

Arbeitspapier

Forschungsgruppe
Nahe/Mittlerer Osten und Afrika
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale
Politik und Sicherheit



Stefan Mair

Künftige deutsche Afrikapolitik

**Herausforderungen,
Schwerpunktsetzung, Institutionen**

SWP

Stiftung Wissenschaft und
Politik
Deutsches Institut für
Internationale Politik und
Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

Arbeitspapiere sind Arbeiten im
Feld der Forschungsgruppe, die
nicht den Status eines offiziel-
len SWP-Papiere haben. Dabei
kann es sich um Vorstudien zu
späteren SWP-Arbeiten handeln
oder um Arbeiten, die woanders
veröffentlicht werden. Kritische
Kommentare sind den Autoren
in jedem Fall willkommen.

FG8-AP Nr 13
Oktober 2003
Berlin

Die vergangenen Wochen haben Afrika südlich der Sahara in das Blickfeld der Öffentlichkeit gerückt. Selbst jene deutschen Außen- und Sicherheitspolitiker, die sich in der Wahrnehmung ihres Politikfeldes stets auf die transatlantischen Beziehungen und Europa konzentriert haben, nehmen nun zur Kenntnis, daß die Vorfälle in Afrika, insbesondere die Konflikte in Westafrika und den Großen Seen, von Relevanz für deutsche Interessen sein könnten. Dies hat sicherlich nicht nur etwas mit Afrika zu tun, sondern auch mit dem Bemühen, durch ein verstärktes Engagement an der Seite europäischer Partner vor allem gegenüber den USA zu dokumentieren, daß die EU bereit und fähig ist, fernab Europas Verantwortung zu übernehmen.

Bestandsaufnahme

Zentrale Herausforderungen in Afrika

Das wachsende Bewußtsein für die außen- und sicherheitspolitische Relevanz des Kontinents im Süden und für die Verantwortung Europas in Afrika wird allerdings von einem parallel hierzu steigenden Gefühl der Überforderung der eigenen Kräfte begleitet – Überforderung angesichts der Größenordnung der Aufgaben in Afrika und der Begrenztheit der zur ihrer Bewältigung zur Verfügung stehenden materiellen und finanziellen Mittel. Da im Lichte der gegenwärtigen Haushaltslage kaum zu erwarten ist, daß diese Mittel sich deutlich steigern lassen, tut Prioritätensetzung und Selektivität not. Deutsche Afrikapolitik muß sich mehr noch als bisher funktional und regional konzentrieren.

Konzentration bedeutet nicht, sich auf die fristgebundene Realisierung unrealistischer Politikziele zu verpflichten. Selbst entwicklungspolitischen Ideali-
sten ist mittlerweile klar, daß in Afrika südlich der Sahara das Millenniumziel der Halbierung der Armut bis 2015 bei weitem verfehlt werden wird. Abstrakte Ziele wie nachhaltige Entwicklung und globale Strukturpolitik eignen sich als Visionen, nicht aber als konkrete Vorgaben für die deutsche Außen-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik. Wenn sie als letzteres verstanden werden, verstärken sie das Gefühl der Überforderung bei den Praktikern und verschärfen das Problem der mangelnden Glaubwürdigkeit, mit dem die Entwicklungspolitik ohnehin schon lange in der Wahrnehmung der interessierten Öffentlichkeit zu kämpfen hat.

