohnehin freien Marktzugang für ihre Waren, während andere Staaten durchaus vom Ver-

lust der Präferenzen bedroht sind. Für LDCs stellt sich die Frage nach dem Mehrwert von EPAs gegenüber der *everything-but-arms*-Initiative. Bisher genannt werden hier einerseits der sicherere rechtliche Status (gegenseitige Vereinbarung statt nur einseitig eingeräumte – und damit einseitig einschränkbare – Regelungen) sowie die Möglichkeit, in EPAs über bisherige Lomé-Präferenzen hinaus auch den Handel mit Dienstleistungen einzubeziehen. Hinzu kommen die Regelungen für die weiteren Wirtschaftsbereiche. Die Bewertung dieser Vorteile wird in den verschiedenen Ländern, je nach nationalen Bedingungen, sehr unterschiedlich ausfallen.

Allerdings können die Länder bei der Einschätzung der EPAs nicht allein auf die Handelsvereinbarungen mit der EU blicken: Zum einen werden durch die Bildung regionaler Zollunionen auch für die Länder mit ablehnender Haltung neue Fakten geschaffen, die es zu berücksichtigen gilt, um nicht regional isoliert zu werden. Zum anderen soll ein bedeutender Teil der europäischen Entwicklungszusammenarbeit mit der Region, insbesondere der Europäische Entwicklungsfonds, zur Unterstützung der EPAs eingesetzt werden. Die enge Verzahnung von Handels- und Entwicklungspolitik wird als eine besondere Chance der EPAs für die AKP-Länder gesehen, kohärente Entwicklungsprozesse voranzutreiben. Es bestehen allerdings erhebliche Unterschiede zwischen AKP-Ländern und EU in der Einschätzung über die Höhe der notwendigen Mittel, über die Verbindlichkeit der Beziehungen zwischen EPAs und Entwicklungshilfe, über die Eignung von EU-Instrumenten (bspw. Geschwindigkeit der Auszahlungen), über die Zusätzlichkeit (*additionality*) von EPA-unterstützenden zu anderen Entwicklungshilfe-Zahlungen etc.

Eine besondere Schwierigkeit in Afrika ist das Neben- und Durcheinander regionaler Organisationen mit sich teilweise gegenseitig ausschließenden wirtschaftlichen Zielsetzungen (siehe Abb. 1). Aus Sicht der EU stellen EPAs einen Anreiz für AKP-Staaten dar, ihr nicht nachhaltiges regionales Institutionengeflecht zu entwirren. Andererseits werden die EPAs möglicherweise auch Interessenkonflikte zwischen Staaten in den bestehenden Regionalorganisationen anfachen. Ob die EPAs daher das Ziel erfüllen, regionale Integration zu fördern, ist umstritten.

Das östliche und südliche Afrika wirft hier besondere Probleme auf. Die EU verhandelt im südlichen Afrika ein EPA mit der Entwicklungsgemeinschaft des südlichen Afrikas (SADC), dem auch Südafrika angehört. Mit Südafrika besteht aber schon ein gesondertes EU-Abkommen. Südafrika ist damit zwar politisch Teil der AKP-Gruppe, unterliegt aber eigenen Handelsregelungen. Einige Nachbarstaaten Südafrikas sind aber mit diesem in einer Zollunion zusammengeschlossen, namentlich Botswana, Namibia, Lesotho und Swasiland. Neben Südafrika sind an SADC 16 weitere Staaten beteiligt. Von diesen verhandeln aber nur sieben als eine Gruppierung mit der EU. Die anderen SADC-Mitglieder, wie beispielsweise Sambia oder die Demokratische Republik Kongo, verhandeln in anderen Regionalzusammenhängen (siehe Abbildung 1). Tansania wiederum sieht sich politisch deutlich als Teil der SADC, ist wirtschaftlich aber mit seinen Nachbarstaaten Kenia und Uganda in der Ostafrikanischen Gemeinschaft (EAC) durch eine Zollunion eng verbunden, die wiederum keine SADC-Mitglieder sind und mit der EU in einer anderen Gruppierung, der ESA (einer Auswahl von Staaten des COMESA – *Common Market of Eastern and Southern Africa*), verhandeln. Die SADC-Region weist auch zwischen ihren Mitgliedern die größten Entwicklungsunterschiede auf. Südafrika ist dabei nicht nur deutlich wohlhabender als etwa die LDCs Lesotho oder Mosambik, sondern hat auch eine gänzlich andere Wirtschaftsstruktur mit eigenen (industrie-)politischen Interessen.



3 Schlussfolgerungen für die deutsche EU-Ratspräsidentschaft

Deutschland wird während seiner EU-Ratspräsidentschaft die Leitung der EPA-Verhandlungen übernehmen und damit in der offiziellen Schlussphase die Moderationsrolle innehaben. Die entwicklungsförderliche und für afrikanische Staaten bzw. ihre Repräsentanten attraktive Ausgestaltung von EPAs gleicht zuweilen dem Versuch einer Quadratur des Kreises: Einerseits werden *ownership* und Selbstverantwortung Afrikas von der EU betont, andererseits möchte man aktiv Strukturwandel in Afrika unterstützen und berührt damit in starkem Maße die Interessen verschiedener Gruppen in afrikanischen Staaten. Wie stark der politische Druck der EU zur Neuordnung der Regionalorganisationen de facto ist, ist schwierig zu beurteilen.

Zurzeit stellt v. a. die Europäische Kommission die positiven Seiten der EPAs dar, während die AKP-Länder und einige EU-Mitgliedstaaten eher skeptisch sind. Es muss jedoch betont werden, dass auch innerhalb der afrikanischen Staatengemeinschaft und innerhalb einzelner Länder ganz unterschiedliche Meinungen darüber bestehen, welche wirtschaftspolitischen Regelungen sinnvoll sind und mit Hilfe der EPAs auch gegen den Widerstand gewisser interner Interessengruppen durchgesetzt werden sollten. Im Cotonou-Vertrag haben sich EU und AKP-Staaten für EPAs entschieden; Letztere aber unter Vorbehalt. Die offiziell geäußerten Bedenken der AKP-Partner können aber auch taktisch dahingehend interpretiert werden, mehr Konzessionen der EU (v. a. Mittel für Entwicklungszusammenarbeit) zu erhalten. Die Sorgen können aus eher gesellschaftlichen (entwicklungsorientierten) oder stärker von Interessengruppen geleiteten (rentenorientierten) Motiven bestehen

(oder beiden), v. a. aber dürften sie Ausdruck der Ungewissheit über die tatsächlichen Wirkungen der EPAs und Möglichkeiten der Begleitung sein. Aber auch EU-Organe äußern Bedenken, umso kritischer, je weniger sie in die Verhandlungen involviert sind. Unklar ist v. a. auch, wie sich die Delegationen der EU-Mitgliedstaaten während der Verhandlungen verhalten.

EPAs betonen zwar Handelsliberalisierung und liberale Veränderung, zielen nach dem Wunsch aller beteiligten Akteure aber auch auf auch Stärkung von staatlichen Institutionen. Die Vernachlässigung staatlicher Institutionen und der unzureichende Blick auf ihre Handlungsfähigkeit waren wichtige Kritikpunkte an den Strukturanpassungsprogrammen (SAP) der 1980er und 1990er Jahre. Trotz dieser Unterschiede kommen Zweifel auf, ob mit EPAs nicht genau das versucht wird, was in den SAP nur bedingt Wirkung gezeigt hat – generelle Handlungsempfehlungen für Länder mit sehr unterschiedlichen Problemen zu geben. Wobei durch die regionale Zusammenführung die Entscheidungsfreiheit der Länder eventuell noch stärker eingeschränkt wird als durch die individuellen Strukturanpassungsprogramme der 1980er Jahre. Die Ausgestaltung der EPAs sollte daher genügend lange Übergangsfristen beinhalten und genügend Unterstützung vorsehen, um unterschiedliche Länderbedürfnisse berücksichtigen zu können. Dabei sollten die Wirkungen der Umsetzung durchgängig überwacht werden, um bei für die Entwicklung der Partnerländer negativen Effekten entsprechend gegensteuern zu können, etwa durch zusätzliche Fristverlängerungen oder Unterstützung.

Letztlich besteht die Gefahr, dass die Abkommen überkomplex werden und (i) von den AKP-Ländern nicht mehr sinn- und gehaltvoll verhandelt werden können, (ii) in ihrer Tragweite nicht erfasst werden, und (iii) nicht implementiert werden. EPAs können aus entwicklungspolitischer Sicht nur gelingen, wenn im Rahmen der Verhandlungen die Regierungen, welche die Abkommen ja unterzeichnen und implementieren müssen, von den Inhalten und ihren eigenen Machtbeschränkungen überzeugt sind. Dafür sind gute Argumente und auch Zeit nötig.

Für die deutsche Ratspräsidentschaft können sich mehrere Konsequenzen aus der heißen Phase der EPAs ergeben. Zum einen wird sie die Unstimmigkeiten zwischen EU-Kommission, EU-Mitgliedstaaten und AKP-Staaten moderieren müssen. Angesichts der Themenfülle und des Termindrucks könnte es dazu kommen, dass eine Rahmenvereinbarung mit noch offenen Punkten abgeschlossen wird und Nachverhandlungen vorstrukturiert bzw. terminiert werden müssen. Ebenfalls durchaus wahrscheinlich (aber um den Verhandlungsdruck zu erhalten noch nicht offiziell verkündbar) ist eine Verlängerung der Verhandlungszeit, in der Erwartung, dass so bald kein WTO-Mitglied gegen die Fortführung der Lomé-Präferenzen klagen wird, solange ernsthaft verhandelt wird. Diese Erwartung dürfte für die nächsten ein bis zwei Jahre sogar plausibel sein, da WTO-Klagen aufwändig sind, und weil eine solche Klage die Wiederaufnahme der Doha-Runde ernsthaft belasten könnte.

Literatur

- Borrmann, A. / M. Busse / S. Neuhaus* (2005): EU / ACP Economic Partnership Agreements: Impact, options and prerequisites, in *Intereconomics* 40 (3), 169–176
- Brüntrup, M.* (2006): Rethinking protection for agricultural markets in Sub-Sahara Africa, in: H. Melber (Hrsg.): Africa, regional cooperation and the world market, Uppsala: Nordic Institute (Nordiska Afrikainstitutet Discussion Paper 31), 52–70
- EU-Kommission* (1996): Grünbuch über die Beziehungen zwischen der Europäischen Union und den AKP-Staaten an der Schwelle zum 21. Jahrhundert – Herausforderungen und Optionen für eine neue Partnerschaft, Brüssel
- (2005): The trade and development aspects of EPA negotiations, Commission Staff Working Document SEC (2005) 1459, Brüssel
- Schneidenbach, T. / S. Seiffert / K. Schilder* (2005): Sprungbrett oder Stolperstein zur Armutsbekämpfung? EU-AKP-Freihandelsabkommen in der Diskussion, Dokumentation einer Tagung in Berlin, 20. Juni 2005; online: http://www2.weed-online.org/eu/texte/EU_AKP_Dokumentation.pdf (Stand: 26.06.2006)
- UNECA (United Nations Economic Commission for Africa)* (2004): Assessing regional integration in Africa, Addis Abeba

Stärkung privatwirtschaftlicher Wachstumsdynamik in Subsahara-Afrika

Christian von Drachenfels / Tilman Altenburg

1 Warum die Stärkung des privatwirtschaftlichen Wachstums in Subsahara-Afrika (SSA) wichtig ist

Privatwirtschaftliches Wachstum ist einer der wichtigsten Hebel für die Armutsminderung. Um Armut in SSA zu reduzieren, müssen produktive Arbeitsmöglichkeiten vor allem im Agrarsektor, aber auch im Industrie- und Dienstleistungssektor geschaffen werden, d. h. solche, die höhere Einkommen und Lebensstandards ermöglichen. Da die Beschäftigung im öffentlichen Sektor, der traditionell in SSA der größte Arbeitgeber ist, absolut oder zumindest relativ zurückgeht, müssen die erforderlichen produktiven Arbeitsplätze nahezu vollständig von der Privatwirtschaft bereitgestellt werden. Dies setzt eine funktionierende Marktwirtschaft voraus, in der private Akteure Anreize haben, zu investieren. Entwicklungspolitische Maßnahmen, die die Funktions- und Leistungsfähigkeit der Marktwirtschaft erhöhen, haben daher höchste Bedeutung für die Erreichung des ersten Millenniumziels (Anteil der Weltbevölkerung, der unter extremer Armut und Hunger leidet, bis 2015 halbieren)¹. Entsprechendes gilt für viele der anderen Millenniumsziele, da auch z. B. Infrastrukturleistungen zu einem immer größeren Teil von privaten Akteuren zu marktwirtschaftlichen Konditionen bereitgestellt werden. Überdies sind auch die staatlichen Entwicklungsanstrengungen nur nachhaltig finanzierbar, wenn eine privatwirtschaftlich fundierte Wachstumsdynamik die erforderlichen Ressourcen generiert.

Allerdings hinkt der Aufbau leistungsfähiger marktwirtschaftlicher Institutionen und Akteure in SSA im Vergleich zu anderen Entwicklungsregionen deutlich hinterher. Dies äußert sich u. a. in einer geringen wirtschaftlichen Diversifizierung, einer geringen Zahl dynamischer Unternehmen, und infolgedessen in hohen Arbeitslosenraten, einem hohen Anteil prekärer und geringproduktiver Arbeitsplätze und einem hohen Anteil von Rohstoffen an den Exporten bei nur geringen Exporten von industriell verarbeiteten Gütern und Dienstleistungen.

Diese Analyse ist nicht neu. Überraschend ist jedoch, dass die Stärkung des afrikanischen Wirtschaftspotenzials in der internationalen Entwicklungszusammenarbeit trotzdem nur einen nachgeordneten Stellenwert hat. Zwei Defizite der afrikapolitischen Entwicklungsdebatte sind deutlich:

- 1) Die Bedeutung einer leistungsfähigen Marktwirtschaft – und damit die Befähigung der Länder, eine nationale Wirtschafts- und Entwicklungsdynamik in Gang zu setzen, mit der sich die Länder der Region (wie derzeit viele Länder Asiens) von dauerhaften Transferzahlungen unabhängig machen können, wird nicht hinreichend berücksichtigt. Die erste Generation der Strategiepapiere zur Armutsreduzierung (PRSPs) und z. B. das UN-Millenniumprojekt² legen ihr Schwergewicht auf soziale Themen sowie auf

1 Einem Report der UN Wirtschaftskommission für Afrika (UNECA 2005) zufolge lebten im Jahr 2000 46 % der Bevölkerung in SSA von weniger als 1 US\$ am Tag.

2 Vgl. online: <http://www.unmillenniumproject.org/>.

die Krisen- und Konfliktprävention und Good Governance. Dies sind zentrale Themen der afrikanischen Entwicklung, aber sie bieten keinen hinreichenden Ansatz, um nachhaltig Beschäftigung und Einkommen zu sichern.

- 2) Sofern wirtschaftsnahe Programme unterstützt werden, basieren diese in den meisten Fällen auf einem „minimalistischen Ansatz“: Die Aufgabe des Staates und der Entwicklungszusammenarbeit wird dabei in erster Linie im Bürokratieabbau, in der Gewährleistung privater Eigentumsrechte und in der Bereitstellung von Infrastruktur gesehen. Dem liegt die Einschätzung zugrunde, dass ein dereguliertes Unternehmensumfeld im Großen und Ganzen ausreicht, um eine dynamische Privatwirtschaft zu entfesseln. Eine möglichst schnelle Handelsliberalisierung soll die Ressourcenallokation verbessern und den Ländern SSAs neue Absatzmärkte für Exportprodukte eröffnen. Öffentlichen Institutionen in Bereichen wie Beratung, Marketing oder sektorale Wirtschaftsförderung wird wenig zugetraut. Insbesondere gegenüber selektiven, d. h. sektoral, nach Regionen oder Unternehmensgrößen differenzierenden Maßnahmen ist die Skepsis groß (vgl. Weltbank 2004; Pack / Saggi 2006). So sollen auch die produktionsorientierten Dienstleistungen für Bauern und Inhaber kleiner Unternehmen möglichst kostendeckend auf marktwirtschaftlicher Basis bereitgestellt werden.

Wir argumentieren im Folgenden, dass die derzeit populäre „minimalistische“ Argumentation – trotz in vielen Punkten sehr berechtigter Kritik am *rent seeking*-Verhalten staatlicher Bürokratien und der geringen Effizienz vieler „assistentialistischer“ EZ-Ansätze zur Wirtschaftsförderung – auf falschen Prämissen beruht. Unzutreffend sind die Annahmen, (i) dass Freihandel auch armen subsaharischen Ländern stets nutzt; (ii) dass sich der informelle Sektor rasch entfalten werde, wenn sein Umfeld entbürokratisiert wird; (iii) dass private Kredite an Kleinunternehmen vergeben würden, wenn diese nur private Eigentumstitel besäßen; und (iv) dass Agrardienstleistungen und Dienstleistungen an kleinere und mittlere Unternehmen (KMU) ohne öffentliche Subventionierung und Bereitstellung auskommen können. Der Privatsektor in SSA braucht mehr als ein dereguliertes Umfeld. Es gilt auch, Anpassungsmaßnahmen der Unternehmen zu unterstützen, markterschließende Innovationen zu fördern, technische und Managementfähigkeiten zu stärken, Zulieferbeziehungen zu bislang isoliert operierenden Großunternehmen und internationalen Wertschöpfungsketten aufzubauen und vieles mehr, was selektiver öffentlicher Förderung bedarf.

Nachfolgend wird zunächst die derzeitige minimalistisch geprägte Mainstream-Diskussion zur Stärkung der Wachstumsdynamik in SSA dargestellt. Anschließend diskutieren wir darüber hinausgehende Elemente der Wirtschaftsförderung, die in der gegenwärtigen entwicklungspolitischen Afrikadiskussion zu Unrecht vernachlässigt werden.

2 Aktuelle Debatte zur Stärkung unternehmerischer Aktivitäten in SSA

Die Mainstream-Diskussion

Die derzeitige Mainstream-Diskussion benennt wichtige, aber nicht hinreichende Voraussetzungen für die Entfaltung einer privatwirtschaftlich getriebenen Wachstumsdynamik in SSA. Dieser Diskurs wird insbesondere durch die *Doing Business*-Berichte (vgl. Weltbank / IFC 2006) und die einflussreichen Arbeiten Hernando de Sotos (siehe de Soto 2000) geprägt. Deren Kernaspekte sind:

Die *Rahmenbedingungen für unternehmerische Aktivitäten* sind in vielen Ländern SSA besonders schlecht und behindern lokale und ausländische Investitionen. Die *Doing Business*-Berichte der Weltbank und der *International Finance Corporation* (IFC) haben zehn Bereiche staatlicher Regulierung identifiziert, die die Entfaltung der Privatwirtschaft bremsen. So behindern z.B. langwierige und teure staatliche Regulierungen bei der Gründung und Schließung von Unternehmen die wettbewerbsförderliche Dynamik. Mit hohem Kosten- und Zeitaufwand verbundene Eigentumsregistrierung und gerichtliche Vertragsdurchsetzung sind ebenso ein Problem für Unternehmen wie den grenzüberschreitenden Handel unnötig behindernde Regulierungen. Wichtige Indikatoren für die *Doing Business*-Berichte sind dabei vor allem Zeit und Kosten, die mit Regulierungen verbunden sind. Tabelle 1 zeigt deutlich, dass der zeitliche Aufwand, der durch ausgewählte Regulierungen entsteht, für Unternehmen in SSA höher ist als in anderen Weltregionen. Das gilt in noch stärkerem Maße für die Kosten, die mit den Regulierungen verbunden sind.

Tabelle 1: Ausgewählte Indikatoren des <i>Doing Business</i>-Berichtes 2007								
Region	Gründung eines Unternehmens		Registrierung von Eigentum		Grenzüberschreitender Handel			
	Dauer (Tage)	Kosten (% BNE pro Kopf)	Dauer (Tage)	Kosten (% des Eigentumswertes)	Tage für		US\$ pro Container	
					Ex- port	Im- port	Ex- port	Im- port
Subsahara Afrika	61,8	162,8	109,9	11,6	40	51,5	1.561	1.947
Ostasien & Pazifik	46,3	42,8	85,8	4	23,9	25,9	885	1.037
Europa und Zentralasien	32	14,1	102	2,7	29,2	37,1	1.450	1.589
Lateinamerika & Karibik	73,3	48,1	77,4	6	22,2	27,9	1.068	1.226
Mittlerer Osten und Nordafrika	40,9	74,5	49,4	6,9	27,1	35,4	924	1.183
OECD	16,6	5,3	31,8	4,3	10,5	12,2	811	883
Südasien	32,5	46,6	118,6	5,3	34,4	41,5	1.236	1.495
Quelle: http://www.doingbusiness.org								

Die Tatsache, dass es in vielen Ländern SSA kaum eine unternehmerische Mittelschicht gibt („*missing middle*“) führen die Verfechter einer minimalistischen Sichtweise auf unfaire Regulierung zurück. Die vielen Kleinstunternehmen operieren häufig im informellen Sektor, da sie zum einen aufgrund der beschriebenen schlechten Qualität von Regulierungen den Aufwand und die Kosten der Formalisierung scheuen und zudem der Besteuerung durch Informalität entgehen. Die wenigen großen Unternehmen sind zum Teil einfluss-

reich genug, die sie betreffenden Regulierungen zumindest teilweise zu umgehen. Ein Wachstumsanreiz ist für Kleinstunternehmer meistens jedoch nicht gegeben, da die damit verbundenen Kosten höher als der zu erwartende Ertrag sind.

Staatliche Rahmenbedingungen und Regulierungen, die die Privatwirtschaft betreffen (Unternehmensgründung, Eigentumsregistrierung, Rechtssicherheit etc.), müssen daher effizienter gestaltet werden, damit die Produktionskosten sinken und dadurch sowohl für lokale als auch internationale Unternehmen Investitionen attraktiver werden.

Für Unternehmer in SSA ist sowohl der *Zugang zu Kapital*, als auch mangelnde *Infrastruktur* (Elektrizität, Telekommunikation und Transport) ein großes Hindernis für das Wachstum ihrer Unternehmen. Umfragen der Weltbank zum Investitionsklima in SSA ergaben, dass insbesondere der Mangel an Kapital für Investitionen, den fast 70 % der Unternehmer als Wachstumsproblem angaben, im Vergleich zu anderen Weltregionen extrem hoch ist (vgl. Weltbank 2004).

Der Finanzsektor in SSA muss verbessert werden, um Großunternehmen Investitionen zu ermöglichen, die für die Produktion hochwertiger, auf dem Weltmarkt konkurrenzfähiger Produkte nötig sind. Kleinstunternehmen benötigen darüber hinaus (Mikro-) Finanzierung, um den Sprung aus dem informellen Sektor zu schaffen und sich beispielsweise innerhalb lokaler Wertschöpfungsketten zu spezialisieren.

Der Ausbau der Energie- und Transportinfrastruktur ist erforderlich. Zum einen ist dies für eine effiziente Produktion unerlässlich, zum anderen ist insbesondere die Transportinfrastruktur wichtig für die Herstellung bzw. Verbesserung größerer regionaler Märkte in SSA als auch zur Erschließung globaler Märkte. Durch die Förderung von Informations- und Telekommunikationstechnologien soll die digitale Kluft („*digital divide*“) verringert werden.

Die *Steigerung der Exporte* von Agrar- und verarbeiteten Industrieprodukten ist nötig, um zusätzliches Wachstum zu erreichen. Nur wenige Unternehmen exportieren verarbeitete Industrieprodukte. Technologische Fähigkeiten sind insbesondere im Hinblick auf kommerziell verwertbare angewandte Forschung schwach ausgebildet, so dass es in SSA kaum hochwertige Industrieprodukte gibt, die auf dem Weltmarkt konkurrenzfähig sind. Dies wäre jedoch wichtig, da die traditionellen Rohstoffexporte nur wenige Arbeitsplätze generieren und die Agrarproduktexporte unter der Protektion der heimischen Märkte durch die Industrieländer und den volatilen Weltmarktpreisen leiden.