Konzentration fordert die Beschäftigung mit den

vier zentralen Problemen, denen sich Afrika derzeit und in den nächsten Jahren ausgesetzt sieht: der Schwäche staatlicher Institutionen mit der extremen Ausprägung des Staatszerfalls, der Vielzahl von Gewaltkonflikten mit zum Teil regionaler Dimension, der weiteren Ausbreitung von Armut und den enormen Infektionsraten mit HIV/AIDS. Die Mehrzahl der Staaten Afrikas dürfen als schwache Staaten gelten, deren Institutionen das staatliche Gewaltmonopol nur eingeschränkt durchsetzen können, bei der Bereitstellung staatlicher Dienstleistungen teils oder völlig versagen und nur geringe Legitimität in der Gesellschaft besitzen. In einigen Ländern spitzen sich diese Probleme zu: Die amerikanische State Failure Task Force, eine Gruppe von Wissenschaftlern, die sich seit Jahren mit aufwendigen statistischen und empirischen Methoden der Untersuchung des Phänomens Staatszerfall widmet, sieht ein Viertel der subsaharischen Staaten von diesem betroffen. Laut der Arbeitsgemeinschaft Kriegsursachenforschung (AKUF) spielen sich in elf Staaten der Region Kriege ab, fünf weitere leiden unter bewaffneten Konflikten. Die Zahl der extrem Armen hat sich im sub-Saharischen Afrika in den 90er Jahren um 58 Millionen Menschen auf 300 Millionen erhöht. Im Gegensatz zu den Millennium Development Goals erwartet die Weltbank für die Region bis 2015 keine Reduzierung der Zahl der Armen, sondern eine weitere Erhöhung um 45 Millionen. Afrika südlich der Sahara zählt den weitaus höchsten Anteil AIDS-Infizierter weltweit, 8,5% der Bevölkerung bezogen auf die Region. Im südlichen Afrika werden Anteile von mehr als 25 % erreicht. 24,5 Millionen der weltweit geschätzten 34,3 Millionen HIV-Infizierten leben in Afrika. AIDS verursachte den Tod der Eltern von mittlerweile mehr als 12 Millionen AIDS-Waisen.

Diese vier Problembereiche sind eng miteinander verknüpft. Zerfallende Staaten können das Gewaltmonopol über ihr Territorium nicht ausüben, schaffen damit Freiraum für nicht-staatliche Gewaltakteure, die ihrerseits Grenzen kaum akzeptieren, und laden Nachbarstaaten zur Intervention ein. Zerfallende Staaten sind auch nicht in der Lage, eine effektive Armut- und AIDS-Bekämpfung zu betreiben. Gewaltkonflikte schwächen die Leistungsfähigkeit von Staaten, begünstigen die Ausbreitung von AIDS und verschärfen Armutsprobleme. Armut behindert Staatsaufbau, gibt gesellschaftlichen Konflikten einen existentiellen Charakter, macht damit deren gewaltsame Austragung wahrscheinlicher und erschwert die AIDS-Bekämpfung. AIDS setzt die geringen Ressourcen

schwacher afrikanischer Staaten zusätzlichen Belastungen aus und fördert damit deren Kollaps. Die sozial ausgeschlossenen, wirtschaftlich perspektivlosen AIDS-Waisen sind ein ideales Rekrutierungsreservoir für kriminelle Banden, Vigilanten, Milizen, Kriegsherren und gewaltbereite politische Unternehmer. AIDS senkt die Leistungsfähigkeit nicht nur von Erkrankten, sondern ganzer Volkswirtschaften und spitzt damit das Armutsproblem weiter zu.

Sicherlich spiegelt das skizzierte Schreckensbild nicht die ganze Wirklichkeit Afrikas wider, gibt es ermutigende Beispiele erfolgreicher wirtschaftlicher und politischer Transformation und erste Schritte hin zu nachhaltiger Entwicklung. Und sicher ist die Misere Afrikas nicht nur auf diese vier endogenen Faktoren, sondern auf koloniale und postkoloniale Interventionen in der Vergangenheit sowie auf die unzureichende Welthandelsordnung, insbesondere im Agrarhandel, zurückzuführen. Es ist allerdings schwierig zu sehen, wie sich die Ghanas, Senegals und Kenias sowie andere Staaten in Afrika, die von einer gerechteren Handelsordnung profitieren könnten, langfristig entwickeln sollen, solange in ihrer unmittelbaren Nachbarschaft Regionalkonflikte toben, Freiräume für Gewaltakteure mit Expansionsgelüsten entstehen, Armut soziale Konflikte zuspitzt und die weitere Ausbreitung von AIDS zusätzlich destabilisiert. Der schnelle Kollaps des ehemaligen Musterlands Elfenbeinküste sollte lehren, daß man mit Modellfällen und deren Behandlung außerhalb des regionalen Kontexts vorsichtig sein muß. Selbst der politische und wirtschaftliche Gigant in Afrika südlich der Sahara, Südafrika, bleibt von den Vorfällen im Nachbarland Simbabwe nicht unbeeinträchtigt.

Bisherige deutsche Afrikapolitik

Die deutsche Afrikapolitik reagierte bisher auf drei der vier zentralen Herausforderungen –Staatszerfall, Gewaltkonflikte mit regionaler Dimension und HIV/AIDS – unzureichend, auf eine weitere, Armut, überzogen. Das gilt weniger für die politischen Konzepte und Rhetorik als für die Praxis. In den vergangenen Monaten scheint sich in der Außen-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik mehr Realismus ausgebreitet zu haben. Die jüngsten Artikel der BMZ-Ministerin und ihrer parlamentarischen Staatssekretärin in der FAZ (10.7.2003) bzw. der Frankfurter Rundschau (27.9.2003) beinhalten deutlich mehr Realismus und erheblich weniger beschönigende Ein-

schätzungen der Situation in Afrika südlich der Sahara, als dies in der Vergangenheit der Fall war. Auch die Regionalkonzepte des AA und die afrikapolitischen Leitlinien des BMVg nehmen die Probleme von Staatszerfall, Regionalkonflikten und AIDS eindeutig zur Kenntnis und betonen die Verantwortung, die Deutschland bei der Bewältigung dieser Probleme hat. Nach wie vor besteht aber die Tendenz, all diese problemreiche Konzeptionell einer verabsolutierten Armutsbekämpfung unterzuordnen, die sich zudem noch an unrealistischen Zielen orientiert.

Dennoch: Realismus kennzeichnet immer mehr die Wahrnehmung Afrikas wie auch die politischen Vorgaben zur Gestaltung der Beziehungen mit der Region. Das „Memorandum zur Neubegründung deutscher Afrikapolitik“ aus dem Jahr 2000 hat nach anfänglicher massiver Kritik sicherlich zu diesem neuen Realismus beigetragen. Auch die Bemühungen des BMZ um regionale Prioritätensetzung und die Fokussierung auf Schwerpunktsektoren in der Entwicklungszusammenarbeit sind grundsätzlich richtig. In der Praxis kann aber die deutsche Afrikapolitik mit diesen Neuorientierungen nicht Schritt halten. Nach wie vor werden zwischen dem AA und dem BMZ in Einzelfällen Grundsatzkonflikte ausgetragen. Die starke Betonung von Konfliktbewältigung, Demokratieförderung, good governance und AIDS-Bekämpfung in politischen Grundsatzreden und Konzepten spiegelt sich in der Verteilung von Finanz- und Personalmitteln bei der Entwicklungszusammenarbeit mit Afrika kaum wider. Die regionale Schwerpunktsetzung des BMZ beruht auf einer Mischung expliziter normativer Kriterien, impliziter strategischer Überlegungen und individueller Länderpräferenzen auf der Arbeitsebene des Ministeriums und in den Durchführungsorganisationen. Da nach außen vor allem die normativen Kriterien betont werden und in der Öffentlichkeit die Fälle verstärkt wahrgenommen werden, die in der tatsächlichen Schwerpunktsetzung deutlich von diesem Anspruch abweichen, verschärft dieser Kriterienmix das Glaubwürdigkeitsproblem. Ein beachtlicher Teil der sektoralen Schwerpunktsetzung wird durch die Umetikettierung bestehender Projekte realisiert. Nach wie vor ist die deutsche Entwicklungszusammenarbeit von Projektorientierung und starren Budgetlinien geprägt. Noch immer neigt die Entwicklungspolitik zu einer Überschätzung ihrer Fähigkeiten und überfordert sich mit Zielsetzungen, die sie selbst mit einer deutlichen Erhöhung der ihr zu Verfügung stehenden Mittel nicht erreichen kann.