Neben der Öffnung der Märkte (v. a. für Agrarprodukte) der Industrieländer im Rahmen der Verhandlungen der Welthandelsorganisation (WTO) bietet auch eine Süd-Süd-Handelsintegration mit Südamerika und Asien mögliche neue Absatzmärkte für Exporte aus SSA. Länder in SSA benötigen Unterstützung bei der Vorbereitung der nationalen Wirtschaften auf einen liberalisierten Welthandel. Im Rahmen der „*Aid for Trade*“-Initiative (vgl. IWF / Weltbank 2005) werden daher der Aufbau von handelspolitischem Fachwissen und der Ausbau der für globalen Handel benötigten Infrastruktur (z. B. Flug- und Seehäfen) betrieben. Um die Einbindung in den Welthandel zu erleichtern, wird in SSA auch die Anpassung an globale einheitliche Standards in den Bereichen Messen, Normen, Prüfen und Qualitätsmanagement (MNPQ) gefördert.

Aspekte, die stärker betont werden müssen

Die beschriebene Mainstream-Argumentation zur Stärkung der privatwirtschaftlichen Wachstumsdynamik in SSA greift zu kurz, um eine nachhaltige Entwicklung des Privatsektors zu ermöglichen. Für wirtschaftliches Wachstum sind die folgenden Maßnahmen notwendig:

Beratungs- und Trainingsdienstleistungen zur Unternehmensentwicklung (Business Development Services – BDS) können teilweise durch private Anbieter angeboten werden. Um breitenwirksam die Entwicklung des Privatsektors zu fördern, müssen BDS jedoch gezielt auch von öffentlicher Seite angeboten werden. Ein kontinuierliches Wachstum erfordert Managementfähigkeiten, über die viele Eigentümer kleiner Unternehmen nicht verfügen. Das „missing middle“ kann nur geschlossen werden, wenn zudem die *Entwicklung des Unternehmertums* durch gezielte Bildungsangebote und ein den Unternehmergeist förderndes Umfeld gerade im Bereich der weiterführenden (Hochschul-)Bildung begünstigt wird.

Die *Stärkung der relativen Innovationsfähigkeit von Unternehmen* muss durch eine verbesserte Ausbildung und durch Investitionen in Forschung erfolgen. Der Mangel an innovativen Unternehmungen in SSA resultiert teilweise aus unzureichender weiterführender Ausbildung und defizitärer unternehmerischer Fortbildung. Obwohl der Anteil der Menschen, die mindestens eine sekundäre Ausbildung erhalten haben, in SSA von 10 % in 1980 auf über 20 % in 2000 verdoppelt werden konnte, liegt SSA in diesem Feld weit hinter Ostasien (knapp 40 %) und Südamerika (ca. 30 %) zurück (vgl. Weltbank 2004, 138). Innovative Unternehmungen bedürfen der Identifizierung von Marktmöglichkeiten und ihrer gezielten Ausnutzung. Dafür müssen Unternehmertum und Managementfähigkeiten vorhanden sein. Eine gute Grundausbildung ist für beides notwendig, allerdings spricht vieles dafür, dass diese Fähigkeiten durch eine weiterführende Bildung und eventuell sogar erst durch gezielte Fortbildung erhöht werden können. Wenn dadurch eine Einbindung in globale Wertschöpfungsketten ermöglicht wird, kann dies Wissens- und Technologietransfer ermöglichen, der die Innovationsfähigkeit der lokalen Unternehmen in SSA erhöht. Wissens- und Technologietransfer kann auch durch Entwicklungszusammenarbeit z. B. im Rahmen von Kooperationsprojekten mit der Privatwirtschaft der Industrieländer (*Public Private Partnerships – PPP*) in SSA ermöglicht werden.

Eine *individuell gestaltete Einbindung der Länder SSA in den Welthandel* ist wichtig, damit heimische Unternehmen nicht durch die Weltmarktkonkurrenz verdrängt werden. Für Regierungen in SSA bieten sich im Rahmen der fortgeschrittenen Liberalisierung des Welthandels durch die WTO weniger Möglichkeiten in der Handelspolitik zur Förderung von Industriesektoren als noch den Regierungen in Ostasien. Der Ökonom Sanjaya Lall empfahl daher eine Strategie des Managements der Liberalisierung für SSA. Prozesse der Handelsliberalisierung können und sollen von Staaten in SSA nicht aufgehalten werden, sondern müssen effektiv vorbereitet und begleitet werden. Lall verweist jedoch auf die Notwendigkeit einer graduellen Liberalisierung, die den Wettbewerb für lokale Produzenten stetig, aber nicht in zu großen Schritten erhöht. Damit uneffektive Subventionsmaßnahmen verhindert werden, müssen den Privatsektor unterstützende Maßnahmen jedoch begleitet werden durch klare Zielsetzungen bei der Produktions- und Exportleistung, ähnlich wie dies in asiatischen Ländern praktiziert wurde (vgl. Lall 2000).

3 Schlussfolgerungen für den deutschen G8-Vorsitz und die EU-Ratspräsidentschaft

Schlüsseldokumente der G8 und des Rates der Europäischen Union zu SSA (insbesondere der G8-Afrika-Aktionsplan aus dem Jahr 2002, das G8-Afrika-Dokument von Gleneagles sowie die EU-Afrika-Strategie [vgl. Beitrag Grimm, Kapitel V]) beinhalten zentrale Aspekte, die zu einer Stärkung der Wachstumsdynamik in SSA beitragen können. Hinsichtlich der Privatwirtschaft wird jedoch teilweise zu unausgewogen auf das Wachstumspotential durch verbesserte Rahmenbedingungen, durch Maßnahmen des Infrastrukturausbaus sowie eine schnelle Einbindung SSAs in den liberalisierten Welthandel gesetzt.

Die von der G8 unterstützte Initiative *Investment Climate Facility for Africa*³ behandelt mit der Reform von Institutionen und Regulierungen wichtige Faktoren für eine Verbesserung der Rahmenbedingungen für Investitionen. Die Bedeutung dieser Faktoren für wirtschaftliche Dynamik ist unbestritten, allerdings darf die Notwendigkeit der von uns genannten Aspekte nicht vernachlässigt werden, denn zur Verbesserung des Investitionsklimas in SSA müssen diese mitgedacht werden. Dies soll z. B. im durch den Bericht der *Commission for Africa* aus dem Jahr 2005 initiierten *Africa Enterprise Challenge Fund* (AECF)⁴ geschehen, dessen Start für 2007 geplant ist. Der AECF soll gezielt neue und innovative Geschäftsmodelle unterstützen und dabei den Fokus auf die Zielgruppe der Armen legen.

Die Erklärung des Rates der Europäischen Union zu nachhaltigem Wirtschaftswachstum, regionaler Integration und Handel innerhalb der EU-Afrikastrategie berücksichtigt ebenfalls zu wenig umfassendere Maßnahmen zur Förderung des Privatsektors. Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) sollte im Rahmen der deutschen EU-Ratspräsidentschaft im Rat für Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen (GAERC) und beim Treffen der G8 für einen breiten Diskussionsprozess eintreten, der in Bezug auf die Förderung der Wachstumsdynamik in SSA über den „minimalistischen Ansatz“ der reinen Verbesserung der Rahmenbedingungen hinausgeht.

3 Vgl. online: <http://www.investmentclimatefacility.org>.

4 Vgl. online: <http://www.dfid.gov.uk/news/files/aecf.asp>.

Literatur

de Soto, Hernando (2000): *The mystery of capital: why capitalism triumphs in the west and fails everywhere else*, London: Bantam Press

IWF (Internationaler Währungsfonds) / *Weltbank* (2005): *Aid for trade: competitiveness and adjustment: joint note by the staffs of the IMF and the World Bank*, Washington, DC

Lall, Sanjaya (2000): *Selective industrial and trade policies in developing countries: theoretical and empirical issues*, Oxford: University of Oxford, Queen Elizabeth House (Working Paper Series QEHWPS48)

Pack, Howard / Kamal Saggi (2006): *The case for industrial policy: a critical survey*, Washington, DC: World Bank (Policy Research Paper 3839)

UNECA (United Nations Economic Commission for Africa) (2005): *The Millennium Development Goals in Africa: Progress and Challenges*, Addis Abeba

Weltbank (2004): *World Development Report 2005: A Better Investment Climate For Everyone*, Washington, DC

Weltbank / IFC (International Finance Cooperation) (2006): *Doing Business in 2007: How to Reform*, Washington, DC

Wissenschaftskooperation: Neue Formen der Zusammenarbeit mit Subsahara-Afrika

Andreas Stamm

Der folgende Beitrag begründet zunächst, dass Wissenschaft und Hochschulbildung in Subsahara-Afrika unverzichtbar sind, wenn der Kontinent, wie politisch mit zunehmender Priorität eingefordert, eigenständige Strategien der Zukunftsgestaltung entwickeln will. Aufbauend auf der daran anschließenden Situationsanalyse werden Überlegungen skizziert, wie das Thema im G8- und EU-Rahmen behandelt werden kann.

1 Potenzialaufriss: Wissen als Entwicklungsfaktor

Bislang gibt es kein allgemein geteiltes Verständnis davon, wie Veränderungen auf globaler Ebene begrifflich gefasst werden sollen, die dem Faktor *Wissen* eine zunehmende Bedeutung für die wirtschaftliche Entwicklung und den sozialen Wandel zuweisen. Je nachdem, ob stärker die ökonomische oder die gesellschaftliche Dimension betont wird, für wie fortgeschritten der Strukturwandel angesehen und ob eher der Wissensbestand oder die Fähigkeit betont wird, neues Wissen aufzunehmen und zu generieren, werden unterschiedliche Begriffe verwendet, wie *Knowledge Societies* (Mansell / Wehn 1998), *Knowledge-based Society* (*Arab Human Development Report* 2003), *Globalizing Learning Economy* (Lundvall / Archibugi 2002) oder *Knowledge Economy* (z. B. World Bank 2003).

Ungeachtet der noch nicht abgeschlossenen Konzeptentwicklung gibt es hinreichend Belege dafür, dass auch Subsahara-Afrika vor der Herausforderung steht, die Kapazitäten zum Erwerb, zur Anwendung und zur Weiterentwicklung von Wissen rasch zu steigern, um im internationalen Vergleich nicht weiter zurückzufallen, und um Chancen, die sich aufgrund technologischen Fortschritts ergeben, für die eigene Entwicklung nutzen zu können.

Unter wirtschaftlichen Aspekten sind die breit akzeptierten Erkenntnisse der endogenen Wachstumstheorien von Bedeutung, nach denen das langfristige Wachstum einer Volkswirtschaft zu erheblichen Teilen von der Absorption oder Erzeugung neuen Wissens und der Qualifizierung der Humanressourcen eines Landes abhängt. Dieser Zusammenhang trifft für alle Entwicklungsländer in besonderem Maße zu, die Wachstumsimpulse über die Integration in den Weltmarkt nutzen wollen. Seit den 1980er Jahren lässt sich dort eine Verschiebung der Handelsanteile von Produkten niedriger Technologieintensität zu Gütern höherer Komplexität und Wissensintensität beobachten. Von 1980 bis 1998 stieg der Anteil der technologieintensiven Industriegüter¹ an allen Exporten der Entwicklungsländer von 11,6 % auf 31,0 % (UNCTAD 2002, 68).

Aber auch Entwicklungsländer, die diese Verschiebung innerhalb des Welthandels nicht aktiv mitvollziehen können, kommen nicht umhin, sich höheren Anforderungen an ihre

1 Gemäß der UNCTAD (*United Nations Conference on Trade and Development*)-Definition: "Manufactures with high skill and technology intensity."

Fähigkeiten zur Absorption, Umsetzung und Weiterentwicklung von Wissen zu stellen. Zahlreiche Wertschöpfungsketten, die bislang als wissensextensiv einzustufen und vor allem durch *quantitative* Parameter gekennzeichnet waren, stellen heute wachsende Anforderungen an die Teilnehmer. Die Marktteilnahme hängt immer mehr von der Erfüllung *qualitativer* Kriterien ab. Zunehmend müssen Produkte und Prozesse komplexen Normen (z. B. ISO 9000, Umwelt- und Sozialstandards) genügen, und die Entwicklungsländer müssen dies mit wissenschaftlich fundierten Methoden belegen können. Die Transaktionen zwischen den Akteuren in der Kette basieren in steigendem Maße auf Informations- und Kommunikationstechnologien, die sich dynamisch entwickeln und komplexer werden.

Leistungsfähige Wissenssysteme sind in Entwicklungsländern notwendig, um eigenständige Beiträge zur Lösung regionaler und globaler Probleme zu entwickeln. Herausforderungen, die auf globaler Ebene bearbeitet werden, wie beispielsweise der für Afrika hoch relevante Klimawandel, müssen auf regionale, nationale und subnationale Ebene heruntergebrochen werden, wenn angepasste Lösungs- oder Anpassungsstrategien gefunden werden sollen. Vergleichbares gilt z. B. für die Bewältigung von Migrationsfolgen oder die Bekämpfung endemischer Krankheiten, welcher im afrikanischen Kontext eine besondere Rolle zukommt.

Die rasche Ausbreitung von leistungsfähigen Kommunikationsnetzen in Entwicklungsländern – zunehmend auch in den bislang kaum angebotenen Ländern Subsahara-Afrikas – ermöglicht es grundsätzlich, Zugang zu dem international verteilten Wissen zu bekommen und mit Know-how-Trägern in anderen Ländern oder Erdteilen zu kommunizieren. Damit lassen sich die eigenen Problemlösungskapazitäten in einem Maß steigern, das noch vor wenigen Jahren kaum vorstellbar gewesen wäre. Dies erfordert in den Entwicklungsländern die Fähigkeit, Problemstellungen zu erkennen, aufzubereiten, gezielt nach Wissensquellen und Kooperationspartnern zu suchen und mit letzteren zielgerichtet zusammen zu arbeiten.

Ein funktionsfähiges Wissenschaftssystem, verbunden mit einer quantitativ und qualitativ hinreichenden Ausbildung auf dem Tertiärniveau, ist auch für den sozialen Wandel und den Aufbau von Good Governance in Entwicklungsländern wichtig. Universitäten sind – bei einem Mindestmaß an sozialer Mobilität, und solange sie nicht nur der Reproduktion traditionaler Eliten dienen – potenzielle Brutkästen gesellschaftlicher und politischer *change agents*. In vielen Entwicklungsländern stellten Universitäten in der Vergangenheit wichtige Plattformen für die Entwicklung von Alternativen zu überkommenen Gesellschaftsmodellen und für den kritischen Diskurs über eingefahrene Politikmuster dar.

Schließlich brauchen Entwicklungsländer leistungsfähige Gestaltungseliten bestehend aus qualifizierten Personen, die in der Lage sind, komplexe Entwicklungsprogramme für ihre Länder zu entwickeln, bzw. entsprechende Impulse zu geben und die Gebergemeinschaft auf diese Programme zu verpflichten.

2 Wissen für Entwicklung in Afrika

Ausgangssituation und Herausforderungen für Afrika

Es gibt mittlerweile zahlreiche Indikatoren und sich daraus ableitende Rankings, die versuchen zu messen, in welchem Maß ein Land auf den skizzierten Strukturwandel vorbereitet ist. Sowohl bezüglich der Inputfaktoren (z. B. Ausgaben für Bildung, Forschung und Entwicklung) als auch bezüglich der Outputgrößen von Innovationssystemen (z. B. Publikationen in referierten Zeitschriften, Patente) liegen die Länder Subsahara-Afrikas im internationalen Vergleich weit abgeschlagen; in der Regel stellt nur Südafrika eine Ausnahme dar. Allerdings gibt es eine Reihe von Ländern, wie z. B. Ghana oder Senegal, in denen signifikante Anstrengungen unternommen werden, die Wissensbasis der Gesellschaft zu stärken (Müller 2006).

Die wichtigsten Institutionen der Wissensgesellschaft sind neben einigen regionalen Exzellenzzentren, wie beispielsweise den Agrarforschungszentren der *Consultative Group on International Agricultural Research* (CGIAR), die nach unterschiedlichen Schätzungen (Angaben der *Association of African Universities*) 680 bis 1000 Hochschulen auf dem afrikanischen Kontinent (Adei 2003, 94). Diese leiden in ihrer Mehrzahl bereits seit geraumer Zeit an einer Unterausstattung mit Räumen, Infrastruktur und Personal im Verhältnis zu der Zahl der Studierenden, und an kaum vorhandener eigenständiger Forschung. Die zentrale Herausforderung besteht darin, qualitativ hochwertige tertiäre Ausbildung und ein Mindestmaß an Forschung bei gleichzeitig stark steigender Zahl der Studierenden sicherzustellen:

- Demographische Gründe werden schon ohne eine Veränderung der Studierneigung in den meisten Ländern zu einer weiter steigenden Zahl von Studierenden führen.
- In dem Maß, in dem Grundbildung flächendeckend durchgesetzt wird (*Millennium Development Goal / MDG 2*), wird die Nachfrage nach weiterführender Ausbildung steigen. Kann diese nicht befriedigt werden, kann dies zu erheblicher Frustration oder zu Bildungsmigration führen.
- Auch aus Gründen der Gendergerechtigkeit (MDG 3) müssen die Studierendenzahlen steigen. In den meisten afrikanischen Ländern sind Frauen in der tertiären Ausbildung deutlich unterrepräsentiert.
- Im Vergleich mit anderen Entwicklungsregionen sind die Immatrikulationsquoten auf dem Tertiärniveau in Afrika extrem niedrig. Eine Erhöhung, möglichst im Einklang mit der Absorptionsfähigkeit der Arbeitsmärkte, ist also auch aus dieser Sicht geboten.

Aktuelle Diskussionen über Wissen für Entwicklung in Afrika

Im internationalen Entwicklungsdiskurs haben Aspekte der ungleichen Entwicklung der globalen Wissensgesellschaft seit Anfang des neuen Jahrhunderts verstärkte Aufmerksamkeit erfahren. Seit dem G8-Gipfel von Okinawa im Jahr 2000 wurde zunächst im G8-Rahmen (*Digital Opportunity Taskforce, Dotforce*) und anschließend auf UN-Ebene (UN-ICT [*Information and Communications Technologies*] *Taskforce, World Summit on the Information Society* 2003 und 2005) starkes Augenmerk auf die sich öffnende Schere zwischen Industrie- und Entwicklungsländern beim Zugang zum Internet und den modernen Informations- und Kommunikationstechnologien (*Digital Divide*) gelegt. Dabei wurde

immer wieder auf die besonders prekäre Situation in Subsahara-Afrika hingewiesen, die durch besonders geringe Zugangsdichte zu den Netzwerken und Technologien und durch für die meisten Nutzer (Bildungseinrichtungen, Unternehmen, Nichtregierungsorganisationen) prohibitiv hohe Kosten gekennzeichnet ist. Eine Einbettung des Themas in die Gesamtproblematik völlig unzureichend entwickelter Wissenssysteme fand nur kursorisch statt und wurde bei der Entwicklung der Aktionsprogramme nur am Rande behandelt.

Der auf dem Gipfel von Kananaskis beschlossene G8-Aktionsplan für Afrika widmet eines von insgesamt acht Handlungsfeldern dem Problem unzureichend entwickelter Wissenssysteme und sieht die Stärkung von Bildung und Ausbildung auf der einen Seite, und die Ausweitung der „*Digital Opportunities*“ auf der anderen als aufeinander bezogene Aktionslinien. Das Afrikapapier des G8-Gipfels von Gleneagles 2005 erneuert die Unterstützung für das Wissenschafts- und Hochschulwesen auf dem Kontinent.

Das Thema tertiäre Ausbildung, Wissenschaft und Forschung wurde in den letzten Jahren nicht nur geberseitig in die Strategiebildung zur Entwicklung Afrikas eingebracht. Das wichtigste Referenzdokument zur Thematik ist der im Jahr 2005 von der Afrikanischen Union (AU) und NEPAD (*New Partnership for Africa's Development*) verabschiedete konsolidierte Aktionsplan für Wissenschaft und Technologie (STCAP) in Afrika.² In diesem Plan wird der Wissenschafts- und Technologieentwicklung eine strategisch wichtige Rolle für die zukünftige Entwicklung des Kontinents zugerechnet:

„The vision of this „Science and Technology Consolidated Plan of Action“ is that of Africa that is free of poverty and well integrated into the global knowledge economy.“ (STCAP 200, 10)

In vier Programmclustern werden ambitionierte Forschungs- und Entwicklungsprogramme benannt, von Wasser- und Ressourcenmanagement über Bio- und Informationstechnologie bis zur Lasertechnologie. Handlungsfähig will Afrika in diesen Technologiefeldern vor allem über regionale und kontinentale Kooperation werden.

3 Empfehlungen für den deutschen G8-Vorsitz und die EU-Ratspräsidentschaft

Das Thema Wissenschaft und Technologie in Afrika wird auf dem G8-Gipfel im Jahr 2007 vermutlich eine wichtige Rolle spielen; entsprechende Absichtserklärungen liegen von Großbritannien und Kanada vor. Bereits auf dem Treffen der „Carnegie-Gruppe“ (G8 Forschungs- und Erziehungsminister) im Dezember 2006 wird hierüber beraten; das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) hat hierzu Vertreter des „*African Ministerial Council on Science and Technology* (AMCOST)“ eingeladen. Deutschland hat die Chance, durch ein abgestimmtes Vorgehen zwischen Entwicklungszusammenarbeit (EZ) und Wissenschaftlich-technologischer Zusammenarbeit (WTZ) ein hohes Maß an Sichtbarkeit zu erreichen und Kohärenz zwischen den beiden außengerichteten Politikfeldern zu zeigen. In jedem Fall sollte sich das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) positiv auf die Initiative des BMBF beziehen, das

² Siehe online: http://www.nepadst.org/doclibrary/pdfs/ast_plan_of_action.pdf.

traditionell kein ausgeprägtes Interesse an Afrika (mit Ausnahme von Südafrika und Ägypten) gezeigt hat. Hier bieten sich für die Zukunft interessante Kooperationsfelder.

Im Rahmen der bestehenden EZ-Schwerpunkte in der Zusammenarbeit mit Subsahara-Afrika gibt es Anknüpfungspunkte für ein gemeinsames Vorgehen mit Akteuren der WTZ, beispielsweise im Schwerpunkt Nachhaltiges Wirtschaften oder auch Wasser. Eine systematische Vernetzung der EZ-Programme mit regionalen Wissensträgern in diesen Kompetenzfeldern kann zu einer institutionellen Stärkung von Wissenschaft und Forschung beitragen; derartige Maßnahmen sind sinnvoll mit Aktivitäten der WTZ zu verknüpfen, beispielsweise über die Fortbildung von afrikanischen Experten oder institutionelle Partnerschaften mit deutschen Hochschulen.

Andere G8-Länder unterstützen bereits die Umsetzung des „*Consolidated Action Plan*“, allen voran Kanada und Großbritannien. Dies macht Beiträge anderer Länder jedoch keineswegs hinfällig. Der Plan ist ambitioniert und ermöglicht es zahlreichen Akteuren, sich mit eigenen Kompetenzen einzubringen, ohne dass die Gefahr der Redundanz entsteht. Eine sinnvolle Positionierung Deutschlands im Gesamtkontext erfordert jedoch eine komplexe Abstimmung nach außen – mit den afrikanischen Partnern, im Rahmen der EU-EZ und im Rahmen des Entwicklungshilfausschusses der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD/DAC) – und nach innen zwischen BMZ und anderen Ressorts, die aus eigenem Antrieb Beiträge leisten wollen und können, die das afrikanische System der tertiären Ausbildung und der Wissenschaft stärken.

Literatur

- Adei, S.* (2003): Overview of university level education in Africa, in: Beebe, M. et al. (Hrsg.): *AfricaDotEdu: IT opportunities and higher education in Africa*, Pullman, Wash.: Washington State University Press, 90–112
- Lundvall, B.-Å. / D. Archibugi* (Hrsg.) (2001): *The globalizing learning economy*, Oxford: Oxford University Press
- Mansell, R. / U. Wehn* (Hrsg.) (1998): *Knowledge societies: information technology for sustainable development*, Oxford: Oxford University Press
- Müller, I.* (2006): Perspektiven für die wissenschaftlich-technologische Zusammenarbeit Deutschlands mit Subsahara-Afrika, Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (Discussion Paper 17/2006), im Erscheinen
- UNCTAD* (United Nations Conference on Trade and Development) (2002): *Trade and Development Report*, Genf
- World Bank* (2003): *Lifelong learning in the global knowledge economy: challenges for developing countries*, Washington, DC

Kooperation mit afrikanischen Ankerländern: Herausforderungen für die europäischen und deutschen Außenbeziehungen

Klaus Liebig

1 Die Bedeutung von Ankerländern in der internationalen Zusammenarbeit

Auf dem G8-Gipfel in Gleneagles trafen sich am ersten Tag die Staats- und Regierungschefs mit ihren Amtskollegen aus fünf Ländern, die im Gipfeldokument als *emerging economy countries* bezeichnet werden: Brasilien, Indien, Mexiko, China und Südafrika. Das Ziel bestand im Wesentlichen darin, den fünf Ländern die Vorstellungen der G8 zur Lösung des globalen Klimaproblems näherzubringen. Am zweiten Gipfeltag fand ein Treffen mit einigen afrikanischen Staats- und Regierungschefs statt, um die „Afrika-Agenda“ des Gipfels zu besprechen. Hier stand die Unterstützung afrikanischer Entwicklungsbemühungen durch die G8 im Vordergrund. Auch in dieser Gruppe befand sich der südafrikanische Präsident Mbeki.

Die Gipfeldramaturgie veranschaulicht, dass die Politiken und wirtschaftlichen Aktivitäten mancher Länder (hier: Südafrika) eine Bedeutung für regionale und globale Steuerungsprozesse haben, die weit über ihre Landesgrenzen hinausreichen. Die Europäische Kommission und die USA sprechen von „Ankern“ in den Regionen, wobei die USA den Begriff stärker sicherheitspolitisch konnotieren. Auch das Deutsche Institut für Entwicklungspolitik (DIE) bezeichnet solche Länder als Ankerländer, die gekennzeichnet sind durch ihre besondere geographische, wirtschaftliche und demographische Größe, aufgrund derer sie auf der einen Seite maßgeblich zu globalen Problemlagen wie dem Klimawandel beitragen, auf der anderen Seite potenziell eine besondere Rolle bei der Gestaltung von Global Governance und der Dynamik in der jeweiligen Weltregion spielen. In diesem Beitrag wird die These vertreten, dass die G8 aus einem globalen Gestaltungsinteresse heraus die Zusammenarbeit mit den Ankerländern intensivieren und konzeptionell auf eine erweiterte Grundlage stellen sollte. Da die G8 als eigenständiger Akteur erstens zu schwach und zweitens nicht ausreichend legitimiert ist, müssen die EU und ihre Mitgliedstaaten diesen Reformprozess in den eigenen Institutionen vorantreiben. Im Folgenden werden mögliche Konsequenzen am Beispiel der deutschen Außenbeziehungen veranschaulicht.

Seit den 1970er Jahren gilt die deutsche Außenpolitik mit Blick auf Afrika als weitgehend frei von „harten“ nationalen Interessen (Engel 2005). Die wirtschaftlichen Verflechtungen mit dem Kontinent waren traditionell gering, und die koloniale Vergangenheit existiert zwar, unterscheidet sich aber deutlich von der Frankreichs oder Großbritanniens (Ende als Kolonialmacht bereits nach dem 1. Weltkrieg etc.). Afrika wurde (und wird) in Deutschland fast ausschließlich entwicklungspolitisch wahrgenommen. Mit der Diskussion um die *Millennium Development Goals* (MDGs) und die NEPAD (*New Partnership for Africa's Development*)-Initiative bildete sich unter entwicklungspolitischen Fachleuten eine Meinungskonvergenz heraus, die sich auf der Basis der herrschenden entwicklungspolitischen Debatte bewegt („*Post-Washington-Consensus*“). Demnach sind die afrikanischen Regierungen zunächst selbst dafür verantwortlich, in ihren Ländern für entwicklungsfreundliche Rahmenbedingungen zu sorgen. Die internationale Gemeinschaft verpflichtet sich dazu,

die Eigenanstrengungen durch ein förderliches internationales Rahmenwerk und durch zusätzliche Mittel für die Entwicklungszusammenarbeit (EZ) zu unterstützen. Inwieweit sich hinter diesem Konsens belastbare gemeinsame Interessen verbergen, muss sich in der Zukunft erst noch erweisen. Dies wird nicht zuletzt von der Kooperation der Industrieländer mit den Ankerländern abhängen.

Der Begriff des Ankerlands ist umstritten. Dabei ist es nicht strittig, dass es Ankerländer als Kategorie gibt. Andere Wissenschaftler nennen dieselbe (oder eine sehr ähnliche) Ländergruppe „Regionalmächte“ (*regional powers*), *emerging* oder *rising powers*. Im Kontext der internationalen EZ werden sie auch als *emerging donors* bezeichnet, weil Länder wie China, Indien, Südafrika und die Türkei eine eigene EZ verstärkt als Instrument in ihren Außenbeziehungen einsetzen. Die Briten haben Südafrika neuerdings als ihr *footprint country* bezeichnet.

Kritisiert wird am Begriff des Ankerlands in erster Linie, dass sich die Ankerländer als „Anker der Industrieländer“ instrumentalisiert fühlen könnten. Aus Südafrika wird beispielsweise bemängelt, dass er Südafrika eine Rolle „zuschreibe“, die das Land unter Umständen gar nicht innehaben wolle. Dies ist ein Missverständnis, weil der Begriff des Ankerlands nicht auf eine normative Bedeutung abzielt. Es soll vielmehr die (unbestreitbare) Bedeutung bestimmter Länder für die Lösung regionaler und globaler Probleme beschrieben werden. Ob das Land eine solche Rolle konstruktiv oder destruktiv ausfüllt, bleibt zunächst offen. Es ist allerdings kaum vorstellbar, dass ein Ankerland keinerlei Auswirkungen auf die Region und die Welt hat; insofern spielt es eine Rolle als Ankerland, unabhängig davon, ob es dies anstrebt oder nicht.

In Subsahara-Afrika können Südafrika und Nigeria als Ankerländer bezeichnet werden (Stamm 2004). Natürlich spielen auch andere Länder – wie Kenia, Ghana und Äthiopien – eine wichtige Rolle in bestimmten Kontexten. Aber Nigeria und Südafrika dominieren ihre jeweiligen Regionen und werden auch international als die beiden wichtigsten *player* aus Subsahara-Afrika wahrgenommen. Dies hängt neben ihrer Größe auch mit den politischen Führern zusammen, welche den Einfluss ihrer Länder geschickt zur Geltung gebracht haben. Die Ausführungen im Folgenden konzentrieren sich auf Südafrika, da es in den letzten zehn Jahren die wichtigeren Anstöße zur Weiterentwicklung regionaler und globaler Strukturpolitik geleistet hat.

Südafrika ist ein *upper middle-income country* mit einem Pro-Kopf-Einkommen vergleichbar der Türkei und Thailand. Es ist jedoch durch enorme sozio-ökonomische Unterschiede innerhalb des Landes gekennzeichnet, die unter anderem in dem weltweit zweithöchsten Gini-Koeffizienten (nach Brasilien) ihren Ausdruck finden. Darüber hinaus sind die Folgen der Apartheid allgegenwärtig, das Land ist nach wie vor tief gespalten. Diese Polarisierung durchdringt alle gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und politischen Bereiche und prägt die politische Gestaltung des Transformationsprozesses.

2 Südafrika als Protagonist des „neuen Afrika“

Mit der Präsidentschaft von Thabo Mbeki hat Südafrika zwar die Politik Mandelas von intensiver internationaler Diplomatie beibehalten, konzentriert sich aber (noch) stärker auf den afrikanischen Kontinent. Die afrikanische Agenda setzt stark auf eine „*African Ren-*

aissance“. Hierfür engagiert sich Südafrika politisch (Afrikanische Union, NEPAD, *African Commission on Human and People's Rights*), militärisch (Friedensmissionen unter anderem in der Demokratischen Republik Kongo, in Burundi/Ruanda, im Sudan und in der Elfenbeinküste) und finanziell (Aufbau einer eigenen EZ für afrikanische Länder). Aufgrund der wirtschaftlichen, politischen und militärischen Größe Südafrikas im regionalen Kontext besitzt das Land einen erheblichen regionalen Einfluss, den es seit dem Ende der Apartheid verstärkt ausübt (Landsberg 2005; Draper/Wheeler/Alves 2006). Allerdings stößt diese Einflussnahme schnell an Grenzen, da die Nachbarstaaten die Regionalmacht argwöhnisch beobachten. Südafrika war daher stets darauf bedacht, nicht als Hegemonialmacht aufzutreten, sondern über eine stille Diplomatie alle Verhandlungspartner gleichberechtigt einzubeziehen (*soft power approach*). Darüber hinaus bedingt der Wunsch Südafrikas, als Vertreter „afrikanischer Interessen“ wahrgenommen zu werden, große Zurückhaltung bei Versuchen von Industrieländern, Interessenkoalitionen mit Südafrika einzugehen. Südafrika reiht sich häufig – gelegentlich wider die eigenen Überzeugungen – in die Riege afrikanischer Regierungen ein, um eine Charakterisierung als „Büttel des Nordens“ zu vermeiden. Paradigmatisch für die Haltung mancher Nachbarländer ist das Zitat der nigerianischen Regierung von Mitte der 1990er Jahre, „*South Africa is a white country run by blacks*“. Damit wollte die damalige nigerianische Regierung gegen die Einmischung durch Präsident Mandela protestieren, der die Hinrichtung des Menschenrechtlers Ken Saro-Wiwa verurteilt hatte. Die umstrittene Politik Südafrikas gegenüber Simbabwe lässt sich zumindest teilweise auf dieses Bemühen um die Aufrechterhaltung afrikanischer Einigkeit zurückführen.

Südafrika hat in Deutschland schon zu Apartheid-Zeiten einen besonderen Stellenwert gehabt, wie beispielsweise die intensiven Debatten über einen Wirtschaftsboykott Südafrikas gezeigt haben. Mit dem Amtsantritt von Präsident Mandela wandelte sich Südafrika zum „*Everybody's Darling*“ der internationalen Politik, was zu einer intensiven Reisetätigkeit deutscher Politiker führte. Mit wenig anderen Ländern ließ sich eine entwicklungspolitische Zusammenarbeit auf moralisch so einwandfreie Weise rechtfertigen wie mit Südafrika. Zehn Jahre nach dem Ende der Apartheid genießt Südafrika zwar nach wie vor einen Sonderstatus, so dass entwicklungspolitische Instrumente weiterhin eine wichtige Rolle spielen sollten. Aber die bilateralen Interessen Deutschlands können und müssen ausdifferenziert werden, um die Zusammenarbeit mittelfristig auf eine neue Grundlage zu stellen. Folgende spezifische bilaterale Interessen lassen sich identifizieren (Liebig 2006):

- 1) *Unterstützung des südafrikanischen Transfermodells* hin zu einem demokratischen, wirtschaftlich stabilen Staat, um damit gleichzeitig ein Erfolgsmodell in Afrika zu etablieren („*showcase*“). In kaum einem anderen afrikanischen Land sind die Voraussetzungen für einen nachhaltigen wirtschaftlichen, politischen und sozialen Entwicklungsprozess so günstig. Allerdings bestehen noch erhebliche Risiken, ob Südafrika den Transformationsprozess erfolgreich bewältigt; die Situation ist aufgrund interner Risikofaktoren (soziale Ungleichheit, HIV/AIDS, Kriminalität etc.) labil.
- 2) *Stärkung der positiven regionalen Ausstrahlungswirkungen* Südafrikas. Südafrika erfüllt in politischer, sicherheitspolitischer und wirtschaftlicher Hinsicht eine Ankerlandfunktion in Afrika. Die südafrikanische Regierung hat der Diskussion um Good Governance innerhalb Afrikas neue Dynamik verliehen. NEPAD und andere regionale Initiativen unterstützen das deutsche Interesse an politischer Stabilität und guter Regierungsführung in der Region. Militärisch ist Südafrika zwar eine regionale Großmacht, es setzt diese Mittel jedoch in bewusster Abgrenzung zur eigenen Geschichte unter dem Apartheid-Regime ausschließlich als Friedensmacht ein. Die *post conflict-*

Einsätze mit Beteiligung Südafrikas gelten zwar nicht alle, aber doch überwiegend als Erfolge und unterstützen das deutsche Interesse an eigenen afrikanischen Konfliktlösungsmechanismen. Auch wirtschaftlich kann Südafrika aufgrund seiner relativen Größe und seiner Verflechtungen auf dem Kontinent eine Lokomotivfunktion übernehmen, insbesondere im südlichen Afrika. Indirekt trägt eine positive wirtschaftliche Entwicklung Südafrikas also zur Erreichung der MDGs auch in anderen Teilen Afrikas bei.

- 3) *Kooperation mit Südafrika bei der Gestaltung globaler Strukturpolitik.* Die konstruktive Rolle Südafrikas als Mittler zwischen Nord und Süd in wichtigen Foren globaler Strukturpolitik liegt im Interesse Deutschlands und ergänzt die eigenen Bemühungen um eine Stärkung des Multilateralismus. Südafrika hat in den letzten zehn Jahren außenpolitisch zwar nicht interesselos agiert, hat es aber vermieden, kurzfristige Eigeninteressen als regionale Hegemonialmacht zu verfolgen. Das Land hat dadurch an politischer Bedeutung in Afrika gewonnen. Darüber hinaus ist Südafrika intensiv in Dialogprozesse mit anderen Ankerländern eingebunden (z. B. IBSA¹, G20²), was zu einem überproportional großen Gewicht (relativ zur Wirtschaftskraft) Südafrikas in globalen Foren führt. Gerade die strategische Partnerschaft zwischen Südafrika und Indien dürfte bei der Gestaltung globaler Strukturpolitik in Zukunft einen erheblichen Einfluss haben.³
- 4) *Intensivierung des Engagements der deutschen Wirtschaft in Südafrika und Ausbau der wissenschaftlich-technischen Kooperation.* Deutschland ist mit ca. 500 ansässigen Unternehmen der wichtigste ausländische Direktinvestor in Südafrika. Die Rahmenbedingungen gelten als gut. Wenngleich Südafrika nur in Teilen bereits heute auf dem neuesten Stand der internationalen Forschung mithalten kann, ist mit einem starken Ausbau der Kapazitäten in den nächsten Jahren zu rechnen, so dass der Standort an Attraktivität für die deutsche Forschungslandschaft gewinnen wird. Ein frühzeitiges Engagement würde die spätere Positionierung erleichtern. Deutschland befindet sich in einer guten Ausgangsposition, da sich die südafrikanischen Forschungsinstitutionen (noch) nicht so stark auf britische oder US-amerikanische Partner konzentrieren, wie das in anderen Ankerländern aufgrund kolonialer oder langfristiger politischer Bindungen der Fall ist.

Insbesondere beim zweiten und dritten Interessenfeld kann nicht automatisch von einer Interessenkonvergenz mit Südafrika ausgegangen werden. Die Unterstützung regionaler Initiativen mit einem hervorgehobenen Partner Südafrika stößt auf Bedenken der Nachbarländer gegen eine hegemoniale Rolle Südafrikas in Afrika. Die Kooperation bei Fragen globaler Strukturpolitik verläuft bei den „harten“ Interessen anderer Politikbereiche nicht harmonisch, wie insbesondere in der Handelspolitik erkennbar ist, wo Deutschland als Mitglied der EU aufgrund des Agrarprotektionismus am Pranger steht.

Dennoch liegt es im aufgeklärten Eigeninteresse Deutschlands, die Kooperation mit Südafrika auszubauen und zu verdichten. Zwar reicht Südafrika im globalen Maßstab nicht an die Bedeutung von China und Indien heran, weil es ein viel kleineres Land ist. Aber Südafrika spielt bereits heute eine wichtige Rolle als Reformmotor auf dem afrikanischen Kontinent und als Vermittler zwischen Nord und Süd in Fragen globaler Strukturpolitik.

1 Indien, Brasilien, Südafrika.

2 Südafrika ist sowohl Mitglied der handelspolitischen Gruppierung G20 als auch des Gremiums der Finanzminister der G8 plus der wichtigsten Entwicklungsländer.

3 Vgl. auch Biallas / Knauer (2006).

Es festigt diese Position durch eine kluge Außenpolitik, die unter anderem die enge Vernetzung mit anderen Ankerländern verfolgt. Als Partner für Deutschland wird Südafrika daher noch wichtiger werden als bislang.

3 Schlussfolgerungen für die künftige Kooperation mit afrikanischen Ankerländern

Die Europäische Kommission arbeitet zurzeit an einer „Strategischen Partnerschaft“ mit Südafrika. Sie will durch einen intensiveren politischen Dialog die bestehenden Kooperationsbeziehungen bündeln und strategischer ausrichten. Ziel ist es, dass die Beziehungen zwischen der EU und Südafrika durch „*mehr Kohärenz, klare Zielsetzungen und eine gemeinsame politische Vision*“ gekennzeichnet sind. (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2006, 2) Ähnliche Bemühungen zeigen sich in Ansätzen in der deutschen Bundesregierung. Was könnte dies bedeuten?

Die Länder Subsahara-Afrikas müssen differenzierter durch die deutschen Außenbeziehungen abgedeckt werden. Dies bezieht sich sowohl auf die Inhalte der Kooperation als auch auf die eingesetzten Instrumente. Während in *Least Developed Countries* (LDCs) die Instrumente der EZ unter Beachtung der gängigen internationalen Standards (Paris-Deklaration, in der Prinzipien für die Entwicklungspolitik zwischen den Gebern und den Partnern definiert wurden) eingesetzt werden sollten, müssen die Kooperationsbeziehungen mit Ankerländern verbreitert und verdichtet werden, um ein attraktives Angebot machen zu können. Technische und finanzielle Zusammenarbeit der EZ sollte stärker verknüpft werden mit Instrumenten der wissenschaftlich-technischen Kooperation, wie wir sie heute primär mit Industrieländern einsetzen. Dabei können Eigeninteressen der deutschen Forschungslandschaft (und Wirtschaft) durchaus eine Rolle spielen, sie werden von einem selbstbewussten Partner sogar erwartet. Ankerländer ausschließlich durch die „Hilfebrille“ zu betrachten hieße, sie als strategischen Partner bei der Gestaltung regionaler und globaler Strukturpolitik nicht ernst zu nehmen.

Dies erfordert interne Anpassungen bei der Gestaltung der deutschen Außenbeziehungen. Die Aufteilung der Zuständigkeiten, Budgetmittel und Instrumente auf verschiedene Ressorts, die eine engere Abstimmung erst einüben müssen, ermöglicht Vorteile der Arbeitsteilung, aber erschwert eine strategische Gesamtsicht. Das Auswärtige Amt müsste stärker als in der Vergangenheit seine Rolle als Koordinator wahrnehmen und gleichzeitig den Dialog über die Ausgestaltung der strategischen Partnerschaft organisieren. Hierfür existiert mit der deutsch-südafrikanischen Binationalen Kommission, die von den Außenministerien beider Länder geleitet wird, prinzipiell ein gutes Instrument. Bislang sah die Kommission ihre Aufgabe allerdings nicht darin, die unterschiedlichen Akteure operativ zu vernetzen, sondern sie konzentrierte sich auf bilaterale Dialoge der jeweiligen Fachministerien. Eine Vision für die Zusammenarbeit mit afrikanischen Ankerländern, die aus dem bisherigen Ressortdenken ausbricht, ist bislang kaum erkennbar.

Literatur

- Biallas, Axel / Jan Knauer* (2006): Von Bandung zum Ölgeschäft: Indien und Inder in Afrika, Hamburg: German Institute of Global and Area Studies / Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien (GIGA Focus Afrika Nr. 1)
- Draper, Peter / Tom Wheeler / Phil Alves* (2006): The role of South Africa in Global Structural Policy, Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (Discussion Paper 7/2006)
- Engel, Ulf* (2005): Deutschland, Afrika und die Entstehung gemeinsamer Interessen, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 4/2005, 11–17
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften* (2006): Auf dem Weg zu einer strategischen Partnerschaft zwischen der EU und Südafrika, Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament, Brüssel, 28.6.2006, KOM(2006) 347
- Landsberg, Chris* (2005): Towards a developmental foreign policy? Challenges for South Africa's diplomacy in the second decade of liberation, in: *Social Research* 72 (3), 723–756
- Liebig, Klaus* (2006): Entwicklungszusammenarbeit im Gesamtkontext der Deutsch-Südafrikanischen Kooperation: eine Portfolioanalyse, Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (Discussion Paper 14/2006)
- Stamm, Andreas* (2004): Schwellen- und Ankerländer als Akteure einer globalen Partnerschaft: Überlegungen zu einer Positionsbestimmung aus deutscher entwicklungspolitischer Sicht, Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (Discussion Paper 1/2004)

China und Indien: Neue Geber in Afrika

Thomas Fues

1 Chinas und Indiens Interesse an Afrika

Afrikas Entwicklungsperspektiven und seine internationale Verhandlungsposition haben sich durch das massive Auftreten neuer Partner, vor allem China und Indien, in den letzten Jahren spürbar verändert. Es sind vor allem die vielfältigen Kooperationsangebote Chinas, die dem Kontinent attraktive Ergänzungen – in Einzelfällen auch Alternativen – zu den Beziehungen mit westlichen Industrieländern bieten. Der chinesische Afrika-Gipfel in Peking (November 2006), auf dem 48 afrikanische Staaten – darunter 40 Staats- und Regierungschefs – vertreten waren, markiert den bisherigen Höhepunkt einer sich überaus dynamisch entwickelnden Partnerschaft. Das chinesische Interesse an Afrika geht längst über den Wunsch nach Versorgungssicherheit bei Energieträgern und Rohstoffen und über eindimensionale, merkantilistische Absichten hinaus. Die Volksrepublik China verfolgt vielmehr eine vielschichtige, langfristig angelegte Strategie zur Vertiefung der sino-afrikanischen Beziehungen, die neben Handel auch zinsvergünstigte Kredite, Direktinvestitionen und Gemeinschaftsunternehmen, Infrastrukturprojekte, Entwicklungsvorhaben sowie politische Kooperation, Kultur und Tourismus umfasst. Charakteristisch für das chinesische Vorgehen ist der Fokus auf Ausbau der jeweiligen bilateralen Verbindungen; die multilateral-kontinentale Dimension tritt dahinter zurück. Auf dem Afrika-Gipfel hat sich China zur Verdoppelung seiner aktuellen Entwicklungsleistungen an den Kontinent bis zum Jahr 2009 verpflichtet und übertrifft damit in zeitlicher Hinsicht die Zusage der G8 von Gleneagles (2005), die Hilfe an Afrika bis 2010 um 100 % zu steigern. Darüber hinaus hat China konkrete Schritte gegenüber Afrika zur Ausweitung von Schuldenerlass, Handel und Direktinvestitionen angekündigt.

Die positive Resonanz in weiten Teilen Afrikas auf die chinesische Präsenz ist auch dadurch bestimmt, dass die Außenpolitik der Volksrepublik China strikt den Grundsatz der Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten der Partnerländer befolgt – auf Grundlage der 1954 geprägten „Fünf Prinzipien der friedlichen Koexistenz“. Unnachgiebig zeigt sich China im Hinblick auf die Ein-China-Position, die sich gegen die diplomatische Anerkennung Taiwans richtet. Während afrikanische und westliche Kritiker den Verzicht auf Konditionalität als Unterminierung der Bemühungen um Transparenz, gute Regierungsführung, Demokratie und Menschenrechte beklagen, verweist die Gegenseite auf den Vorrang von breitenwirksamer Entwicklung, Armutsbekämpfung und nationaler Souveränität vor politischen Zielen. Tatsache ist, dass der westliche Druck auf Länder mit Menschenrechtsverletzungen und Demokratiedefiziten wie Sudan, Simbabwe und Angola durch die unkonditionierten Hilfeleistungen Chinas konterkariert wird.

Noch weitgehend uneingelöst ist der Anspruch Chinas, die Zusammenarbeit mit regionalen Organisationen voranzubringen. Zwar hat der Peking-Gipfel den kontinentalen Bezugsrahmen für die chinesische Außenpolitik und die kollektive Selbstwahrnehmung Afrikas gegenüber dem Partnerland gestärkt. Offen bleibt aber, wie China langfristig mit den Bestrebungen von Afrikanischer Union (AU) und *New Partnership for Africa's Development* (NEPAD) zur Förderung guter Regierungsführung sowie zur Souveränitätseinschränkung bei gravierenden Menschenrechtsverletzungen umgehen will. Das Verhalten

gegenüber dem *African Peer Review Mechanism* könnte zum Testfall für die Ernsthaftigkeit Chinas werden, regionale Initiativen solidarisch zu unterstützen.