Künftige deutsche Afrikapolitik

Funktionale Schwerpunktsetzung

Deutsche Afrikapolitik sollte sich funktional auf die zentralen Herausforderungen, denen sich der Kontinent gegenüber sieht, konzentrieren. Dies sind Staatszerfall, regionale Gewaltkonflikte, Armut und AIDS. Dreh- und Angelpunkt für die Bewältigung dieser Herausforderungen ist die Leistungsfähigkeit staatlicher Institutionen in den Partnerländern bzw. – dort, wo diese bereits zerfallen sind – protostaatlicher gesellschaftlicher Organisationen. Ohne einen Staat, der ein halbwegs effektives Gewaltmonopol ausübt, eine Grundversorgung physischer und sozialer Infrastruktur bereitstellt und Regeln für den sozialen und wirtschaftlichen Austausch durchsetzt, sind weder Staatszerfall, Regionalkonflikte und AIDS zu bewältigen, noch langfristig Entwicklung in Afrika zu erreichen. Mittelfristig (in einem Zeitraum von drei bis fünf Jahren) wird allerdings der effektive Staat nur dann bei seiner Bevölkerung Akzeptanz finden, wenn seine Herrschaftsausübung als legitim erachtet wird. Der demokratische, leistungsfähige Staat muß das Leitbild der politischen Intervention in Afrika sein. Es macht aber keinen Sinn, diese Intervention mit dem Drängen auf demokratische Reformen zu beginnen, wenn der Adressat des Drängens, die staatlichen Institutionen, für die politische Realität des Landes weitgehend irrelevant ist. Afrikanische Demokratien, so die bereits zitierte State Failure Task, sind besonderen Belastungen ausgesetzt, die sie ohne eine Minimum an staatlicher Leistungsfähigkeit nicht bewältigen können.

Der Staat muß in den Mittelpunkt der deutschen Außen-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik gerückt werden – und zwar nicht nur als Empfänger, der bei der Planung und Durchführung von Projekten zwar beteiligt ist, letztendlich aber von der Bevölkerung nur als Juniorpartner der GTZ und der KfW wahrgenommen wird, sondern als Hauptakteur, der in seinen Bemühungen um die Wahrnehmung von Staatsfunktionen unterstützt wird. Regierungsberatung, Reform des Sicherheitssektors und der öffentlichen Verwaltung, Effektivierung des Steuersystems, Demokratieförderung, Unterstützung von Sektorvorhaben, programmorientierte Entwicklungszusammenarbeit (siehe dazu die kürzlich erschienene DIE-Studie von Stephan Klingebiel: Der internationale Diskussionsstand über Programmorientierung: Schlussfolgerungen für die deutsche Entwicklungszusammenarbeit) und zur Not direkte militärische Intervention zur

Beendigung von Gewaltkonflikten müssen die Hauptansatzpunkte deutscher Afrikapolitik sein. Die Stabilisierung schwacher Staaten und dort, wo nicht mehr vorhanden, protostaatlicher gesellschaftlicher Organisationen und Inseln der Staatlichkeit sowie deren Befähigung, politische und soziale Konflikte gewaltfrei auszutragen, muß das operative Leitbild deutscher Politik gegenüber Afrika südlich der Sahara werden. Die Forschung und Politikberatung ist hier gefordert, anwendbare Konzepte der Stabilisierung schwacher Staaten und des Staatsaufbaus von unten zu entwickeln. Erst wenn dies gelingt, läßt sich über eine nachhaltige Entwicklung der Region nachdenken.

Regionale Schwerpunktsetzung

Neben dieser funktionalen Schwerpunktsetzung ist eine regionale unerlässlich. Kurz- und mittelfristig muß sie sich auf die Subregionen beziehen, die von den vier genannten Problemen besonders betroffen sind: Staatszerfall und Regionalkonflikte im westafrikanischen Küstenstreifen (insbesondere in Guinea, Sierra Leone, Liberia, Elfenbeinküste und Nigeria), in der Region um die Großen Seen (Ostkongo, Ruanda, Uganda, Burundi) und am Horn von Afrika (Sudan, Äthiopien, Eritrea); AIDS im südlichen Afrika (insbesondere Südafrika, Simbabwe und Sambia). Das Problem der Armut eignet sich aufgrund seiner annähernden Omnipräsenz in Afrika weniger als Kriterium für eine regionale Schwerpunktsetzung. Besonders verschärft, wenngleich auf unterschiedlichem Niveau, hat sich die Armutsproblematik in den vergangenen zehn Jahren in der DR Kongo, Angola, Sierra Leone und Simbabwe.