Hinsichtlich der Umwelt- und Sozialwirkungen chinesischer Direktinvestitionen und Infrastrukturprojekte werden zunehmend Befürchtungen laut, dass internationale Standards durch China ausgehebelt werden könnten, insbesondere da es in der Volksrepublik China an einer kritischen Öffentlichkeit mangelt. China hat zwar die Paris-Erklärung zur Wirksamkeit der internationalen Entwicklungszusammenarbeit unterschrieben, offenbar aus Empfängerperspektive, entzieht sich aber den Harmonisierungsbemühungen im Entwicklungsausschuss (DAC) der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD). Dies bedeutet auch, dass das Land keine systematischen Informationen zu Volumen, Schwerpunkten und Instrumenten seiner Geberprogramme liefert. Beachtenswert sind jedoch erste Kooperationsansätze Chinas gegenüber dem DAC sowie auf Partnerlandebene in Kenia und Tansania.

Auch Indien hat seine Beziehungen zu Afrika in letzter Zeit merklich ausgebaut, allerdings auf einem Niveau weit unterhalb des chinesischen Engagements. Ähnlich motiviert wie China und teils in offener Rivalität mit dem ostasiatischen Nachbar geht es Indien um langfristige Rohstoff- und Energieversorgung, Absatzmärkte, Direktinvestitionen und politischen Einfluss. Sektorale indische Stärken liegen vor allem im Bereich der pharmazeutischen Generika und der Informations- und Kommunikationstechnologien, konkurrieren also nicht direkt mit chinesischen Interessen. Der Pekinger Afrika-Gipfel hat die Debatte in Indien angefacht, wie der eigenen Marginalisierung auf dem afrikanischen Kontinent entgegengewirkt werden kann. Verglichen mit China setzt Indien stärker multilaterale Akzente durch Wirtschaftsverträge mit (sub-)regionalen Organisationen wie NEPAD, *Southern African Development Community* (SADC) und *Economic Community of West African States* (ECOWAS). Als größte Demokratie der Welt befindet sich Indien in Harmonie mit den erklärten gesellschaftspolitischen Werten von AU und NEPAD; trifft sich in seinem absoluten Souveränitätsverständnis aber mit der chinesischen Position. In der Gesamtbetrachtung entspricht Indiens Entwicklungszusammenarbeit (EZ) nicht den DAC-Standards, insbesondere bezüglich des Eigeninteresses an Lieferbindung und an nationalem Prestigegewinn. Die Zusammenarbeit mit westlichen Gebern im DAC-Kontext steht noch ganz am Anfang.

2 Herausforderungen für die OECD-Welt

Ein zentrales Thema für Deutschland, die EU und die gesamte OECD-Welt ist die Frage, wie China und Indien in den Prozess zur Geberharmonisierung, Programmfinanzierung und Lieferaufbindung auf Basis der Paris-Erklärung – gerade im Hinblick auf die Zusammenarbeit mit Afrika – eingebunden werden können. Beide Länder haben bisher wenig Neigung zur vollen Integration in die DAC-Verfahren gezeigt. China war in Einzelfällen zur Kooperation bereit, z. B. durch Einbeziehung eines chinesischen Beobachters in den DAC *Peer Review* der britischen EZ sowie durch Teilnahme am Dialogprozess des DAC für EZ-Offizielle aus Nicht-Mitgliedsländern. Daneben geht es um die Frage, wie den internationalen Normen und Regelwerken in den Außenwirtschaftsbeziehungen Chinas und Indiens mit Afrika Geltung verschafft werden kann, um die langfristigen Entwicklungsperspektiven des Kontinents zu stärken. Dies gilt u. a. für Umwelt- und Sozialstandards, z. B. im Infrastrukturbereich und in der Rohstoffförderung, sowie für Verfahren zur För-

derung von Good Governance, beispielsweise durch die *Extractive Industries Transparency Initiative* (EITI). Zudem befinden sich bilaterale politische Kontakte zunehmend in einer Wettbewerbssituation mit anderen Akteuren. Initiativen zur Verbesserung der Wirksamkeit und der stärkeren Ausrichtung auf Partnerinteressen im Sinne der Paris-Erklärung zu *Aid Effectiveness* werden auch in diesem Lichte bedeutsamer.

3 Schlussfolgerungen für den deutschen G8-Vorsitz und die EU-Ratspräsidentschaft

Im Rahmen ihrer EU- und G8-Präsidentschaft bieten sich der Bundesregierung eine Reihe von Möglichkeiten, die sprunghaft gewachsene Präsenz Chinas und Indiens in Afrika zu thematisieren und vorwärtsweisende Initiativen zu entfalten. Ein prioritäres Anliegen sollte es dabei sein, den beiden Ländern die Vorteile und Notwendigkeit eines vertieften Geberdialogs zur optimalen Unterstützung der afrikanischen Entwicklungsprioritäten und zur fristgerechten Erreichung der MDGs vor Augen zu führen. Die Bundesregierung muss sich jedoch darauf einstellen, dass der DAC von China und Indien nicht als geeignetes zwischenstaatliches Forum für Erfahrungsaustausch und Koordination akzeptiert werden wird. Für diesen wahrscheinlichen Fall sollte sich Berlin auf die Unterstützung der laufenden Reformbestrebungen im UN-Wirtschafts- und Sozialrat (ECOSOC) konzentrieren. Insbesondere das von der Staatengemeinschaft auf dem Millennium+5-Gipfel 2005 beschlossene zweijährige *Development Cooperation Forum* unter Federführung des ECOSOC könnte zur geeigneten Plattform für die gesamte Gebergemeinschaft entwickelt werden. Die Verständigung mit den neuen Gebern sollte hier institutionell verankert werden. Bestehende inhaltliche Differenzen mit China und Indien in EZ-Programmen mit Drittländern, insbesondere im Bereich gute Regierungsführung, Demokratisierung und Menschenrechte, sollten in einem konstruktiven entwicklungspolitischen Dialog bei Anerkennung der legitimen außenpolitischen Ziele Chinas und Indiens thematisiert werden.

Auch die jährliche Überprüfung der Umsetzungsfortschritte bei den MDGs im ECOSOC lässt sich als Ansatzpunkt für ein besseres Zusammenwirken der Geber in Afrika nutzen. Dabei sollte die Bundesregierung positiv an die asiatischen Erfolge bei der Armutsbekämpfung, speziell Verringerung der absolut Armen in China um 400 Millionen innerhalb von 25 Jahren, anknüpfen und China und Indien Möglichkeiten zur situationsgerechten Übertragung ihrer Erfahrungen in den afrikanischen Kontext einräumen. Als vorbildhaft werden beispielsweise die chinesischen Erfahrungen in der Agrartechnologie (Bewässerungslandwirtschaft und Reisanbau) betrachtet, mit deren Hilfe der Ernteertrag in Afrika möglicherweise drastisch erhöht werden könnte. Die chinesischen Fortschritte bei der Malaria-Bekämpfung könnten Afrika den Weg zu einer effektiveren Gesundheitspolitik weisen.

Ein weiterer Schwerpunkt der deutschen EU- und G8-Präsidentschaft könnte darin liegen, den Dialog mit China und Indien im Hinblick auf Stärkung und Reform der multilateralen Entwicklungsagenturen, insbesondere des UN-Systems, zu suchen. Im Rahmen der multilateral ausgerichteten Utstein-Gruppe, der neben Deutschland Belgien, Dänemark, Finnland, Großbritannien, Kanada, Niederlande, Norwegen, Schweden und die Schweiz angehören, setzt sich Berlin bereits seit langem für die Steigerung der Wirksamkeit des UN-Entwicklungsbereichs ein. Der Anfang November 2006 vorgelegte Bericht einer von UN-Generalsekretär Kofi Annan eingesetzten hochrangigen Beratungsgruppe zur systemwei-

ten Kohärenz präsentiert zahlreiche Reformempfehlungen, die bisher auf wenig Gegenliebe bei der G77/China getroffen sind. Die Bundesregierung könnte sich gegenüber China und Indien dafür einsetzen, gemeinsam die Reform der UN-Entwicklungsorganisationen in Angriff zu nehmen, um das drohende Scheitern Afrikas bei der Erreichung der MDGs abzuwenden.

Im Hinblick auf die Entwicklungsperspektiven Afrikas und weitere kritische *Global Governance*-Herausforderungen (Umwelt, Sicherheit, Welthandel etc.) empfiehlt sich eine Vertiefung der institutionalisierten Zusammenarbeit zwischen der G8 und den Ankerländern, insbesondere China und Indien. Das Kooperationsangebot sollte über die bisher übliche, auch für 2007 geplante Einladung an diese Staaten für eine Dialogveranstaltung am Rande des Gipfels hinausgehen. Langfristig ist eine volle Integration wichtiger Ankerländer in die Gipfelarchitektur anzustreben, wie dies im Rahmen der G20 (*Finance*) bereits auf der Ebene der Finanzminister und Notenbankgouverneure geschehen ist. Mögliche Modelle werden in der internationalen Öffentlichkeit schon breit diskutiert; etwa der als „L20+“ bezeichnete Vorschlag des früheren kanadischen Premiers, Paul Martin, für ein modifiziertes Gremium der Staats- und Regierungschefs analog zur G20 (*Finance*). Die Bundesregierung sollte den G8-Vorsitz dazu nutzen, konkrete Schritte für eine strukturelle Erweiterung der Gipfeltreffen in die Wege zu leiten. Dabei ist zu berücksichtigen, dass der informelle Zusammenschluss der maßgeblichen Staaten aus Nord und Süd nicht die universell anerkannte Rolle der Vereinten Nationen für die Weltpolitik untergraben darf.

China tritt in Afrika einerseits als Wachstumsförderer auf, andererseits bestehen Befürchtungen, dass China Ansätze zur Verbesserung der Regierungsführung in Afrika unterminiert. Es gilt also vor allem, chinesische Investitionen in Afrika für den Kontinent produktiv und nachhaltig im Sinne der Förderung afrikanischer *Good Governance*-Initiativen zu nutzen. Sinnvoll wäre daher auch eine deutsche Initiative zur Auslotung von trilateralen Kooperationsmöglichkeiten zwischen Europa, China bzw. Indien und Afrika. Eine Möglichkeit böte sich etwa in NEPAD-Politikbereichen wie Landwirtschaft, wie bereits in der neuen EU-China-Strategie angedacht. Auch die Verbindung mit der Infrastruktur-Initiative der EU in Afrika oder der EU-Wasserinitiative böten sich an. China und Indien sollten darüber hinaus zur Beteiligung an weiteren Geberrunden in afrikanischen Staaten ermutigt werden. Deutschland kann hier, zusammen mit anderen EU-Mitgliedstaaten, eine fördernde Rolle einnehmen und etwa bilateral einen Dialog vorbereiten, der dann perspektivisch auf EU-Ebene mit den ‚neuen Akteuren‘ vor Ort weitergeführt werden sollte; EU-Ratspräsidentschaften haben einen Initiativspielraum, den es aktiv zu nutzen gilt.

Nicht zuletzt die aktive chinesische Gipfeldiplomatie in Afrika (China-Afrika-Gipfel im November) verdeutlicht, dass die Ebene der hochrangigen politischen Kontakte mit Afrika auf europäischer Seite ein wichtiges und in den letzten Jahren vernachlässigtes Element ist. Bilaterale Besuche wie von Bundespräsident Köhler oder auch Fachministern in Afrika sind daher bedeutungsvolle politische Signale. Wichtig wird darüber hinaus die Vorbereitung eines EU-Afrika-Gipfels sein, wie er bereits seit dem Jahr 2003 aussteht.

Afrika aus einer Global Governance-Perspektive

Dirk Messner

Das Spielfeld, auf dem Global Governance stattfindet, verändert sich nachhaltig. Die nach dem 11. September 2001 dominierende Diskussion über das unipolare, US-dominierte System der internationalen Politik wird sukzessive abgelöst durch die Wahrnehmung, dass mit dem Aufstieg Chinas und Indiens als zunehmend einflussreichen globalen ökonomischen und politischen Akteuren, der Neupositionierung Russlands als Energie- und Rohstoffmacht sowie weiteren an regionaler und internationaler Bedeutung gewinnenden Ankerländern wie Brasilien und möglicherweise die Türkei ein neues multipolares Machtgefüge entsteht, das die Dynamiken in der Global Governance-Architektur grundlegend verändert (Ramo 2004; Müller 2006; Messner 2006). In den Analysen zu diesen Machtverschiebungen im globalen System kommt Afrika in der Regel gar nicht oder nur am Rande vor. Die folgenden vier Skizzen sollen demgegenüber zeigen, dass solche Global Governance-Strategien zu kurz greifen, welche die Rolle Afrikas in globalen Politikprozessen weitgehend ausklammern und die Perspektive auf diesen Kontinent auf die Frage der Umsetzung der *Millennium Development-Ziele* verkürzen.

1 Afrika als Krisenkontinent, Heimstatt zentraler Weltprobleme und Testfeld von Global Governance

Trotz des an Dynamik gewinnenden Wachstums in vielen afrikanischen Staaten (vgl. Beitrag Asche mit Biallas, Kapitel II) wird dieser Kontinent auf absehbare Zeit durch eine Vielzahl von Krisen charakterisiert bleiben, die nicht nur die menschliche Sicherheit in den jeweiligen Gesellschaften bedrohen, sondern zugleich die regionale Stabilität unterminieren und Auswirkungen auf Europa und das internationale System mit sich bringen. Die Teufelskreisläufe zwischen absoluter Armut, überforderten und gescheiterten Staaten, inner- und zwischenstaatlichen Konflikten, Seuchen und Krankheiten sowie Wanderungsbewegungen sind in Afrika so ausgeprägt wie in keiner anderen Weltregion. In Afrika entstehen also Problemkonstellationen mit potentiell internationaler Ausstrahlung, zu deren Einhegung internationale Kooperation notwendig ist. Afrika ist deshalb auch ein Testfall für Global Governance: In der Tat sind in Afrika eine Vielzahl von externen Akteuren der Entwicklungspolitik sowie der Maschinerie der internationalen Krisenbearbeitung und -prävention engagiert.

Aus den Erfahrungen mit den vielfältigen Aktivitäten internationaler Akteure in Afrika lassen sich drei wichtige Schlussfolgerungen für die Global Governance-Diskussion ziehen:

Erstens gibt es eine Reihe von Voraussetzungen für erfolgreiches Engagement in Afrika, die von den externen Organisationen erfüllt werden müssen: Ziele und eingesetzte finanzielle Ressourcen müssen in einem angemessenen Verhältnis zueinander stehen, was oft nicht der Fall ist, z. B. wenn es um die Finanzierung von Friedenstruppen oder Wiederaufbaumaßnahmen geht. Entwicklungs- und sicherheitspolitische Strategien internationaler Akteure, die nicht aufeinander abgestimmt sind, sind in der Regel unwirksam; der „Ad-hocismus“ der internationalen Gemeinschaft im dem Feld der Konfliktprävention und

-bearbeitung in Afrika (heute Sudan, morgen Kongo, übermorgen Somalia) trägt oft eher die Züge von Symbolpolitik, als den Anforderungen an langfristig orientierte Stabilisierungsstrategien zu genügen. Unzureichende Governance-Strukturen der externen Akteure (zu viele Einzelaktivitäten, zu wenig Koordination, Kooperation und Arbeitsteilung) schmälern die Wirksamkeit internationalen Krisenmanagements und der Entwicklungspolitik. Die internationalen Akteure müssen also ihre eigenen Handlungskapazitäten verbessern, um wirksame Global Governance-Beiträge leisten zu können.

Zweitens zeigen die Erfahrungen in Afrika, dass internationale Kooperation endogene Entwicklungsdynamiken und entwicklungsorientierte Akteure in den Ländern wirkungsvoll unterstützen kann. Wo es diese endogenen Pole nicht gibt, ist die Reichweite externer Akteure sehr begrenzt – oft geht sie kaum über Überlebenshilfe hinaus. Entwicklung lässt sich also nicht exportieren. Aus der Global Governance-Perspektive heißt dies, dass Global Governance-Strategien, die auf die Einhegung von Problemen mit potentiell internationaler Ausstrahlung in Afrika ausgerichtet sind, auf nationale Entwicklungsfortschritte angewiesen sind. Effektive Global Governance setzt also ein Minimum an nationalen Governance-Fähigkeiten voraus. Es war diese ernüchternde Einsicht, die Robert Cooper im Jahr 2003 in seinem Band „*The Breaking Nations*“ dazu veranlasste, langfristig orientierte „liberale Protektorate“ des Westens in scheiternden Staaten in die Diskussion zu bringen. Diese Provokation war eine sehr ernst zu nehmende Kritik an dem kurzatmigen Engagement der Industrieländer in den schwachen Staaten Afrikas.

Drittens verdeutlichen die Erfahrungen in Afrika mit der Vielzahl der grenzüberschreitenden Konflikte, dass der Aufbau von *Regional Governance*-Kapazitäten (z. B. im Rahmen der Afrikanischen Union) entscheidend ist, um die grenzüberschreitenden Krisen in Afrika zu bearbeiten. *Regional Governance* verfügt oft über mehr Legitimation als Intervention von Außen. Global and *Regional Governance* können sich ergänzen.

2 Klimawandel verschärft Entwicklungskrisen in Afrika und wird das Verhältnis zwischen Europa Afrika grundlegend verändern

Der Klimawandel (vgl. Beitrag Scholz / Bauer, Kapitel IV) wird die existierenden Entwicklungskrisen Afrikas weiter verschärfen. Je höher der globale Temperaturanstieg ausfällt, desto gravierender werden Wasser- und Ernährungskrisen in Afrika zunehmen. Zudem könnten klimainduzierte Konflikte an Bedeutung gewinnen. Aus der Global Governance-Perspektive heißt dies, dass eine wirksame globale Klimapolitik eine wesentliche Voraussetzung für nachhaltige Armutsbekämpfung und Konfliktprävention in Afrika darstellt. Deutsche Beiträge zum Aufbau CO₂-armer Energie- und Produktionssysteme in China und Indien können also Bestandteil einer klugen Afrikapolitik sein. Global Governance heißt demnach, globale Interdependenzgeflechte und Kausalbeziehungen in der Politikformulierung zu berücksichtigen. Die fragmentierten Akteursgruppen komplexer Außenbeziehungen in Deutschland, aber auch in Europa, tun sich mit solch komplexen Interdependenzgeflechten schwer.

Der Klimawandel hat jedoch noch eine weitere Dimension, die für das europäisch-afrikanische Verhältnis von Bedeutung ist. Der Stern-Report aus dem Jahr 2006 verdeutlicht, dass der von den Industrieländern, also auch den EU-Mitgliedsstaaten, zu verantwortende Klimawandel enorme ökonomische Schäden nicht zuletzt in Afrika verursachen

wird. Je sichtbarer diese Zerstörungen und Kosten im Zeitverlauf werden, desto lauter wird die nachvollziehbare Forderung nach Kompensation werden. Zwischen Afrika und Europa werden also neue Verteilungskonflikte entstehen.

3 China in Afrika: Der Armutskontinent als erster Schauplatz der Machtspiele zwischen alten und neuen Weltmächten im 21. Jahrhundert

Der Aufstieg Chinas und Indiens (vgl. Beitrag Fues, Kapitel V) sowie deren Ressourcen- und Energiehunger führen angesichts der Unfähigkeit der Industrieländer, ihre Ressourcen- und Energieeffizienz nachhaltig zu erhöhen, zu einem neuen Wettlauf um den Zugang zu Ressourcen und Energiequellen (Alden 2006; Deutsche Bank Research 2006). Eine Renaissance der Geopolitik deutet sich an (Humphrey / Messner 2006). Die Rohstoff- und Energiefrage wird zu einem zentralen Bezugspunkt der Beziehungen zwischen den USA, China, Indien und Europa (vgl. Beitrag Melber, Kapitel VI). Die aufgeregte Diskussion über das wachsende Interesse Chinas an Afrika und seinen Ressourcen ist nur aus dieser Perspektive verständlich. Afrika wird zum ersten Schauplatz der Auseinandersetzungen zwischen den alten Schwergewichten der Weltpolitik, die um ihre angestammten „Rechte“ und Privilegien fürchten, sowie den aufstrebenden asiatischen Mächten, die zum Teil mit harten Bandagen eine Rohstoffsicherungspolitik betreiben, die ihren Wachstumskurs absichern soll. Europa muss in dieser neuen Konstellation eine Strategie entwickeln, die seine unmittelbaren Eigeninteressen an Rohstoff- und Energiesicherheit (die ohne eine radikale Steigerung der Energie- und Ressourceneffizienz ohnehin nicht zu erreichen sein wird) und sein Interesse an einer guten Zusammenarbeit mit China und Indien mit dem Interesse an der Einhaltung erreichter globaler Umwelt-, Sozial- und Menschenrechtsstandards zusammenführt. Dabei sind einseitige Schuldzuweisungen („Rohstoffplünderung durch China“, „Unterstützung fragwürdiger Regime in rohstoffreichen Ländern durch Peking“) angesichts der Rohstoff- und Energiepolitik des Westens der vergangenen Jahrzehnte sicher nur wenig glaubwürdig. Welche Antwort Deutschland und Europa auf die zunehmende Bedeutung Chinas (und demnächst auch Indiens) in Afrika finden werden, spielt daher für die zukünftige Rolle Deutschlands und der EU in der veränderten globalen Machtkonstellation zu Beginn des 21. Jahrhunderts und für die Ausrichtung der eigenen Global Governance-Strategie eine entscheidende Rolle.

4 Afrikanische Akteure in Global Governance-Prozessen

Afrika ist jedoch nicht nur als Ausgangspunkt für Weltprobleme und Schauplatz von Machtauseinandersetzungen zwischen den großen Global Governance-Akteuren von Bedeutung. Vielmehr sind viele Global Governance-Prozesse ohne die Beteiligung von afrikanischen Akteuren nicht sonderlich erfolgversprechend. Eine zentrale Rolle spielt in diesem Kontext sicher Südafrika, das selbst zu den wichtigen Ankerländern mit regionaler Ausstrahlung und zunehmender Bedeutung in globalen Politikprozessen gehört (Draper / Wheeler / Alves 2006). Besonders interessant ist, dass sich Südafrika mit Brasilien und Indien zu einer Art „G3 des Südens“ zusammengeschlossen hat, um gemeinsame Strategien für globale Politikprozesse zu entwickeln. Aus deutscher und europäischer Perspektive ist es daher wichtig, Südafrika, aber auch einige andere afrikanische Staaten wie Nige-

ria und Ägypten, als relevante Akteure internationaler Politik wahrzunehmen. Vielleicht noch wichtiger ist jedoch nach zehn Jahren Diskussion über die Chancen und Grenzen von Global Governance die Erkenntnis, dass globale Politikprozesse ohne Legitimation durch diejenigen, die bisher kaum an ihnen beteiligt, aber oft unmittelbar von ihnen betroffen waren, auf Dauer zum Scheitern verurteilt sind (Stiftung Entwicklung und Frieden 2006; Sidiropoulos 2006). Global Governance-Strategien müssen demnach Antworten auf die Frage geben, wie die 53 afrikanischen Staaten (und Formationen wie die G77, G90 und G110) angemessen an globalen politischen Prozessen beteiligt werden können. Exklusive, nur auf die Beteiligung der starken Akteure vertrauende Global Governance-Konzepte übersehen die wesentliche Bedeutung von Legitimation als politischer Ressourcen. Umgekehrt müssen sich die afrikanischen Staaten und Gesellschaften die Frage stellen, welche regionalen Kooperationsmuster dazu beitragen könnten, die Rolle des Kontinents in der Global Governance-Architektur zu stärken. Afrika steht also vor der schwierigen Aufgabe, seine bisher eher periphere Stellung in Weltwirtschaft und -politik sukzessive zu verbessern.

Literatur

- Alden, Chris* (2005): China in Africa, in: *Survival*, 47(3)
- Deutsche Bank Research* (2006): China's commodity hunger: implications for Africa and Latin America, Juni 2006, Frankfurt a. M.
- Drafer, Peter / Tom Wheeler/ Phil Alves* (2006): The role of South Africa in Global Structural Policy, Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (Discussion Paper 7/2006)
- Humphrey, John / Dirk Messner* (2006): Unstable multipolarity? China's and India's challenges for Global Governance, Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (Briefing Paper 1/2006)
- Messner, Dirk* (2006): Machtverschiebungen im internationalen System. Global Governance im Schatten des Aufstieges von China und Indien, in: Tobias Debiel / Dirk Messner / Franz Nuscheler (Hrsg.), *Globale Trends 2007: Frieden – Entwicklung – Umwelt*, Frankfurt a. M.: Fischer Taschenbuch Verlag, 45–60
- Müller, Harald* (2006): *Weltmacht Indien*, Frankfurt a. M.: Fischer Taschenbuch Verlag
- Ramo, Joshua* (2004): *The Beijing Consensus*, London: Foreign Policy Center
- Sidiropoulos, Elizabeth* (2006): What role for south coalitions in Global Governance? A South African view, in: *Foreign Voices*; online: www.sef-bonn.org/download/publikationen/foreign_voices/foreign-voices-3-2006.pdf
- Stiftung Entwicklung und Frieden* (Hrsg.) (2006): *Global Governance für Entwicklung und Frieden. Perspektiven nach einem Jahrzehnt*, Bonn

VI Kommentare und Analysen zur „Afrika-
Agenda 2007“ aus internationaler Perspektive

Bessere Regierungsführung, mehr Wachstum

Elizabeth Sidiropoulos / Romy Chevallier¹

1 Hintergrund

Mit einem Anteil von weniger als 2 % am globalen Handel und einem ähnlichen Verhältnis bei den Investitionsströmen ist Afrikas Integration in die Weltwirtschaft asymmetrisch und basiert auf dem Rohstoffsektor, der nur wenige Vorteile bietet. Afrikas regionale Integrationsinitiativen sind zahlreich und überlappend, seine Ökonomien sind nicht komplementär und es steht substantiellen angebotsorientierten Herausforderungen gegenüber. Bezeichnenderweise ist Afrika keine homogene Einheit, sondern setzt sich aus 53 Staaten zusammen – mit unterschiedlichen Ressourcen, unterschiedlicher Leistungsfähigkeit, verschiedenen sozioökonomischen Profilen, Stärken und Schwächen.

Vor diesem Hintergrund können Afrikas hauptsächliche Herausforderungen nicht nur durch mehr Entwicklungshilfemittel angegangen werden – außer diese Mittel sind dahin gehend orientiert, die Ökonomien innerhalb der Weltwirtschaft wettbewerbsfähiger zu gestalten und effektiver zu regeln. Fast 50 Jahre nach Ghanas Entkolonialisierung sind die größten Defizite des Kontinents effektive und verantwortliche politische Führung.

Diese Defizite führen dazu, dass dauerhaftes Wirtschaftswachstum und Entwicklung in vielen afrikanischen Ländern nicht stattfindet. Entwicklungshilfe war lange Zeit eine zentrale Quelle für die Regierungseinkünfte vieler Länder, doch ihre Ergebnisse entsprachen nicht dem bereitgestellten Finanzvolumen. Die jüngsten Entwicklungen zur Verdoppelung der Entwicklungshilfe bis 2010 – in der Hoffnung, dass ein *big bang*-Ansatz jenen Impuls gibt, den vorangegangene Bemühungen nicht geben konnten – laufen Gefahr, alle Energie auf die Höhe der zur Verfügung stehenden Gelder zu konzentrieren, statt darauf zu fokussieren, was mittels der bisherigen Gelder erreicht wurde und wie nachhaltig diese Bemühen waren. Außerdem wird angesichts der Versuche, mehr ODA (*Official Development Assistance*)-Mittel zu erhalten, vorhandenen Möglichkeiten der afrikanischen Staaten, mehr eigene Ressourcen zu mobilisieren, zu wenig Aufmerksamkeit geschenkt. Zum Beispiel berichtet die Weltbank in ihrem jüngsten „*Doing Business 2007*“-Report, dass die Elfenbeinküste eine Regelung gestrichen habe, nach der bei jeder Eigentumsübertragung die Einwilligung des Städteministers einzuholen sei. Auf diese Weise wurde die erforderliche Zeit zur Registrierung von Eigentum von 397 auf 32 Tage verkürzt (Weltbank 2006, 2).

Die Marginalisierung des Kontinents entspringt einem Mangel an wirtschaftlicher Diversifizierung und dürftiger Wettbewerbsfähigkeit seiner Produkte. Um diese Marginalisierung aufzubrechen bedarf es einer Strategie, die darauf abzielt, Wachstum fundamental zu verbessern, Wettbewerbsfähigkeit und Produktivität auf dem Kontinent zu steigern sowie ein Rahmenwerk zu etablieren, das Geschäftsbeziehungen zu Afrika fördert (vgl. Herbert 2006). Die Millenniums-Entwicklungsziele sollen Armut reduzieren und größere Verteilungsgerechtigkeit schaffen, doch sie fokussieren weniger darauf, wie Produktivitätskapazitäten der Wirtschaft freigesetzt werden können. In dem Wettlauf darum, ein Minimum

1 Übersetzung aus dem Englischen: Nathalie Bouchez.

an Grundbildung oder Zugang zu Gesundheitsdienstleistungen zu erreichen (beides sehr wichtige Ziele), läuft man Gefahr, den größeren Kontext zu vergessen. Dieser größere Kontext umfasst die notwendigen angebotsorientierten Aspekte von Investitionen, die auf direktem Wege Wachstum ankurbeln und Arbeitsplätze schaffen, und somit auf lange Sicht größere Ressourcen für soziale Programme bereitstellen können. Gleichzeitig kann dies nur in einem effektiven institutionellen und regulatorischen Umfeld stattfinden.

Einige der den Afrikanischen Volkswirtschaften zugrunde liegenden Charakteristika stellen schwierige Herausforderungen dar (vgl. Grobbelaar 2006, 33–34):

- Die geringe Größe individueller Märkte, sowohl hinsichtlich der Anzahl von Konsumenten als auch dem niedrigen Niveau von verfügbarem Einkommen. Die Größe einer durchschnittlichen Volkswirtschaft in Subsahara-Afrika (Südafrika und Nigeria nicht eingeschlossen) liegt bei 3,6 Mrd. US\$ und entspricht dem wirtschaftlichen Niveau einer typischen amerikanischen Stadt mit 60.000 Einwohnern. Das bedeutet, dass die Entwicklung von Industrien eher im Kontext von Exportförderung als von Importsubstitution gesehen werden muss.
- *Die Dominanz des informellen Sektors.* Informeller Handel und Subsistenzwirtschaft bilden das Rückgrad der meisten afrikanischen Volkswirtschaften. Auch wenn informelle Aktivitäten wichtige Strategien der Existenzsicherung sind, tragen sie nicht ausreichend zum gesamtwirtschaftlichen Wachstum bei und folglich bleibt es eine der Hauptherausforderungen für die Regierungen in der Region, den formellen Sektor zu entwickeln.
- *Die Vernachlässigung des Privatsektors seit der Unabhängigkeit.* Verglichen mit anderen Entwicklungsländerregionen wie Asien und Lateinamerika steckt insbesondere in Subsahara-Afrika die Entwicklung des Privatsektors noch in den Kinderschuhen.

In den vergangenen Jahren haben größere politische Stabilität, Demokratie, *accountability* und verbesserte Regierungsführung in vielen afrikanischen Ländern zu neuen politischen und wirtschaftlichen Dynamiken geführt, die entwicklungs- und wachstumshemmende Straflosigkeit, Willkür und kommerzielle Hindernisse abgebaut haben. Vieles davon spiegelt sich in Debatten der *New Partnership for Africa's Development* (NEPAD) zum *African Peer Review Mechanism* (APRM) – der sich auf politische, wirtschaftliche und *corporate* Governance bezieht – und im Rahmen der Afrikanischen Union (AU) wider. Dies bedeutet, dass Afrika kein Umfeld mehr ist, in dem alles möglich ist („*anything goes*“), auch wenn es weiterhin schwache Regierungsbereiche gibt. Auch die Zivilgesellschaft ist in politischen, wirtschaftlichen und unternehmerischen Angelegenheiten stimmgewaltiger geworden.

Nachfolgend sollen zwei Schlüsselbereiche bezüglich Regierungsführung und wirtschaftliches Wachstum vorgestellt werden, die einen entscheidenden Wandel bewirken und die während der doppelten Präsidentschaft Deutschlands betont werden könnten:

2 Governance und APRM

Bessere Regierungsführung, bzw. Governance, ist eine Vorbedingung für nachhaltiges und gerechtes Wachstum, das Entwicklung für alle Bürger hervorbringt. Gute Regierungsführung beinhaltet die Fähigkeiten der Regierung, wirtschaftliche und gesellschaftliche Ressourcen effektiv zu handhaben, vernünftige Politikstrategien und breit angelegte Steu-

erungsmechanismen zu entwerfen und zu implementieren, die den *modus operandi* für Akteure wie für Unternehmen vorgeben, sowie wirtschaftliche Effizienz durch gerechte Regeln zu fördern und Korruption und Amtsmissbrauch im öffentlichen und privaten Bereich zu drosseln.

Viele afrikanische Staaten realisieren zunehmend, dass extern generierte Patentrezepte allein keine Antwort sind. Wandel muss von innen kommen und von Afrikanern selbst gesteuert werden.

Der *African Peer Review Mechanism*, der sich aus der NEPAD-Idee heraus entwickelte, ist ein freiwilliger Prozess, dem bis heute 26 afrikanische Staaten beigetreten sind. Der Beurteilungsprozess in den vier Schlüsselbereichen von Regierungsführung – politische, wirtschaftliche, *corporate* Governance und sozioökonomische Entwicklung – ist genauso wertvoll wie das Endergebnis selbst. Als inklusiver Prozess, der alle Teile der Zivilgesellschaft mit einschließt, kann er als nützliches Forum dienen, um eine nationale Debatte darüber anzustoßen – und idealerweise auch einen Konsens darüber herzustellen –, wie ein Aktionsplan zum Angehen der durch den *Peer Review* identifizierten Defizite gestaltet werden kann. Auch wenn in Regierungskreisen die Tendenz vorherrscht, den Prozess schönfärben zu wollen, liefert die Öffnung für die Zivilgesellschaft auf lange Sicht Möglichkeiten, sich mit Governance-Fragen auseinanderzusetzen.

Eine Verbesserung des Governance-Klimas ist langfristig der sicherste Weg, um Gesellschaften zu formen, die den Lebensstandard der Menschen verbessern. Der Erfolg dessen hängt jedoch davon ab, inwieweit diese Initiativen verinnerlicht und im eigenen Land entstanden sind. Es wäre noch zu früh, um festzustellen, ob der APRM erfolgreich war, doch sein Wert liegt bereits in der Teilhabe der Afrikaner.

3 Infrastruktur: Das Mittel zur Entfesselung von Wachstum

Während Wirtschaftswachstum und Entwicklung von einer beträchtlichen Anzahl von Faktoren abhängen, würden mehr infrastrukturelle Verbindungen zwischen den Regionen einen großen Schritt in Richtung eines verbesserten Unternehmensumfeldes und vertiefter regionaler Integration darstellen – was bereits ein Kernziel von AU und EU ist. Aus den gleichen Gründen ist Infrastruktur auch eine der Hauptprioritäten von NEPAD. In Afrika liegen die Transportkosten unter den höchsten auf der Welt. Die Transportkosten in Binnenländern können bis zu 77 % dem Wert des Exportes entsprechen. Nur 30 % von Afrikas mehr als zwei Millionen Kilometer langem Straßennetz sind befestigt und die Instandhaltung vorhandener Infrastruktur ist dürftig. Die UN-Wirtschaftskommission für Afrika (*UN Economic Commission for Africa – UNECA*) stellte im Jahr 2006 fest, dass trotz der Wichtigkeit der Transafrikanischen Fernstraße, deren Ausbau in nationalen Investitionsprogrammen berücksichtigt werden sollte, nur 16 % aller Länder Verbindungen bis an ihre Staatsgrenzen fertig gestellt haben (vgl. UNECA 2006, 12, 74).

Die Implementierung des NEPAD-Aktionsplans für Infrastruktur (*Short-term Action Plan for Infrastructure – STAP*) ging nur langsam voran, zum Teil aufgrund von Schwierigkeiten bei der Finanzierung, bei Synergien zwischen dem öffentlichen und dem privaten Sektor sowie bei den Kapazitäten regionaler Wirtschaftsgemeinschaften. Außerdem ist die

STAP-Liste umfangreich und Versuche, prioritäre Projekte zu identifizieren, wurden bereits unternommen.

Während sich STAP auf Infrastruktur-Großprojekte bezieht, gibt es auch Bereiche, die schnell und ohne großen Kapitalaufwand angegangen werden können: So etwa durch die Anweisung von Geldern zur Reparatur und Instandhaltung von bereits vorhandenen Straßen- und Schienennetzen.

In all diesen Bereichen ist die Beteiligung des afrikanischen und ausländischen Privatsektors zentral.

Neben der Konstruktion und Instandhaltung der „Hardware“ würde auch eine Liberalisierung der Kerninfrastrukturdienste, wie Transport, Finanzierung, Energie und Telekommunikation, großes Kapital für alle Volkswirtschaften abwerfen. So werden die Transportkosten auf etwa 30–40 % des Wertes der gesamten innerhalb des südlichen Afrikas verkauften Güter geschätzt und stellen damit das größte Hemmnis für allgemeine Wettbewerbsfähigkeit dar (vgl. Khumalo 2006, 17). Die Kosten im Schienenverkehr sind etwa fünfmal so hoch wie in entwickelten Ländern.

Es gibt zudem Transitverfahren, Formalitäten und Prozeduren entlang der Haupttransportkorridore, die ebenfalls verbessert werden sollten (Khumalo 2006, 12). Tatsächlich beinhalten Mechanismen zu Transport- und Handelserleichterungen den größten Anteil an nichttarifären Handelshemmnissen.

Bei der Reduzierung der Gesamtkosten für unternehmerische Tätigkeiten in der Region, sollte das Hauptaugenmerk auf folgende Aspekte gelenkt werden:

- Ausweitung der Privatsektorbeteiligung am Luft- und Schienentransportwesen, die beide von staatlichen Unternehmen dominiert werden;
- Rationalisierung von Grenzbestimmungen und administrativen Anforderungen an den Grenzen;
- Entwicklung starker, aber nicht beschwerlicher Regelwerke zur Vermeidung wettbewerbshinderlicher und monopolistischer Verfahren, was ebenfalls die Liberalisierung im Finanzdienstleistungs- und Telekommunikationssektor untermauern würde.

Zum Beispiel wurden unter der Federführung der *Southern African Transport and Communications Commission* eine Vielzahl von Reformen auf den Weg gebracht, die die Beteiligung des Privatsektors im Bereich Straßeninfrastruktur und -management fördern und Investitionen anlocken sollen.

4 Aktuelle Herausforderungen in einem neuen politischen Umfeld

Die beiden oben herausgestellten Bereiche, Regierungsführung und Infrastruktur für Wirtschaftswachstum, müssen in ein breiteres Rahmenwerk einer neuen strategischen Landschaft in Afrika eingegliedert werden. Neu an dieser Landschaft ist, dass traditionelle Allianzen wechseln. Die politischen Dynamiken wandeln sich, und das kommerzielle Umfeld – in vielerlei Hinsicht heute besser als vor 10 oder 20 Jahren – wird kompetitiver. Diesen Kontext zu verstehen, innerhalb dessen die politischen und ökonomischen Ent-

scheidungen sowohl von Regierungen als auch von Unternehmen getroffen werden, ist entscheidend.

Erstens hat sich die Präsenz nichttraditioneller Wirtschaftsakteure (und Politikakteure) in Afrika in den letzten Jahren erhöht. Dazu gehören vor allem China und Indien, aber auch Südafrika sowie verstärkt Brasilien und Russland. Der bedeutendste Akteur ist dabei selbstverständlich China, das sein Engagement nicht nur wegen seines Bedürfnisses an Rohstoffen intensiviert, um seinen eigenen Entwicklungsweg zu gestalten, sondern auch deshalb, weil der afrikanische Kontinent hinsichtlich seiner Marktchancen noch immer relativ ungesättigt ist. Daher wird Afrika für neue chinesische multinationale, aber auch für kleinere Unternehmen, zu einer nützlichen Arena, um im internationalen Umfeld Zähne zu zeigen.

Der Eintritt Chinas (und Indiens) hat indirekte und direkte Auswirkungen auf verschiedene *stakeholder*, ebenso wie komplementäre und konkurrierende Effekte in den afrikanischen Volkswirtschaften. Im Falle Chinas lässt sich eine klare Verbindung zwischen politischen und wirtschaftlichen Erwägungen in ihren Investitionen und ihrem Zugang zu afrikanischen Eliten erkennen. Die chinesische Art, Geschäfte zu tätigen – die sich sehr von jener der westlichen oder südafrikanischen multinationalen Akteure unterscheiden mag – ist sehr ansprechend und oft ziemlich konkurrenzfähig. Momentan ziehen chinesische Unternehmen es vor, auf bilateraler Ebene zu verhandeln, denn obwohl sie zahlreiche Infrastrukturprojekte mit verschiedenen Ländern durchführen, haben sie regionale Projekt oder multilaterale Finanzierungsoptionen bisher gemieden.

Chinas *big country*-Effekt samt seiner möglichen schädlichen Auswirkungen auf weniger konkurrenzfähige Akteure sowie auf das Governance-Umfeld, kann als ein Katalysator für dringend gebrauchte strukturelle Reformen sowie für die Ermittlung von Nischen-Produkten und -Märkten innerhalb Afrikas Volkswirtschaften gesehen werden, was wiederum neue Investitionsmöglichkeiten darstellt. Chinas Eintritt hat die Spielregeln geändert und neuen Spielraum für solche afrikanischen Staaten geschaffen, die nicht gewillt sind, politisch schwierige Reformen durchzuführen, wie sie von westlichen Institutionen vorgeschlagen werden, oder die die Vorteile, die sich aus intransparenten Verfahren ergeben, nicht aufgeben wollen. Dies wird ebenfalls Auswirkungen darauf haben, wie westliche Geber ihre Interaktionen mit Afrika künftig gestalten werden.

Zweitens hat der Rohstoffboom, den die asiatischen Akteure mit ihren anderen Ansätzen hinsichtlich afrikanischer Regierungen angeheizt haben, ein neues Selbstbewusstsein – zumindest rhetorischer Art – auf der Führungsebene vieler afrikanischer Länder hervorgerufen. Dies bringt für traditionellen Partner – sowohl für Regierungen als auch für den Privatsektor – Herausforderungen mit sich: Es hat zudem die unglückliche Konsequenz, dass wichtige strukturelle und institutionelle Reformen verzögert werden, die nötig sind, um Afrika symmetrischer in die Weltwirtschaft zu integrieren – dies gilt womöglich weniger für Südafrika, Nigeria, Ghana, Botswana und Tansania, dafür aber sicherlich im Sudan und in Angola, d. h. die Wirkung muss differenziert betrachtet werden.

Drittens hat das Aufkommen von afrikanischen „*drivers*“ oder „Schlüsselstaaten“ (den *good performers*, die auch regionales Führungspotential besitzen) Möglichkeiten geschaffen, diese Kapazitäten nutzbar zu machen sowie ihre politische Führung dazu zu ermutigen, Partnerschaften einzugehen, durch die Märkte entwickelt und regionale Integration

vorangebracht werden können. Dies bedeutet potenziell hochinteressante Chancen, insbesondere im östlichen und südlichen Afrika, wo Kenia und Südafrika zu wirtschaftlichen Triebkräften werden können.

5 Schlussfolgerungen für Deutschlands G8-Vorsitz und die EU-Ratspräsidentschaft

Zahlreiche Analysen und Empfehlungen bezüglich Afrikas wurden bereits für viele G8-Gipfel entwickelt. Möglicherweise besteht die grundlegende Herausforderung darin, dass der Norden aufhören sollte, Afrika als Ort einer Wohltätigkeitsveranstaltung anzusehen, sondern vielmehr als einen Markt voller Möglichkeiten – so wie es die Art des chinesischen Engagements ist. Um dies zu entfalten, könnte Deutschland während seiner G8- und EU-Präsidentschaft einige Prioritäten identifizieren, die herausstechen.

Wenn man auf Vorschläge zur Verbesserung von Governance und zum Anreiz des Wirtschaftswachstums in Afrika schaut, dann finden sich hier ganz klar zwei Prioritäten, die Deutschland 2007 voranbringen sollte.

Die erste ist, die afrikanische Zivilgesellschaft dabei zu unterstützen, effektiver am *Peer Review*-Prozess in ihren jeweiligen Ländern teilzunehmen und sich gleichzeitig dazu zu verpflichten, andere Staaten, die den Prozess durchlaufen haben und einen Aktionsplan entwickelt haben, bei dessen Implementierung zu unterstützen.²

Das heißt, nicht nur regionale Institutionen sollten bei der Durchführung des APRM unterstützt werden, sondern auch Staaten. Jedes teilnehmende Land muss den aktuellen öffentlichen Beteiligungsprozess sowie die Kosten für die dreiwöchige Unterbringung des 15- bis 20-köpfigen Bewertungsteams finanzieren. Demnach entsteht der größte Teil der Kosten auf nationaler Ebene. Länder versuchen oft dadurch zu sparen, dass sie öffentliche Konsultationen abkürzen oder knappe Zeitrahmen benutzen, um Kosten zu senken. Den Staaten die Finanzierung eines rigorosen Selbstbewertungsprozess zu erleichtern wäre hilfreich. Zum Beispiel sind hier Finanzierungen für Bürger- und Expertenbefragungen ein wichtiger Bereich.

Die Stärke des gesamten Prozesses hängt von dem Grad der Miteinbeziehung der Zivilgesellschaft ab; dennoch hat die Zivilgesellschaft sich als schwach erwiesen und zeigte Schwierigkeiten dabei, ihre Anliegen in zusammenhängenden Dokumenten darzulegen. Auch hat sie weder die finanziellen Mittel noch die Voraussicht für die Erstellung effektiver Pläne zur Lobbyarbeit bei den Regierungen, dem APRM-Verwaltungsrat und den APRM-Bewertungsteams. Um Zugeständnisse zu Reformen zu erreichen, muss die Zivilgesellschaft aktiv sein und der Regierung signalisieren, dass sie den Prozess ernst nimmt und einen fairen sowie transparenten Ablauf fordert. Dies verlangt organisatorische Fähigkeiten und Finanzen.

2 Die Ausführungen zum APRM basieren auf Diskussionen mit Ross Herbert, Governance- und APRM-Programmleiter des *South African Institute of International Affairs* (SAIIA).

Auch wenn es wichtig ist, dass der *Peer Review*-Prozess ein im Kern innerafrikanischer Prozess bleibt, könnten EU und andere Gebern dennoch signalisieren, dass ihre Absichten auf längere Zeit darauf abzielen, den Mittelzufluss langfristig in Richtung jener Länder zu lenken, die bei der Regierungsführung und dem wirtschaftlichen Management erfolgreich sind. Besonders sinnvoll wäre die Verwendung der APRM-Aktionspläne als Grundlage zur Priorisierung von Hilfsprogrammen.

Auf eine ähnliche Art und Weise muss dem politischen Dialog, insbesondere bei sensiblen Themen, Vorrang gegeben werden. Simbabwe's ausweglose Situation, die zum Stolperstein für das europäisch-afrikanische Gipfeltreffen wurde, muss überwunden werden. Ein solches Treffen wäre schließlich im Kontext der Priorität wichtig, die Europa seinen Beziehungen zu Afrika durch die EU-Afrikastrategie gegeben hat.

Die zweite Priorität ist es, daran mitzuwirken, die Unterstützung für Infrastrukturprojekte auf dem Kontinent zu mobilisieren. Dies wurde bereits durch den im Jahr 2006 ins Leben gerufenen Infrastruktur-Fonds der EU angestoßen, doch im Jahr 2007 wird es besonders wichtig sein, dass Deutschland seine Umsetzung befördert.

Die Deutsche Präsidentschaft sollte zusammen mit AU und NEPAD konkrete, lieferbare Ergebnisse und Zeitpläne zum Fortschritt der verschiedenen Infrastrukturprojekte entwickeln und dabei auch europäische Unternehmen ermutigen, sich an den Projekten zu beteiligen.

Der Kreis, mit dem die EU versuchen sollte hinsichtlich substantieller Angelegenheiten häufiger in Kontakt zu treten, ist die Wirtschaft in Afrika – ein Ziel des erst kürzlich etablierten EU-Afrika-Wirtschaftsforum. Die deutsche Präsidentschaft sollte versuchen, Verbindungen zwischen dem Wirtschaftsforum und den EU-Afrika-Troikatreffen zu fördern, denn dies könnte die Gelegenheit zum Dialog mit einem wichtigen Akteur in Afrikas Entwicklung bieten; ein Akteur, der oftmals nicht in Diskussionen miteinbezogen wird, zu denen er aber einen wertvollen Beitrag leisten könnte. Dies wäre ein hilfreiches Mittel, um den Privatsektor in Afrika auszubauen und die Fähigkeiten der Handelskammern zu stärken.

Der afrikanische Privatsektor sollte zudem als Partner gesehen werden und nicht als Empfänger von Wohltätigkeit und Großzügigkeit. Afrikanische Privatsektorunternehmer haben oft betont, dass sie keinen „Gefallen“ von Europa oder den USA wollen. Vielmehr wollen sie sich in einem Austausch und in Abkommen engagieren, die von gegenseitigem Nutzen sind. Im Grunde bietet ein Afrika, das eine jährliche Wachstumsrate von acht bis zehn Prozent aufweist, außergewöhnliche Möglichkeiten für florierende Märkte, unter anderem im Dienstleistungs- und Produktionssektor.

Schließlich, wenn man das veränderte geopolitische Umfeld betrachtet, sollten Überlegungen über die Aufnahme des trilateralen Dialogs zwischen China, der EU und Afrika angestellt werden. Da China seinen Einfluss in Afrika weiter ausbaut, ist es wichtig, dass die EU mögliche Gebiete der Kooperation mit China identifiziert. So könnten die EU, afrikanische Staaten und China etwa Partnerschaften im öffentlichen Gesundheitswesen und in der Infrastrukturentwicklung ausloten. In dieser Hinsicht könnte Deutschland den Wunsch haben, sich an die Spitze des trilateralen Dialogs zu stellen; einem Dialog zwischen drei Partnern über Angelegenheiten gemeinsamen Interesses auf dem Kontinent.

Literatur

- Grobbelaar, N.* (2006): The trading and investment environment in Africa, in: *Managing Business in Africa*, Oxford: Oxford University Press
- Herbert, R.* (2006): Developing an African Growth Plan, in: *South African Yearbook of International Affairs 2005*, Johannesburg: South African Institute of International Affairs
- Khumalo, N.* (2006): *Services Trade in Southern Africa: A literature survey and overview*, Johannesburg: South African Institute for International Affairs (Trade Policy Reports 10/2006)
- UNECA* (United Nations Economic Commission for Africa) (2006): *Assessing regional integration in Africa II*, Washington, DC
- Weltbank* (2006): *Doing Business 2007: How to reform*, Washington, DC

Der neue Wettlauf um Afrikas Ressourcen

Henning Melber

Neu ist es für den afrikanischen Kontinent keinesfalls, dass dessen menschliche und andere natürliche Reichtümer geplündert werden. Wer Globalisierung für ein neuzeitliches Phänomen hält, muss aus afrikanischer Perspektive mindestens bis zu den Zeiten des Sklavenhandels zurückgehen. Seither haben sich zwar die Formen des ungleichen Tausches modifiziert, die Nutznießer der nach wie vor extern orientierten Werttransfers sind hingegen weitgehend dieselben geblieben. Die souveränen Staaten Afrikas sind gekennzeichnet von den strukturellen Erblasten und Defiziten einer außenorientierten Entwicklung, an der nur wenige einheimische – zumeist parasitäre – Eliten partizipieren. In diesem Lichte besehen klingt ein Teil der jüngsten, beschwörenden Analysen zur aggressiv auftretenden Afrikapolitik der Volksrepublik China – die Teil eines neuen Wettlaufs um die Sicherung der Ressourcen des Kontinents ist – eher scheinheilig als ernsthaft um das Wohl Afrikas besorgt – hingegen eher schon um das der Mitkonkurrenten. Schließlich ist es so neu nicht, was sich im Zuge dieser Expansionsstrategie abspielt.

1 Afrika nach dem Ende der bipolaren Weltordnung

Der Kollaps des Sowjetstaates und damit einer über vierzigjährigen Ära der Blockkonfrontation war zwar keinesfalls das „Ende der Geschichte“ (Francis Fukuyama), wohl aber der Beginn einer Neuordnung der globalen Hegemonialstrukturen mit weit reichenden Folgen auch für afrikanische Regierungen. Denen kam das Manövriertfeld inmitten des „Kalten Krieges“ abhanden, das relative strategische Positionsvorteile sichern konnte. Das war meist nur zum Vorteil der Selbstbereicherung der jeweiligen Elite an der Macht im Rahmen eines Pfründekapitalismus. Zahlreiche Beispiele von A wie „Angola“ bis Z wie „Zaire“ können dokumentieren, dass die bipolare Weltordnung keinesfalls einer Entwicklung „von unten“ förderlich war, sondern afrikanische Regierungseliten als Satelliten im Ost-West-Konflikt verortete.

Die Festigung der US-amerikanischen Dominanz während der 1990er Jahre führte in mehrfacher Hinsicht zu flurbereinigenden Maßnahmen. Eine *appeasement*-Strategie resultierte in den letzten Dekolonisierungsprozessen des Südlichen Afrikas. Gleichzeitig erlangte der wirtschaftspolitische Diskurs der internationalen Finanzinstitutionen die alleinige Definitionsmacht, und schickte sich die Welthandelsorganisation WTO an, die globalen Austauschbeziehungen von Gütern verbindlich und umfassend auszuhandeln. Das Sagen haben dabei zumeist die mächtigen Staaten der OECD (Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung) und insbesondere der immer deutlicher die einseitigen Spielregeln einer *global governance* festlegende Club der G8-Mitglieder.

2 Innerafrikanische Neuordnungsversuche: NEPAD und AU

Parallel dazu vollzogen sich auch erhebliche innerafrikanische Wandlungsprozesse. Mit den demokratisch gewählten Regierungen in Südafrika und Nigeria ließen die beiden Wirtschaftsgiganten im südlichen und westlichen Teil des Kontinents ihren Paria-Status

hinter sich und wuchsen zu regionalen Hegemonialstaaten mit internationaler Akzeptanz. Zum Jahrtausendwechsel schickten sich Thabo Mbeki und Olusegun Obasanjo im Zusammenspiel mit Senegal, Algerien und Ägypten in direktem Dialog mit den westlichen Industriestaaten an, in der Rolle von Juniorpartnern eine neue Form der Interaktion unter Anerkennung der von der WTO und den IFIs (*International Financial Institutions*) verankerten sozialökonomischen Prämissen von Entwicklung mitzugestalten. Das Ergebnis war die *New Partnership for Africa's Development* (NEPAD), die nach einiger Inkubationszeit (und einem politischen Aushandlungsprozess) zum offiziellen wirtschaftspolitischen Instrumentarium der Afrikanischen Union (AU) befördert bzw. degradiert wurde. Selbige wiederum stellte eine Transformation der Organisation für Afrikanische Einheit (OAU) dar (siehe zu NEPAD und AU Kössler / Melber 2003; Melber 2002 und 2004). Im Zuge ihrer Umwandlung nahm sie – quasi als Gegenleistung für die Domestizierung der NEPAD – Abschied vom heiligen Prinzip des Nichteinmischungsgebots in die inneren Angelegenheiten von Mitgliedstaaten.

Eine Politik kollektiver Verantwortlichkeit wurde in die AU-Verfassung aufgenommen, die keinesfalls folgenlos blieb. So fanden seither mehrere ausdrücklich durch die Organe der afrikanischen Staatengemeinschaft gebilligte oder initiierte innerkontinentale Interventionen statt, die mit unterschiedlichem Erfolg zur Konfliktminderung und der Legitimität von Regime beizutragen versuchten. Der von der NEPAD konzipierte und mit vielen Erwartungen auch von außen begrüßte *African Peer Review Mechanism* (APRM) (vgl. Beitrag Grimm, Kapitel III) hielt entgegen kaum, was er ursprünglich in Aussicht stellte (Fombad / Kebonang 2006). Immerhin lässt sich ein möglicher Zusammenhang zwischen den artikulierten Postulaten guter Regierungsführung und der wachsenden Zahl friedlicher und verfassungskonformer Machtwechsel in der Regierungsführung afrikanischer Länder vermuten (vgl. Southall / Melber 2006) – ungeachtet zahlreicher anderer Fälle, die vor allzu großer Euphorie hinsichtlich solcher Errungenschaften schützen sollten.

Mit vielen Vorschusslorbeeren bedacht hatten sich die NEPAD-Architekten substantielle Unterstützung seitens der G8 auf deren Gipfeltreffen in Genua gesichert. Dies mündete in den G8-Afrika-Aktionsplan von Kananaskis und die seitherige relative Sonderbehandlung der afrikanischen Vertreter bei den darauf folgenden Gipfeln (obgleich sie im Laufe der Jahre wieder stärker aus dem offiziellen Protokoll verdrängt und anlässlich der Zusammenkünfte in den USA und Russland zunehmend erneut zu Randfiguren degradiert wurden).

3 Neue multipolare Tendenzen und die Konkurrenz um die Sicherung afrikanischer Ressourcen

Systematische neue „Markterschließungsoffensiven“ auf dem afrikanischen Kontinent lassen sich spätestens mit dem noch unter der Clinton-Administration verabschiedeten *African Growth and Opportunity Act* (AGOA) ab dem Jahre 2000 erkennen. Damit wurde durch die USA die handelspolitische Bedeutung Afrikas (die noch vor der Osteuropas liegt) unterstrichen. AGOA machte aber auch deutlich, dass es mit Ausnahme einiger kleiner Nischen (z. B. temporärer Förderung einer angeblich lokalen aber eigentlich ausländisch finanzierten und genutzten Textilindustrie), hauptsächlich um den Export von hochwertigen Maschinen sowie um Technologie, und andererseits um die Sicherung des Imports von Öl und anderen strategischen Rohstoffen ging.

Darüber hinaus schickte sich die EU mit den Versuchen einer Neuordnung der Beziehungen zu den AKP-Staaten in der Nachfolge des Cotonou-Vertrages an, eine WTO-Kompatibilität in Form von *Economic Partnership Agreements* (EPAs) auszuhandeln, die ihrerseits eigene Interessen sichern hilft und die AKP-Staaten neuen handelspolitischen Zwängen unter z. T. weitreichendem Verlust von Tarifpräferenzen unterwirft. Die andauernden Verhandlungen lassen erkennen, dass die Vorstellungen in Brüssel zum Teil auf wenig Gegenliebe stoßen.

Beide Initiativen spiegeln weniger das Bedürfnis nach der Ausgestaltung gerechterer Handelsbeziehungen wider, als die Sicherung von Marktzugängen nicht zuletzt im jeweiligen Eigeninteresse (vgl. Melber 2005). Insbesondere das Gerangel um spezielle Freihandelsabkommen mit Südafrika – dem sicher interessantesten Partner im subsaharischen Afrika, wenn die Sicherung der Ölversorgung einmal außer Acht gelassen wird – kann als zusätzliches Indiz dafür gelten, dass es auch zwischen den beiden westlichen Industrieblocken erhebliche Interessenkonflikte gibt, die auf dem Kontinent ausgetragen werden bzw. zum Ausdruck kommen.

Mit der jüngst deutlich erkennbaren Expansionsstrategie Chinas macht ein weiterer Konkurrent um die Sicherung insbesondere von fossilen Energieträgern sowie von Absatzmärkten für Billigprodukte seine Aufwartung. Dies hat zu zahlreichen Analysen und Einschätzungen geführt, in denen interessanterweise die europäischen und nordamerikanischen Initiativen nur noch selten überhaupt erwähnt werden. Hinzu positionieren sich mit Indien, Russland und Brasilien weitere Mitkonkurrenten um den begrenzten Zugang zu Märkten und natürlichen Ressourcen, nicht nur aber auch auf dem afrikanischen Kontinent. Welche Folgen und vielleicht auch Chancen dies aus afrikanischer Perspektive hat, bleibt vorerst noch abzuwarten. Die Cassandra-Rufe aus dem Westen jedenfalls haben wohl weniger die Bedrohung afrikanischer Interessen als die der eigenen im Blickfeld.

4 Verstärkte Abhängigkeit oder mehr Handlungsspielraum?

Die weltweiten Versuche zur Liberalisierung im Rahmen der WTO werfen immer wieder die Frage auf, ob Märkte und Produzenten vor allem in den sogenannten Entwicklungsländern des Südens der Herausforderung durch die freie Konkurrenz mit den Industrieländern gewachsen sind oder ob sie des fortgesetzten Schutzes bedürfen. Diese Frage ist bei genauer Prüfung falsch gestellt. Tatsächlich sind es bislang die Märkte der industriell entwickelten OECD-Staaten, die mittels einer protektionistischen Politik in Form von Subventionen ihre eigene Warenproduktion einseitig begünstigen und damit jegliche Form fairer Markt- und Handelsbeziehungen zur Illusion werden lassen.

Befürworter einer Liberalisierung von Handelsbeziehungen tragen zu der Fehlwahrnehmung bei, dass Liberalisierung gleichbedeutend mit einer Deregulierung von Waren-Austauschbeziehungen sei. Tatsächlich ist der Trend eher umgekehrt: die vermeintlich liberale weltweite Handelsstruktur war noch nie so festgelegt und verklausuliert. In den letzten 15 Jahren haben sich die abgeschlossenen bi- und multilateralen Handelsverträge auf insgesamt etwa 230 vervierfacht. Ungefähr weitere 60 werden derzeit ausgehandelt. Diese eingerechnet gibt es derzeit also annähernd doppelt so viele Handelsvereinbarungen wie Staaten, die am Welthandel partizipieren. Von den dabei zugleich eingeführten diver-

sen Kontrollmechanismen (wie z. B. phytosanitären Auflagen), die sich leicht auch als Druckmittel missbrauchen lassen, sei dabei einmal ganz abgesehen.

Die historisch-strukturell benachteiligten Gesellschaften sollten aber wenigstens eine Chance bekommen, sich aus eigener Kraft sozio-ökonomisch berappeln zu können. Dazu bedarf es der Schaffung von Rahmenbedingungen, innerhalb derer Protektionismus als legitime Überlebensstrategie zur Stärkung heimischer Produzenten und Märkte verstanden wird. So könnten Voraussetzungen geschaffen werden, durch die sowohl die Menschen in den Industriestaaten als auch in den Ländern Afrikas von wirtschaftlichen Austauschbeziehungen profitieren. Dass sich dabei das Spektrum potenzieller Partner mit China, Indien, Brasilien und Russland sowie einer Reihe weiterer „Schwellenländer“ erheblich erweitert, kann Afrikas Interessen nicht schaden. Der neue Handlungsspielraum müsste allerdings nicht nur einmal mehr zum weiteren Ausbau von transnationalen Eliten missbraucht werden.

Literatur

- Fombad, Charles Manga / Zein Kebonang* (2006): AU, NEPAD and the APRM: democratisation efforts explored, edited by Henning Melber, Uppsala: The Nordic Africa Institute (Current African Issues 32)
- Kössler, Reinhart / Henning Melber* (2003): Afrikanische Kooperation im Zeichen der Globalisierung – von Europa lernen?, in: Albert Scharenberg / Oliver Schmidtke (Hrsg.), *Das Ende der Politik? Globalisierung und der Strukturwandel des Politischen*, Münster: Westfälisches Dampfboot, 208–230
- Melber, Henning* (2002), Afrika sucht seine Strategie, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik* 47 (4), 482–490
- (2004): The New Partnership for Africa’s Development (NEPAD): Eine Zwischenbilanz, in: *Peripherie, Zeitschrift für Politik und Ökonomie in der Dritten Welt* 24 (96), 458–475
- (Hrsg.) (2005): Trade, development, cooperation: what future for Africa? Uppsala: The Nordic Africa Institute (Current African Issues 29)
- Southall, Roger / Henning Melber* (Hrsg.) (2006): The legacies of power: leadership, transition and the role of former presidents in African politics, Kapstadt, Uppsala: HSRC Press, Nordic Africa Institute

Wie man in einer höheren Gewichtsklasse hebt: Ideen zum deutschen G8-Vorsitz und der EU-Ratspräsidentschaft

*Stefan G. Koeberle*¹

Welche Schritte unternimmt eine europäische Mittelmacht, die sich anschickt, die Welt ein Stück weit zu verbessern? Durch geschickte Diplomatie und Beständigkeit schafft es das Land, über seiner eigentlichen Gewichtsklasse zu heben und gegen anfänglichen Widerstand entscheidende Veränderungen in der Entwicklungspolitik durchzusetzen. Der Vorsitz bei der G8 und EU sowie exzellente Analysen der Administration verleihen der Regierung das Prestige, im Einklang ihrer ranghöchsten Vertreter starken politischen Willen zu demonstrieren, dem Druck der Zivilgesellschaft nachzugeben und einen Konsens über entscheidende Entwicklungsfragen zu schaffen.

Ist damit Deutschland gemeint, das 2007 durch die gleichzeitige Präsidentschaft bei der G8 und der Europäischen Union eine einzigartige Chance hat, das Schicksal der Entwicklungsländer nachhaltig zu beeinflussen? Das wird sich erst erweisen. Es war allerdings Großbritannien, das 2005 eine beachtliche Erhöhung der Entwicklungshilfe und einen bedeutenden Schuldenerlass durchsetzte und somit ein leuchtendes Beispiel dafür setzte, wie man erfolgreich Freunde gewinnt, andere Mächte beeinflusst und am Rad der Geschichte dreht. Ausschlaggebend dafür waren nicht nur die Demonstrationen und die Live-8-Konzerte, sondern eben auch die Geschlossenheit der Führungsriege, das beharrliche Drängen auf konkrete Lösungen, der Einsatz von intelligenter Argumentation und gekonntem Spiel mit der öffentlichen Meinung. Will Deutschland die Gelegenheit seiner Ratspräsidentschaft nicht nur einfach in den üblichen Gipfelerlautbarungen verstreichen lassen, so bieten sich eine Reihe von Initiativen an, die auf dieser Erfahrung aufbauen:

1 Meinungsführung in einem zentralen Thema

Statt sich in einem Gestrüpp von seichten Initiativen ohne besondere Nachhaltigkeit zu verlieren, könnte die deutsche Ratspräsidentschaft von der ersten bis zur letzten Minute ein zentrales Thema von Weltbedeutung besetzen, das ressortübergreifend von allen führenden Regierungsvertretern gefördert wird und die anderen EU- und G8-Mitglieder zu konkreten Entscheidungen herausfordert. Dabei bietet sich in erster Linie das Thema des globalen Klimawandels an (vgl. Beitrag Scholz / Bauer, Kapitel IV). Wie selten zuvor besteht hier eine reelle Chance für eine weitreichende Initiative von globaler Bedeutung: Zum einen sind durch den Bericht des englischen Regierungsberaters Sir Nicholas Stern die intellektuellen Grundlagen der drohenden ökonomischen Folgen des Klimawandels schon analysiert worden (Stern 2006). Zum anderen verfügt Deutschland wie kaum ein anderes Land über eine besondere Glaubwürdigkeit in diesem Thema, da die Förderung von erneuerbaren Energien und Energieeffizienz in den Entwicklungsländern schon längst ein zentraler Schwerpunkt der deutschen Entwicklungspolitik ist. Deutschland könnte durch-

1 Der Autor ist in der Weltbank als Direktor in der Lateinamerika-Region tätig. Das vorliegende Papier spiegelt ausschließlich seine persönliche Sicht wider.

aus glaubhaft die Unterstützung der Zivilgesellschaft gewinnen und die globale Meinungsführerschaft in Anspruch nehmen, wenn es darum geht, dem Klimawandel mit aller Kraft entgegenzusteuern – was dem Bericht von Sir Nicholas zu Folge auch volkswirtschaftlich günstigster ist als später die verheerenden Schäden zu bezahlen. Dabei könnte die deutsche Ratspräsidentschaft andere G8-Mitglieder dazu anhalten, gemeinsam dem Verlust natürlicher Wälder nicht zuletzt Dank ihrer Bedeutung für globale Emissionen entgegenzuwirken, den Zugang der Entwicklungsländer zum *Clean Development Mechanism* (CDM) zur CO₂-Reduzierung zu erleichtern, und Ressourcen bereitzustellen, um schon heute den Ausstoß von Kohlendioxid und anderen Treibhausgasen zu reduzieren, und die Nutzung erneuerbarer Energiequellen statt fossiler Energieträger in Entwicklungsländern zu fördern. Stärkster Ausdruck eines solchen Gemeinschaftsengagements wäre natürlich die Umsetzung der Empfehlungen des Stern-Berichtes durch einen angemessen finanzierten G8-Topf, der in Kombination mit entsprechenden Marktmechanismen Gelder für den globalen Klimaschutz in Entwicklungsländern bereitstellt.

2 Multilateralismus aktiver mitgestalten

Internationale Organisationen sind nicht nur deshalb wichtige Akteure der Entwicklungszusammenarbeit, weil sie auf breite Mitgliedschaft, politische Neutralität, Kapital und Know-how zurückgreifen, sondern weil sie wie kein anderes Forum die globale Diskussion entwicklungspolitischer Grundsätze vorantreiben können. Besonders von der Weltbank gingen immer wieder entscheidende Impulse für die Entwicklung internationaler Standards in der Wirtschafts-, Sozial- und Umweltpolitik, für entwicklungspolitische Konzepte und Veränderungen der internationalen Entwicklungsarchitektur aus. Obwohl diese Einsicht nicht neu ist, wurde sie von Deutschland jedoch nur in begrenztem Maße umgesetzt und ausgenutzt. Wiederum sind es vorrangig die Vertreter des britischen *Department for International Development* (DFID), die vormachen, wie eine nur mittelgroße Entwicklungsagentur durch geschickten Einsatz ihrer intellektuellen und finanziellen Ressourcen eine strategische Hebelwirkung entfalten kann, die weit über der von Deutschland liegt. Der Einfluss, den DFID in der Formulierung und Gestaltung von wichtigen Themen wie z.B. der *Poverty and Social Impact Analysis*, Konditionalität oder Budgethilfe spielt, liegt nicht nur an der beharrlichen Vertretung von klaren Positionen, sondern wird auch durch die Entsendung und den Austausch von hochqualifizierten Experten gefördert, die bestens mit der Sprache, den Inhalten und Reibungspunkten der Materie vertraut sind. Eine entsprechende Multilateralisierung könnte dabei helfen, der deutschen Entwicklungszusammenarbeit durchaus eine stärkere Wirkung zu verleihen und nationale Entwicklungsziele zu erreichen, obwohl dies wahrscheinlich eher langfristiger Veränderungen bedarf. Kurzfristig könnte jedoch insbesondere eine zielgerichtete Finanzierung von multilateralen Initiativen – natürlich im Rahmen der haushaltlichen Gegebenheiten – von Bedeutung sein. So könnte Deutschland zum Beispiel seinen Beitrag zur Aufstockung der *International Development Association* (IDA) erhöhen, die nächstes Jahr fällig wird. IDA hat sich über Jahre hinweg als überaus erfolgreiches Instrument etabliert, das wie kein anderes eine leistungsorientierte, effiziente Entwicklungsfinanzierung der ärmsten Länder erlaubt – wobei mindestens die Hälfte der Mittel an Afrika vergeben werden. Eine andere Möglichkeit wäre es, einen multilateralen *Trust Fund* mit einer bestimmten Zielvorgabe aufzulegen, idealerweise in Zusammenarbeit mit anderen europäischen Geberländern. Dabei bietet sich vor allem die Unterstützung von Themen an, die im allgemeinen nicht genügend

finanziert werden oder durch bessere Mittelausstattung mit größerer Reichweite durchgeführt werden könnten, wie zum Beispiel die Analyse und die Stärkung der Länderkapazitäten für öffentliches Budgetmanagement und Beschaffungswesen (vgl. Leiderer 2005).

3 Die Zusammenarbeit mit Schwellen- und Ankerländer gestalten

Unter den bilateralen Gebern nimmt Deutschland in der Zusammenarbeit mit Schwellen- und Ankerländern eine besondere Bedeutung ein. Während sich die Entwicklungshilfe anderer Geber zumindest vom Anspruch her weitgehend auf die ärmsten Länder der Erde beschränkt, hat Deutschland die Schlüsselrolle dieser heterogenen Ländergruppe sowohl für die weltweite Armutsbekämpfung als auch für die Weltwirtschaft und zukünftige globale Strukturpolitik erkannt (vgl. Wiczorek-Zeul 2005). So wird schon seit einigen Jahren darauf hingewiesen, dass Ankerländer wie Indien, Brasilien, Nigeria, Argentinien, Brasilien und Mexiko nicht nur trotz ihres relativen Entwicklungsstandes weiterhin einen großen Teil der weltweit Armen beherbergen, sondern mittlerweile zu selbstbewussten Akteuren in einem internationalen Kontext geworden sind (vgl. Stamm 2004a). Aber auch kleinere Schwellenländer mit einem überdurchschnittlichen Entwicklungsstand und gefestigten politischen Strukturen wie Chile, Costa Rica, Uruguay und Mauritius üben aufgrund ihrer erfolgreichen Armutsminderung und Verbesserung sozialer Indikatoren eine Leitbildfunktion für andere Entwicklungsländer aus, die über ihre regionale Bedeutung hinausreichen. Deutschland hat bislang noch kein kohärentes Konzept, wie mit diesen Staaten umgegangen werden soll (Stamm 2004b). Jedoch kann die Entwicklungszusammenarbeit mit diesen *middle-income countries* (MICs) eine sinnvolle Rolle spielen, sofern sie für die besonderen Ansprüche dieser Ländergruppe konzipiert und ausgestaltet wird (vgl. World Bank 2006). Dazu gehört insbesondere der Einsatz von neuartigen Finanzierungsinstrumenten, die trotz eines geringeren Zuschussanteils und reduzierter Verwendung von öffentlichen Mitteln attraktive Kanäle zum weiterhin nötigen Ressourcentransfer und damit verknüpften Politikdialog eröffnen. Aber vor allem der beiderseitige Austausch von Wissen und Erfahrungen zwischen Industrieländern und Schwellen- und Ankerländern sollte durch vielfache Partnerschaften und Kooperationen auf verschiedenen Ebenen, den gezielten Einsatz von hochqualifizierten Fachkräften und gemeinsamen globalen Initiativen (etwa im Umweltschutz und erneuerbaren Energien) gefördert werden. Da trotz dieser vielversprechenden Perspektive die Rolle der Entwicklungspolitik außerhalb der ärmsten Länder immer wieder hinterfragt wird, liegt es besonders an dem deutschen G8-Vorsitz, die besondere Bedeutung eines beständigen Engagements in den MICs hervorzuheben.

4 Innovative Finanzierungsinstrumente und Stärkung der Ländersysteme fördern

Sowohl die *Paris Declaration on Aid Effectiveness* von 2005 als auch der Beschluss von 2002 und die Bekräftigung der G8 im Jahr 2005 in Gleneagles, die öffentliche Entwicklungshilfe (ODA) vor allem zugunsten Afrikas südlich der Sahara zu verdoppeln, warfen die Fragen neuer innovativer Finanzierungsinstrumente zum effektiven Mittelabfluss auf.

Ziel ist dabei nicht nur die Harmonisierung der Geber und Vereinheitlichung der Modalitäten („*alignment*“), sondern auch ergebnisorientiertes Management und beiderseitige Rechenschaftspflicht durch die Kombination von effizientem Mitteleinsatz und entsprechenden Resultaten seitens der Entwicklungsländer. Dabei kommen vor allem neuere Ansätze wie die Programmorientierte Gemeinschaftsfinanzierung und insbesondere die Budgethilfe in Frage. Die Vorteile liegen auf der Hand: Anders als bei der traditionellen projektgebundenen Entwicklungshilfe bietet die Budgethilfe die Möglichkeit, eine stärkere Selbstbestimmung der Länder zu erreichen, indem Entwicklungsmittel direkt in die Haushalte der Regierungen von Entwicklungsländern fließen und somit breit angelegte armutsorientierte Reform- und Sektorprogramme unterstützen (vgl. Koeberle / Stavreski / Walliser 2006). Dadurch reduzieren sich nicht nur die Transaktionskosten für die Entwicklungshilfeempfänger, sondern damit kann auch die Fragmentierung der nationalen Investitionsprogramme überwunden werden, die üblicherweise mit dem traditionellen Projektansatz einhergeht. Darüber hinausgehend empfiehlt die Pariser Deklaration den verschiedenen Gebern, ländereigene Systeme (vor allem für das Beschaffungswesen, das öffentliche Budgetmanagement und Umweltschutzbestimmungen) zu stärken und sich in vertieftem Maße auf sie zu stützen, statt wie bisher parallele und oft widersprüchliche Strukturen zur Durchführung und Überprüfung der eigenen Projekte zu schaffen. Der ursprüngliche Optimismus ist allerdings mittlerweile etwas gedämpft, vor allem auf Grund der Widerstände einiger bedeutender Geberländer, die um die faire Vergabe von Aufträgen an ihre eigenen Firmen fürchten. Damit kommt der deutschen Entwicklungszusammenarbeit die Rolle zu, die festgefahrene Debatte zum Wohle der Nehmerländer wieder ein Stück voranzubringen. Obwohl sich Deutschland in dieser Hinsicht bislang um klare Positionen gedrückt hat, könnte es jetzt an die bisherige Vorreiterrolle Großbritanniens anknüpfen. Ein besonderer deutscher Beitrag könnte darin bestehen, die Budgethilfe mit der systematischen Stärkung der Ländersysteme durch gezielte technische Zusammenarbeit zu verknüpfen.

5 Die Europäisierung der Entwicklungspolitik vorantreiben

Wer schon einmal das Privileg hatte, einer Veranstaltung mit Vertretern der verschiedenen Geberorganisationen in einem entwicklungshilfeabhängigen Land beizuwohnen, dem fällt vor allem auf, dass Geberkoordinierung in erster Linie ein europäisches Problem ist. Vor allem in den ärmeren afrikanischen Ländern, die ein wenig Erfolg oder zumindest ein einigermaßen stimmiges Programm vorzuweisen haben, drängt sich die Schar der wohlwollenden Geber um das zarte, vielversprechende Pflänzlein zu wässern und mit ihren jeweiligen eigenen Verfahren zu düngen. Europa wird im Aufsichtsrat der Weltbank gleich von zehn der insgesamt 24 Exekutivdirektoren in verschiedenen Stimmrechtsgruppen vertreten (mit einem kombinierten Stimmrechtsanteil der weit über ihre Wirtschaftskraft hinausgeht), doch ist oft zu hören, dass ihr Einfluss kaum an den der amerikanischen Vertreter heranreicht. Die Europäische Union selbst hat zwar keinen Sitz in den multilateralen Entwicklungsorganisationen, ist aber mittlerweile zu einer bedeutenden Geberinstitution geworden, die allerdings zusätzlich zu den anderen Gebern auftritt statt sie zu koordinieren. Die Europäer haben sich zwar eine gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik zur Aufgabe gemacht, aber leiten bislang nur 20 Prozent ihrer Entwicklungsgelder über die Europäi-

sche Kommission. Der Großteil allerdings wird immer noch an traditionelle bilaterale Programme verwendet, die zwar den nationalen Forderungen ihrer Haushaltsausschüsse entsprechen, Flagge zu zeigen – oft mit Lieferbindung und unter Verwendung nationaler Berater – ohne jedoch systematisch den Beweis größerer Effizienz anzutreten. Während der Ratspräsidentschaft könnte Deutschland die Weichen für eine stärkere Europäisierung der Entwicklungspolitik stellen. In erster Linie könnten die EU-Mitglieder dazu angehalten werden, ihre Ressourcen stärker zu bündeln und einen weit größeren Anteil über den europäischen Entwicklungsetat fließen zu lassen. Dazu gehört auch eine stärkere Koordination bei der Aufteilung der Schwerpunktländer, unter Berücksichtigung der historischen und geographischen Interessen und komparativen Vorteile der jeweiligen Geberländer. Seit 1998 konzentrierte das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) seine Förderung von rund 120 Entwicklungsländern auf 70 Schwerpunktpartnerländer und Partnerländer. Ohne die historische Last eines Kolonialhintergrundes könnte Deutschland somit weiterhin mit gutem Beispiel vorangehen, und sich noch weit stärker auf einen begrenzteren Kreis von Kooperationsländern konzentrieren, in dem der Mitteleinsatz tatsächlich Relevanz hat. Auch wäre es sinnvoll, den neuen EU Mitgliedern vom Aufbau weiterer bilateraler Entwicklungsbürokratien abzuraten, und stattdessen eine stärkere europäische und multilaterale Ausrichtung zu empfehlen. Vor allem aber wäre die Entsendung eines einzigen Exekutivdirektors von entsprechendem intellektuellem Format in das Direktorium der Weltbank und der anderen Entwicklungsbanken der Ausdruck einer koordinierten europäischen Entwicklungspolitik, die ernstgenommen werden will. Nebenbei gesagt könnten durch einen solchen Schritt durchaus grundlegende Standortfragen aufgeworfen werden, da die Europäer als stärkste Anteilseigner berechnete Forderungen zur Verlegung zumindest von Teilen der Weltbank außerhalb von Washington, DC erheben könnten.

6 Die Außendarstellung der deutschen Entwicklungspolitik verbessern

Es gibt wahrscheinlich verschiedene Gründe, warum die deutsche Entwicklungspolitik im internationalen Umfeld wenig wahrgenommen wird. Vieles mag mit langfristigen strukturellen Ursachen zusammenhängen, wie den sprachlichen Verständigungsschwierigkeiten, der Abschottung deutscher Entwicklungsforschung von internationalen Debatten, und auch dem Fehlen der dichten Konzentration, Verflechtung und dem ständigen Gedankenaustausch von Nichtregierungsorganisationen, Forschungsinstituten und politischer Ebene, wie es in London vorzufinden ist. Doch mögen auch institutionelle Gründe, vor allem die verwirrende Zersplitterung der deutschen Institutionenlandschaft und eine mangelnde Festlegung auf zentrale Themen dazu beigetragen haben, dass sich dem internationalen Beobachter nicht so recht erschließen mag, für was denn nun die deutsche Entwicklungspolitik steht und wer genau sie ausführt. Diesen Bedenken wurde in gewisser Weise Rechnung getragen, indem das BMZ in seinen Länderprogrammen eine klarere Schwerpunktsetzung verlangte. Doch um ein schärferes Profil zu gewinnen, müsste sich in der institutionellen Neuordnung der deutschen Entwicklungspolitik auch für Außenstehende deutlich erkennbar etwas bewegen. Mit dem Vorschlag, die Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) und die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW)-

Entwicklungsbank zu einer neuen deutschen Entwicklungsagentur zusammenzufassen, wurde ein bedeutender erster Schritt gemacht. Statt den Prozess jahrelang aufgrund von personalpolitischen und haushaltstechnischen Bedenken schleifen zu lassen, wäre eine klare politische Entscheidung zur Schaffung einer schlagkräftigen integrierten Institution mit einem international erkennbaren Markenzeichen (z. B. „*German Aid*“, vielleicht sogar unter Einschluss des Entwicklungsministeriums selbst?) eine symbolträchtige Krönung der deutschen Ratspräsidentschaften.

Mit etwas politischem Willen wäre es möglich, zugleich die hier vorgeschlagenen Schwerpunkte zu verwirklichen: Meinungsführung im zentralen Thema des globalen Klimawandels, Europäisierung und Multilateralisierung der Entwicklungspolitik, Zusammenarbeit mit Schwellen- und Ankerländern, Förderung innovativer Finanzierungsinstrumente und Stärkung der Ländersysteme sowie eine klarere Außendarstellung der deutschen Entwicklungspolitik. Könnte sich die deutsche Ratspräsidentschaft auf diese Themen konzentrieren und einige Erfolge vorweisen, so hätte Deutschland in der Tat die internationale Entwicklungspolitik in einer Weise vorangebracht, die seiner Gewichtsklasse und Bedeutung entsprechen.

Literatur

- Koeberle, Stefan / Zoran Stavreski / Jan Walliser*: (2006): Budget support as more effective aid?: recent experiences and emerging lessons, Washington, DC: World Bank
- Leiderer, Stefan* (2005): Analyse und Reform des öffentlichen Budgetmanagements: Ein zentrales Querschnittsthema für die programmorientierte Entwicklungspolitik, Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (Analysen und Stellungnahmen 3/2005)
- Stamm, Andreas* (2004a): Schwellen- und Ankerländer: Neue Länderstrategie des BMZ, in: *Zeitschrift Entwicklungspolitik* 23/24/2004, 24–27
- Stamm, Andreas* (2004b): Schwellen- und Ankerländer als Akteure einer globalen Partnerschaft – Überlegungen zu einer Positionsbestimmung aus deutscher entwicklungspolitischer Sicht, Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (Discussion Paper 1/2004)
- Stern, Nicholas* (2006): Stern Review: the economics of climate change, Cambridge: Cambridge University Press (HM Treasury); online: http://www.hm-treasury.gov.uk/independent_reviews/reviews/stern_review_economics_climate_change/stern_review_report.cfm
- Wieczorek-Zeul, Heidemarie* (2005): Partner für globale Entwicklung, in: *Entwicklung + Zusammenarbeit* 46 (5), 204–206
- World Bank* (2006): Strengthening the World Bank's engagement with IBRD partner countries, SECM2006-0354/1, dated September 1, 2006, Washington, DC

Der deutsche G8-Vorsitz und die EU-Ratspräsidentschaft: Eine Londoner Sicht

*Verena Fritz*¹

Mit dem deutschen Vorsitz der G8 und der EU-Präsidentschaft ab Januar 2007 wird sich Deutschland mit mehr als nur einer handvoll Herausforderungen konfrontiert sehen. Die Erwartungen an das, was Deutschland – als einer der traditionellen „Motoren“ des europäischen Projektes – erreichen sollte, werden hoch sein. Was bedeutet dies für politische Initiativen und Prioritäten in Bezug auf Entwicklungszusammenarbeit (EZ) und Afrika im Besonderen?

Ein Blick auf die G8- und EU-Agenda – an welcher Stelle rangiert Entwicklung?

Zunächst einmal: Entwicklungszusammenarbeit wird voraussichtlich im zweiten Drittel der Prioritäten angesiedelt sein. An der Spitze stehen Fragen bezüglich der Wiederbelebung der EU-Verfassung, Energiepolitik und der Beziehung zwischen EU und Russland im Bereich Energie, die verstärkte Entwicklung von alternativen Energiequellen als Mittel, um die globale Erderwärmung aufzuhalten; Europas Platz in einer globalisierten Welt (und europäische Wettbewerbsfähigkeit); und das Thema des türkischen EU-Beitritts. All dies sind drängende europäische und internationale Belange, und die Erwartungen an Deutschland als Schlüsselmitglied der EU werden sein, diese Themen voranzubringen. Darüber hinaus wird Afrika eher als Quelle von Migration in den Blickpunkt rücken, welche die EU vor immer größere Herausforderungen stellt, und nur in zweiter Instanz als ein Bestimmungsort für Mittel der Entwicklungszusammenarbeit und als ein Gebiet, auf dem die Herausforderungen für die Entwicklungspolitik am intensivsten sind.

Trotz der komprimierten Agenda gibt es gute Gründe dafür, entwicklungspolitischen Themen erhebliche Aufmerksamkeit zu schenken. Deutschland strebt seit einigen Jahren eine aktivere Rolle in der internationalen Politik an – und prinzipiell muss eine solche aktivere Rolle auch eine aktivere Haltung zu entwicklungspolitischen Fragen beinhalten. Deutsche Soldaten sind in Afghanistan und im Kongo stationiert. Auch wenn dieses neue Engagement eher militärischer Natur ist, so hat es in politischen Kreisen, aber auch in der breiten deutschen Öffentlichkeit, zu verstärkter Aufmerksamkeit gegenüber den Herausforderungen einer wirtschaftlichen und politischen Entwicklung in ärmeren Ländern geführt.

Gleichzeitig tendiert Deutschlands Entwicklungszusammenarbeit dazu, „unterhalb ihrer Gewichtsklasse anzutreten“ – besonders dann, wenn es um internationale Debatten der Entwicklungspolitik geht. Damit steht Deutschland in Kontrast zu Großbritannien, dem europäischen bilateralen Geber, der am erfolgreichsten internationale Debatten ebenso wie multilaterale Institutionen zu beeinflussen weiß. Die deutsche institutionelle „Dreifaltigkeit“ aus BMZ (Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung), GTZ (Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit) und KfW (Kreditanstalt für Wiederaufbau) neigt zu fragmentierten Anstrengungen und Initiativen sowie dazu,

1 Übersetzung aus dem Englischen: Nathalie Bouchez.

die Aufmerksamkeit auf interne Angelegenheiten zu lenken (wie es auch im *Peer Review-Report* des Entwicklungshilfeausschusses (*Development Assistance Committee* – DAC) der OECD (*Organisation for Economic Co-operation and Development*) von 2005 herausgestellt wurde); wohingegen es DFID (*Department for International Development*) im Vereinigten Königreich erreicht hat, Dinge zusammenzuführen und auf dieser Basis mit anderen Politikakteuren in Großbritannien wie auch mit anderen Akteuren auf europäischer und internationaler Ebene zu interagieren. Kurz gesagt, Deutschlands Entwicklungszusammenarbeit ist in vielerlei Hinsicht „unterentwickelt“ – ein Zustand, der bereits in den vergangenen zehn Jahren weit beklagt wurde, allerdings ohne bisherige substantielle Veränderungen. Selbst die jüngste PWC(*Pricewaterhouse Coopers*)-Studie zu einem möglichen Zusammenschluss von GTZ und KfW bleibt hinter einem ambitionösen und vielversprechenden Plan zurück. Nichtsdestoweniger ist Deutschlands Entwicklungshilfeministerin im EU-Vergleich eine der am längsten amtierenden, und sie kann auf eine Reihe von Institutionen zurückgreifen, um eine substantielle Entwicklungshilfeagenda für Deutschlands doppelte Präsidentschaft aufzustellen.

Was sind die wichtigsten Themen bezüglich Afrika und Entwicklung im Jahr 2007?

Sofern es noch Raum für tatsächliche entwicklungspolitische Initiativen auf den Agenden von G8 und EU gibt – welche sind die obersten Prioritäten aus Sicht afrikanischer Länder sowie bezüglich entwicklungspolitischer Herausforderungen im Allgemeinen?

Fünf Themen stechen hervor:

- 1) Umsetzung einer tatsächlichen Aufstockung der Entwicklungshilfe – und das Zurückrechnen der Geber für ihre Versprechen aus dem Jahr 2005
- 2) Sicherstellung, dass Mittel der Entwicklungszusammenarbeit effektiver bereitgestellt und genutzt werden – insbesondere durch Fokussierung auf größere Kohärenz der EU-weiten Entwicklungszusammenarbeit
- 3) Weitere Verbesserung der Möglichkeiten und Kapazitäten im Bereich Handel
- 4) Unterstützung der UN-Reform
- 5) Miteinbeziehung Chinas in den internationalen entwicklungspolitischen Dialog

Jeder dieser Aspekte ist wichtig und verdient es, auf die eine oder andere Weise angegangen zu werden – doch der Versuch, alle diese Themen zu Prioritäten während Deutschlands Präsidentschaft zu machen, würde nicht sinnvoll sein. Vielmehr würde Deutschland besser daran tun, sich auf die Punkte 2), 3) und möglicherweise 4) zu konzentrieren. Die Priorität von Nummer 1) wäre für Deutschland zu riskant, doch ist sie immer noch wichtig genug, um sie auf der Agenda zu behalten. Deutschlands eigene EZ-Leistungen liegen momentan bei 0,28 Prozent seines Bruttoinlandsprodukts (BIP). Gemäß den getroffenen Vereinbarungen müssten diese Leistungen bis zum Jahr 2010 auf 0,51 Prozent des BIP angehoben werden, was fast einer Verdoppelung gleich käme. Betrachtet man Deutschlands eigene Finanzprobleme – zu einem guten Teil ein Erbe der Wiedervereinigung, aber auch eines kostspieligen Wohlfahrtssystems – scheint eine breite Aufstockung der deutschen EZ-Mittel sehr optimistisch zu sein, auch wenn sich die Staatseinnahmen im Jahr 2006 erholt haben und voraussichtlich auch im Jahr 2007, dank der kräftigen Steigerung des Mehrwertsteuersatzes, weiterhin ansteigen werden. Andere Geber also dazu zu drängen, ihre Versprechen zur Aufstockung der Entwicklungshilfe einzulösen, könnte dem-

nach eine Initiative sein, die später als Bumerang-Effekt zurückschlägt. Allerdings könnte Deutschland auf andere Finanzierungsinitiativen drängen, wie etwa auf eine internationale Steuer auf Flugreisen, um die Gesamthilfeleistungen zu erhöhen.

Die oberste Priorität, die Deutschland verfolgen könnte, ist es, eine größere Kohärenz in der Entwicklungszusammenarbeit der EU und ihrer Politik gegenüber Afrika im Allgemeinen voranzutreiben. Für die Entwicklung in Afrika ist europäische Politik der Schlüssel: Handels- und Agrarsubventionen sind bereits Politikfelder, die überwiegend auf EU-Ebene entschieden werden; und beide sind zentral mit Blick auf Afrikas Entwicklungsaussichten und auch der anderer armer Länder der Welt. Entwicklungshilfe- und politik sind ein stärker gemischtes Politikfeld – während die Europäische Kommission ein eigenes Entwicklungsprogramm unterhält, spielt die bilaterale Hilfe noch immer in vielerlei Hinsicht eine größere Rolle.

Eine Europäisierung der Entwicklungspolitik und -zusammenarbeit würde diese auf verschiedene Weise effektiver machen: Erstens würde sie helfen, Transaktionskosten der Empfängerländer zu senken, die momentan mit mindestens zehn bilateralen europäischen Hilfsprogrammen verhandeln müssen, zusätzlich zu der Hilfe, die direkt von der Kommission bereitgestellt wird. Zweitens würde sie der europäischen Entwicklungshilfe ein Ausmaß verleihen, das nötig wäre, um Wirkungen zu erzielen – 300 Mio. € europäische EZ-Mittel stellen einen Unterschied dar zu 20 Mio. € aus den Niederlanden, 50 Mio. € aus Deutschland, 25 Mio. £ aus Großbritannien, 15 Mio. € aus Italien, 100 Mio. SEK aus Schweden etc. Dies würde Europa zu einer wirklichen Stimme verhelfen und zudem in die Lage versetzen, ein größeres Gegengewicht zu möglicher geopolitisch motivierter Hilfe aus den USA auf der einen, und überwiegend auf Eigeninteresse beruhender Hilfe aus China auf der anderen Seite darzustellen. Außerdem wäre eine Europäisierung der Entwicklungszusammenarbeit eine gute Antwort auf eine weitere Fragmentierung, die bereits auf dem Vormarsch ist, seitdem die neuen EU-Mitgliedsstaaten ihre eigenen Entwicklungsprogramme etabliert haben. Darüber hinaus stellt dies eine Priorität dar, die mit Deutschlands anderen Zielen und Verpflichtungen hinsichtlich einer Förderung der Weiterentwicklung der EU in Gleichklang stehen würde.

Es gibt drei Haupthindernisse: Eines sind die Unterschiede zwischen den europäischen Ländern – weniger hinsichtlich übergreifender Ziele, als vielmehr bezüglich regionaler Prioritäten, detaillierter Ansätze und ihrer institutionellen Umsetzung. Das zweite und womöglich erheblichste Hindernis ist die Gewohnheit – und häufig die öffentliche Bekräftigung – des „Flagge zeigen“ und des Wettbewerbes der europäischen bilateralen Programme untereinander. Deutsche, britische, französische oder italienische Fahnen auf Hospitälern, Bussen oder Schulbüchern zu präsentieren, ist noch immer sehr populär. In manchen europäischen Ländern – zum Beispiel in Italien - ist es sogar gängig, dass die Hilfeleistungen durch einzelne Regionen bereitgestellt werden. Toskana, Umbra oder Rom liefern jeweils unterschiedliche Hilfsprojekte nach Bosnien. Fahne zeigen und die „Projektitis“ von Entwicklungszusammenarbeit helfen dabei, öffentliche Unterstützung für Entwicklungszusammenarbeit zu mobilisieren: „So helfen *wir* – Deutsche, Toskaner, etc.“ Allerdings wird durch die Umsetzung zu vieler Kleinmaßnahmen die Effektivität der Entwicklungszusammenarbeit reduziert.

Das dritte Hindernis für eine stärkere Europäisierung der Hilfe ist die Ineffizienz und Unzulänglichkeit der EU als Geber. Obwohl die EU-Hilfsprogramme im Hinblick auf die

Größenordnung der Finanzierung denen der Weltbank ähnlich sind, haben sie nicht annähernd die gleiche Durchschlagskraft – weder auf der internationalen Ebene, noch in den meisten Ländern. Die EU besitzt großes Potenzial, doch es wird harter Arbeit bedürfen, von der jetzigen in eine Situation zu kommen, in der aus diesem Potenzial Kapital geschlagen werden kann. Elemente dieses Potenzials sind: die Fähigkeit und Erfahrung politischen Dialog zu führen; die Tatsache, dass innerhalb der erweiterten EU aus einer Fülle von Entwicklungserfahrungen geschöpft werden kann (während die Weltbank häufig als zu sehr theoretisch und durch Lehrbücher geleitet gesehen werden kann); die geographische Nähe zu Afrika, die den Kontinent zu einem wahren Nachbarn macht, statt nur zu einem entfernten Klienten, und ein Netzwerk aus Beziehungen zwischen der EU und Entwicklungsländern (die natürlich schwierige historische Wurzeln haben; aber einige dieser negativen Elemente dürften vier bis sechs Dekaden nach der Entkolonialisierung überwunden sein).

Doch es gibt auch Chancen: Unter der Führung des EU-Kommissars für Entwicklungszusammenarbeit, Louis Michel, wurde das Profil der Europäischen Kommission in diesem Bereich geschärft. Im Dezember 2005 wurde der Konsens über europäische Entwicklungszusammenarbeit angenommen – durch die Kommission, die Regierungsvertreter der Mitgliedsstaaten und durch das EU-Parlament; das erste Mal, dass Entwicklungspolitik ein solches Niveau erreichte. Außerdem gibt es die Vereinbarung über eine starke Anhebung der Hilfe, die von der EU (inklusive aller Mitgliedstaaten) bereitgestellt wird, von 34 Mrd. € im Jahr 2004 auf 66 Mrd. € im Jahr 2010. Selbst wenn dieses Ziel wahrscheinlich zu optimistisch ist, findet eine signifikante Ausweitung statt, die Europa zu einer Hauptquelle für die Finanzierung von Afrikas Entwicklung macht.

Eine Europäisierung der Entwicklungspolitik wird es auch einfacher machen, diese mit anderen entwicklungspolitischen Fragen und Prioritäten für 2007 zu verbinden: Verbesserung der Chancen und Kapazitäten für den Handel und Reduzierung des Exports von subventionierten Agrarprodukten aus der EU. Als Europas größter Exporteur und als Hauptfinanzier der EU, und somit auch der Gemeinsamen Agrarpolitik (CAP), hat Deutschland die wahre Durchschlagskraft, um auf Veränderungen zu drängen. Fairer Handel ist für die deutsche Entwicklungshilfeministerin bereits eine Priorität; aber tatsächliche Veränderungen auf der europäischen Ebene verlangen auch Verpflichtungen anderer wichtiger Ministerien. Die größten Herausforderungen werden sein, dass zum einen die Reform der CAP nicht populär ist, während gleichzeitig die Franzosen davon überzeugt werden müssen, die Europäische Verfassung überhaupt zu akzeptieren.

Auf „globalpolitischer“ Ebene ist die UN-Reform ein wichtiges Thema; aber es geht auch darum, die UN vor Ort in den Entwicklungsländern der Welt zu einem effektiveren entwicklungspolitischen Akteur zu machen. Der Bericht des *High Level Panel* zur UN-Reform, „*Delivering as One*“, der im November 2006 veröffentlicht wurde, analysiert ganz unverhohlen die Schwächen des aktuellen Systems und legt einen klaren und plausiblen Reformplan vor. Allerdings wird deutlich, dass dieser Plan zu seiner Implementierung jede Unterstützung brauchen wird, die er bekommen kann. Der Zeitplan für den Bericht gibt Deutschland die Gelegenheit, eine wichtige Reform auf globalem Niveau in einer immer stärker von einander abhängigen Welt zu unterstützen; und dies sollte nicht im interministeriellen Wettstreit darüber verloren gehen, welches Ministerium – für Entwicklungszusammenarbeit, Auswärtige Beziehungen oder Finanzen – die Federführung übernimmt.

Schließlich, mit Blick auf Priorität Nummer 5): China ist unverkennbar ein Hauptakteur in Afrika geworden; insbesondere in Ländern wie Angola, wo es versucht, Zugang zu Rohstoffen zu bekommen. Während dies zwar beklagt werden kann, bleibt es dennoch eine Tatsache; und es bedeutet, dass China für einen längeren Zeitraum in Afrika engagiert bleiben wird. Dies stellt Chancen wie auch Risiken dar: Es könnte den „Ressourcen-Fluch“ verschlimmern und die Rückkehr korrupter und autoritärer Regime fördern; aber es kann auch einigen Wohlstand bringen sowie große Investitionen in Infrastruktur, die so dringend benötigt werden. Darüber hinaus könnte es möglich werden, China mit in den Konsens über die Bedeutung universeller Schulbildung und des Zugangs zu grundlegender Gesundheitsversorgung in Afrika einzubinden – etwas, das China zu Hause über die letzten Dekaden hin erreicht hat. Allerdings wird der Dialog mit China über entwicklungspolitische Themen weitaus größere Wirkung haben, wenn er auf EU-Ebene geführt wird – statt separat durch Schweden, Franzosen, Niederländer, Deutsche, Briten, Italiener, Iren etc.

Zusammenfassend sollte also das überspannende Schlüsselziel für Deutschland im Jahr 2007 sein, auf eine stärker gemeinschaftliche Europapolitik vis-à-vis Afrika zu drängen. Dies bedeutet nicht die Forderung, bilaterale Hilfsprogramme von heute auf morgen aufzugeben. Doch dort, wo bilaterale Hilfsprogramme weiterhin existieren und aktiv sein werden, sollten sie in ihren Politikzielen stärker koordiniert werden und – verstärkt – auch hinsichtlich der Art und Weise, in der sie EZ umsetzen.

Den Augenblick nutzen, einen stärkeren öffentlichen Diskurs über Entwicklungspolitik zu etablieren

Über diese internationale Agenda hinaus bietet Deutschlands doppelte Präsidentschaft auch eine Gelegenheit, die Wahrnehmung und Debatte im eigenen Land zu schärfen, eine Gelegenheit, die Politiker und jene, die Einfluss auf Politik nehmen wollen, wahrnehmen sollten. Gute Entwicklungszusammenarbeit beginnt zu Hause mit einer interessierten und gut informierten Öffentlichkeit. Deutschland hat kein Äquivalent zu Großbritanniens aktiven Nichtregierungsorganisationen (NROs), wenn es um entwicklungspolitische Themen geht. Darüber hinaus ist, wie in den meisten Geberländern, das öffentliche Bewusstsein hinsichtlich entwicklungspolitischer Themen und Entwicklungsländern begrenzt. Die öffentliche Wahrnehmung von Entwicklungspolitik wird dominiert von Wohltätigkeit und kirchlichen Organisationen (Brot für die Welt, Misereor und andere). Wie in den anderen nördlichen Ländern wird Entwicklungspolitik in einer eher moralisierenden Weise diskutiert, vom Willen, den Armen zu helfen bis zur Verurteilung ausbeuterischer Regierungen ebenso wie dubioser externer Interventionen; doch oft ohne ein tieferes Verständnis des historischen Vermächtnisses und der politischen und sozialen Realitäten.

Öffentliche Entwicklungszusammenarbeit wird primär im bilateralen Kontext wahrgenommen – nicht zuletzt, weil das öffentliche Image von multilateralen Institutionen wie Internationaler Währungsfonds (IWF) und Weltbank eher negativ ist, und das Bewusstsein über die EU als entwicklungspolitischer Akteur gering ist. Deutsche Entwicklungspolitik sieht sich nicht mit viel öffentlicher Kritik konfrontiert: Gemäß einer EU-Umfrage aus dem Jahr 2004 haben die Deutschen die stärkste Wahrnehmung unter allen EU-Bürgern, dass ihre Regierung den armen Menschen in Entwicklungsländern hilft – 90 % der befrag-

ten Deutschen dachten dies, verglichen mit 53 % in Großbritannien (Frankreich: 62 %; Italien: 53 %).² Gleichzeitig wurde die Entwicklungszusammenarbeit in Großbritannien häufiger als in Deutschland als sehr wichtig wahrgenommen; und ein beträchtlicher Anteil der befragten Deutschen – 22 % – dachte, dass bereits zu viel Geld für Entwicklungszusammenarbeit ausgegeben worden sei.

Parlamentarier und deutsche Regierungsvertreter besuchen im Allgemeinen gerne deutsche Projekte in Entwicklungsländern – und deutsche Entwicklungshilfebüros im Ausland sind gut geölte Maschinen, um solche Besuche zu arrangieren sowie die Projekte und das Gastland positiv darzustellen. Sofern es Bedenken über den offensichtlichen Effektivitätsmangel von Entwicklungsmaßnahmen gibt, wird dieser primär Kräften zugeschrieben, die jenseits des Aufgabenfeldes der Entwicklungspolitik stehen: Politik im Eigeninteresse von Großmächten, korrupte Regierungen und Konflikt schürende Gruppen, die solche stützen, sowie Agrarsubventionen in den USA, der EU und anderen reichen Ländern.

In der interessierten Öffentlichkeit und auch auf abstrakterer Ebene wird Entwicklungszusammenarbeit als eine Politik betrachtet, die zu umfassenderen Zielen beiträgt: internationalen Frieden zu unterstützen, Umweltschäden zu verringern und möglicherweise den Migrationsdruck zu reduzieren.

Deutschlands EU-Ratspräsidentschaft und der G8-Vorsitz birgt die Chance, ein Bewusstsein bezüglich internationaler Politikthemen generell und insbesondere hinsichtlich Entwicklungspolitik zu schaffen. Wenn die deutsche und internationale Hilfsgemeinschaft diese Chance gut nutzt, wird das Jahr 2007 eine Möglichkeit bieten, die deutsche Öffentlichkeit intensiver in eine Debatte darüber einzubinden, wie Entwicklungszusammenarbeit gestaltet werden muss, damit sie effektiver wird und zu nachhaltigen Ergebnissen führt, sowie darüber, welches Ausmaß von Kohärenz mit anderen Politikbereichen nötig ist – vom Handel bis zur Migration – um Entwicklung zu erreichen, Armut zu reduzieren und sozialen Zusammenhalt zu stärken. Dies könnte umgekehrt Deutschland helfen, zu einem aktiveren internationalen Akteur bei wichtigen entwicklungspolitischen Themen zu werden – was über die kurzfristige Zeitspanne des G8-Vorsitzes und Deutschlands EU-Ratspräsidentschaft hinaus von Wert wäre.

2 Laut einer weiteren Frage glauben 68 % der befragten Deutschen, dass die EZ ihrer Regierung eine tatsächliche Wirkung habe, während davon nur 48 % der befragten Briten ausgehen (Frankreich: 50 %; Italien: 47 %).

Autorenverzeichnis

Altenburg, Dr. Tilman, Wirtschaftsgeograph, seit 1995 wissenschaftlicher Mitarbeiter am Deutschen Institut für Entwicklungspolitik (DIE), Leiter der Abteilung II: „Wettbewerbsfähigkeit und soziale Entwicklung“, E-Mail: tilman.altenburg@die-gdi.de

Asche, Dr. Helmut war bis 2005 Bereichsvolkswirt für Afrika in der GTZ Eschborn, ist Professor für Politik, Wirtschaft und Gesellschaft Afrikas an der Universität Leipzig, E-Mail: asche@uni-leipzig.de

Bauer, Steffen ist Politikwissenschaftler in der Abteilung für Umweltpolitik und Ressourcenmanagement des Deutschen Instituts für Entwicklungspolitik und arbeitet u. a. als Referent für den Wissenschaftlichen Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen (WBGU). E-Mail: steffen.bauer@die-gdi.de

Berensmann, Dr. Kathrin, ist seit 2000 am DIE, Abteilung V: Weltwirtschaft und Entwicklungsfinanzierung, Arbeitsgebiete: Internationale Finanzarchitektur, Verschuldung, Geld- und Währungspolitik, Finanzsektorentwicklung. E-Mail: kathrin.berensmann@die-gdi.de

Biallas, Axel studiert Politikwissenschaft mit dem Schwerpunkt Internationale Beziehungen an der Universität Leipzig. Er ist studentische Hilfskraft am Lehrstuhl von Prof. Dr. Helmut Asche am dortigen Institut für Afrikanistik. E-Mail: axel-biallas@gmx.de

Chevallier, Romy ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am *South African Institute of International Affairs* (SAIIA) an der Witwatersrand Universität in Johannesburg, Südafrika und arbeitet dort zum Thema "Europäische Union und Afrika". E-Mail: chevallierr@saiia.wits.ac.za

Drachenfels, Christian von ist Politikwissenschaftler und seit 2005 studentische Hilfskraft am Deutschen Institut für Entwicklungspolitik (DIE). E-Mail: christian.drachenfels@die-gdi.de

Fritz, Verena (PhD) ist Politikwissenschaftlerin und wissenschaftliche Mitarbeiterin am *Overseas Development Institute* (ODI / London) in der Gruppe *Poverty and Public Policy*. E-Mail: v.fritz@odi.org.uk

Fues, Dr. Thomas, Dipl.-Volkswirt, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am DIE, Abt. I (bi- und multilaterale Entwicklungspolitik), aktueller Forschungsschwerpunkt: Vereinte Nationen, Global Governance und Ankerländer. E-Mail: thomas.fues@die-gdi.de

Grimm, Dr. Sven ist Politikwissenschaftler und Mitarbeiter am DIE. Er befasst sich mit der europäischen Entwicklungszusammenarbeit sowie Fragen der Regierungsführung in Subsahara-Afrika. Hierbei sind gegenwärtig seine Schwerpunkte die Governance-Förderung der EU und der Afrikanische Peer Review Mechanismus (APRM) in Ghana. E-Mail: sven.grimm@die-gdi.de

Kielwein, Nina, Politikwissenschaftlerin, war wissenschaftliche Mitarbeiterin am DIE, als der Beitrag entstand. Derzeit ist sie bei InWEnt – Internationale Weiterbildung und Entwicklung gGmbH zuständig für das Fortbildungsprogramm "Managing Global

Governance", welches gemeinsam mit dem DIE durchgeführt wird. E-Mail: nina.kielwein@inwent.org

Klingebiel, Dr. Stephan leitet am Deutschen Institut für Entwicklungspolitik die Abteilung „Governance, Staatlichkeit, Sicherheit“. Er ist zugleich Koordinator für Subsahara-Afrika. E-Mail: stephan.klingebiel@die-gdi.de

Koeberle, Stefan G. ist in der Weltbank als Direktor in der Lateinamerika-Region tätig. E-Mail: skoeberle@worldbank.org

Leiderer, Stefan ist seit 2003 wissenschaftlicher Mitarbeiter am DIE. Er beschäftigt sich schwerpunktmäßig mit öffentlichen Finanzen in Entwicklungsländern und neuen Instrumenten der Entwicklungszusammenarbeit. E-Mail: stefan.leiderer@die-gdi.de

Liebig, Dr. Klaus, Diplom-Volkswirt, ist seit 2000 wissenschaftlicher Mitarbeiter des DIE. Er beschäftigt sich mit der Welthandelsordnung, mit geistigen Eigentumsrechten und mit Fragen der Entwicklungsfinanzierung. Außerdem arbeitet er im "Ankerlandteam" des DIE mit. E-Mail: klaus.liebig@die-gdi.de

Melber, Dr. Henning war Direktor der Namibian Economic Policy Research Unit (NEPRU) in Windhoek (1992–2000) und Forschungsdirektor des Nordic Africa Institute in Uppsala (2000–2006). Er ist geschäftsführender Direktor der dortigen Dag-Hammarskjöld-Stiftung. E-Mail: henning.melber@dhf.uu.se

Messner, Prof. Dr. Dirk, Politologe, ist seit 2003 Direktor des Deutschen Instituts für Entwicklungspolitik. E-Mail: dirk.Messner@die-gdi.de

Neubert, Dr. Susanne ist Agrarökonomin und Umweltingenieurin, seit 10 Jahren am DIE, arbeitet zu verschiedenen Wasserfragen, insbesondere Integriertes Wasserressourcen-Management, Schwerpunktregion Afrika. E-Mail: susanne.Neubert@die-gdi.de

Scheumann, Dr. Ing. Waltina ist Politologin, Gutachterin und freie Mitarbeiterin an der Technischen Universität Berlin, arbeitet seit 10 Jahren in der entwicklungsländerbezogenen Wasserpolitikforschung, Schwerpunkt: Wassermanagement und Institutionen. E-Mail: scheumann@imup.tu-berlin.de

Scholz, Dr. Imme, Soziologin, Leiterin der Abteilung "Umweltpolitik und Ressourcenmanagement" am DIE, promovierte 1999 an der FU Berlin, war zwischen 1999 und 2002 im Auftrag der GTZ Umweltpolitikberaterin im brasilianischen Amazonasgebiet; arbeitet gegenwärtig zu Fragen der Klimapolitik und Entwicklungsländern sowie der Waldpolitik. E-Mail: imme.scholz@die-gdi.de

Sdiropoulos, Elizabeth ist Direktorin des *South African Institute of International Affairs* (SAIIA) an der Witwatersrand Universität in Johannesburg, Südafrika, E-Mail: sidiropoulouse@saiia.wits.ac.za

Stamm, Dr. Andreas, Dipl.-Geograph, ist seit November 1998 wissenschaftlicher Mitarbeiter des DIE. Dort bearbeitet er Fragen der Privatsektorentwicklung und der Technologiepolitik in Entwicklungsländern. Regionaler Schwerpunkt seiner Forschungs- und Beratungstätigkeit ist Lateinamerika. E-Mail: andreas.stamm@die-gdi.de

Wolff, Dr. Peter ist wissenschaftlicher Mitarbeiter im DIE und leitet die Abteilung "Weltwirtschaft und Entwicklungsfinanzierung". E-Mail: peter.wolff@die-gdi.de

Publikationen des Deutschen Instituts für Entwicklungspolitik

Schriften in der Nomos Verlagsgesellschaft

Neubert, Susanne / Waltina Scheumann / Annette van Edig, / Walter Huppert (Hrsg.): Integriertes Wasserressourcen-Management (IWRM): Ein Konzept in die Praxis überführen, 314 S., Nomos, Baden-Baden 2004, ISBN 3-8329-1111-1

Messner, Dirk / Imme Scholz (Hrsg.): Zukunftsfragen der Entwicklungspolitik, 410 S., Nomos, Baden-Baden 2004, ISBN 3-8329-1005-0

Brandt, Hartmut / Uwe Otzen: Armutorientierte landwirtschaftliche und ländliche Entwicklung, 342 S., Nomos, Baden-Baden 2004, ISBN 3-8329-0555-3

[zu beziehen über den Buchhandel]

Schriftenreihe im Weltforum Verlag

118 *Ashoff, Guido*: Der Entwicklungshilfeausschuss der OECD und die deutsche Entwicklungszusammenarbeit: ein Verhältnis auf dem Prüfstand, 182 S., Bonn 2000, ISBN 3-8039-0497-8

117 *Scholz, Imme*: Nutzung natürlicher Ressourcen zwischen Raubbau und Nachhaltigkeit: Sozioökonomische Bedingungen und unternehmerische Handlungsmuster, 446 S., Bonn 1999, ISBN 3-8039-0492-7

[zu beziehen über den Buchhandel]

Berichte und Gutachten

11/04 *Scholz, Imme et al.*: Sociedade civil e política ambiental na Amazônia. Os casos da barragem de Belo Monte e da rodovia federal BR-163, 85 S., Bonn 2004, ISBN 3-88985-272-6 (deutsche Fassung: ISBN 3-88985-260-2 – Berichte und Gutachten 12/03)

10/04 *Qualmann, Regine et al.*: Negotiating Economic Partnership Agreements with the EU. Opportunities, Risks, and Negotiation Options for Tanzania, 70 S., Bonn 2004, ISBN 3-88985-270-X

9/2004 *Goedeking, Ulrich*: Staatliche Regulierung des Engagements deutscher zivilgesellschaftlicher Organisationen und ihrer Partner in Entwicklungs- und Transformationsländern: Restriktionen und Reaktionsmöglichkeiten der deutschen EZ, 52 S., Bonn 2004, ISBN 3-88985-269-9

8/2004 *Brandt, Hartmut*: Probleme und Tendenzen der Agrarpolitik in Subsahara-Afrika, 87 S., Bonn 2004, ISBN 3-88985-268-8

[Schutzgebühr: 9,63 Euro; zu beziehen beim DIE oder über den Buchhandel. Diese Schriftenreihe wurde eingestellt und ab November 2004 durch die neue Schriftenreihe „*Studies*“ ersetzt.]

Neue Publikationsreihen ab November 2004

Studies

- 20 *Schmidt, Petra*: Budget Support in the EC's Development Cooperation, 130 S., Bonn 2006, ISBN-10: 3-88985-325-0, ISBN-13: 978-3-88985-325-7 (Deutsche Fassung: ISBN-3-8885-295-5 – Studie 10)
- 19 *Loewe, Markus*: Middle East / North Africa and the Millennium Development Goals: Implications for German Development Cooperation, 219 S., Bonn 2006, ISBN-10: 3-88985-322-6, ISBN-13: 978-3-88985-322-6 (Deutsche Fassung: ISBN: 3-88985-294-7 – Studie 9)
- 18 *Liebig, Klaus*: Auswirkungen des internationalen Patentregimes auf die Medikamentenproduktion und den Zugang zu Medikamenten in LDCs, 85 S., Bonn 2006, ISBN-10: 3-88985-321-8, ISBN-13: 978-3-88985-321-9
- 17 *Mürle, Holger*: Regeln für die globalisierte Wirtschaft – Eine empirische Analyse aus der Global Governance-Perspektive, 157 S., Bonn 2006, ISBN-10: 3-88985-320-X, ISBN-13: 978-3-89985-320-2
- 16 *Grävingholt, Jörn et al.*: *Strengthening Participation through Decentralisation: Findings on local economic development in Kyrgyzstan*, 144 S., Bonn 2006, ISBN-10: 3-88985-314-5, ISBN-13: 978-3-88985-314-1
- 15 *Stamm, Andreas et al.*: Strengthening Value Chains in Sri Lanka's Agribusiness: A way to Reconcile Competitiveness with Socially Inclusive Growth?, 113 S., Bonn 2006, ISBN 3-88985-308-0
- 14 *Herrfahrdt, Elke et al.*: Water Governance in the Kyrgyz Agricultural Sector: On its Way to Integrated Water Resource Management?, 194 S., Bonn 2006, ISBN 3-88985-306-4

[Schutzgebühr: 10,00 Euro; zu beziehen beim DIE oder über den Buchhandel]

Discussion Paper

- 16/2006 *Brüntrup, Michael*: Rethinking Protection for Agricultural Markets in Sub-Saharan Africa, 19 S., Bonn 2006, ISBN-10: 3-88985-324-2, ISBN-13: 978-3-88985-324-0
- 15/2006 *Altenburg, Tilman / Jochen Weikert*: Möglichkeiten und Grenzen entwicklungspolitischer Dreiecks Kooperationen mit Ankerländern, 52 S., Bonn 2006, ISBN-10: 3-88985-323-4, ISBN-13: 978-3-88985-323-3
- 14/2006 *Liebig, Klaus*: Entwicklungszusammenarbeit im Gesamtkontext der Deutsch-Südafrikanischen Kooperation: eine Portfolioanalyse, 41 S., Bonn 2006, ISBN-10: 3-88985-319-6, ISBN-13: 978-3-88985-319-6
- 13/2006 *Altenburg, Tilman*: Entwicklungszusammenarbeit im Gesamtkontext der Deutsch-Indischen Kooperation: eine Portfolioanalyse, 52 S., Bonn 2006, ISBN-10: 3-88985-318-8, ISBN-13: 978-3-88985-318-9

[Schutzgebühr: 6,00 Euro; zu beziehen beim DIE oder über den Buchhandel]

Eine vollständige Auflistung erhältlicher Publikationen des DIE finden Sie unter:

<http://www.die-gdi.de>