Langfristig sollte die regionale Ausrichtung deutscher Außen-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik vom bisher dominierenden Kriterienmix Abschied nehmen und statt dessen allein auf strategischen Überlegungen beruhen: (1) Welche Länder sind in der Region für Deutschlands Interessen von vorrangiger Bedeutung? Hierbei gilt es nicht nur die kurzfristigen, wenn vorhanden, eher wirtschaftlichen Interessen im Auge zu behalten, sondern auch die langfristigen, eher mittelbaren sicherheitspolitischen und ökologischen. (2) Welche Länder sind für die Realisierung ordnungspolitischer Ziele (Frieden, Demokratie, Menschenrechte, Rechtstaatlichkeit und Entwicklung) in Afrika südlich der Sahara besonders wichtig? Die Größe des Landes, seine Wirtschaftskraft und seine Fähig

keit zur Projektion weicher und harter Macht sind hierfür die zentralen Kriterien. Anhand dieser Kriterien sind die Schwerpunktländer deutscher Afrikapolitik festzulegen, die Gegebenheiten in den Ländern selbst bestimmen die Qualität der Zusammenarbeit.

Wenn beispielsweise die Situation in Simbabwe, das sicherlich im südlichen Afrika eine zentrale Rolle spielt und für deutsche Interessen relativ von Bedeutung ist, keine staatliche Entwicklungszusammenarbeit erlaubt, darf dies nicht gleichbedeutend mit dem völligen Rückzug deutscher Politik aus dem Lande sein. Statt dessen muß sich Politik gegenüber diesem Land vor allem auf nichtstaatliche Zusammenarbeit und Diplomatie konzentrieren. Wenn die Situation in einem weiteren potentiellen Schwerpunktländ, der DR Kongo, aufgrund des Gewaltkonflikts ebenfalls keine Ansatzpunkte für staatliche Entwicklungszusammenarbeit liefert, müssen die materiellen und personellen Mittel vor allem in Friedensdurchsetzung und -sicherung investiert werden. Afrikapolitik steht nach wie vor viel zu sehr unter dem Primat der Entwicklungspolitik. Dort, wo diese wie in Nigeria nur eine geringe Rolle spielt, ist das nahezu gleichbedeutend mit jeglichem Verzicht auf eine Politik gegenüber diesem Land. In der vorrangigen Kooperation mit good performers spiegelt sich ein schwer nachvollziehbares Verständnis von Regionalpolitik wider. Auf das nähere europäische Umfeld und die nähere Vergangenheit bezogen, hätte ein solcher politischer Ansatz beispielsweise in den 70er und 80er Jahren bedeutet, auf jegliche Rumänienpolitik zu verzichten, weil das Land damals von einem menschenverachtenden Regime beherrscht wurde.

Institutionelle Reformen

Eine Neuorientierung deutscher Afrikapolitik, die sich konzeptionell durchaus andeutet, wird ohne institutionelle Veränderungen nicht möglich sein. Richtige politische Ansätze und deren kohärente Umsetzung scheitern immer wieder am Beharrungsvermögen und Widerstand von Institutionen. Institutionelle Reformen müssen auf der politischen Entscheidungsebene, auf der Arbeitsebene der Ministerien, in der Ausgestaltung der Budgets und bei den Durchführungsorganisationen ansetzen.

Die Kohärenz der Außen-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik gegenüber Afrika kann nur sicher gestellt werden, wenn sie durch einen politischen Entscheidungsträger durchgesetzt wird. Auf der Arbeitsebene

reklamiert der Afrikabeauftragte des AA – qua Zuständigkeit seines Ressorts für alle Außenbeziehungen der Bundesrepublik – formal die übergreifende Kompetenz für die Afrikapolitik. In der Praxis wird diese wiederholt durch das BMZ, aber auch zuweilen durch das BMVg und andere Ressorts mißachtet. Das Beispiel der Entwicklung des G8-Afrikaaktionsplan zeigt, daß die Erfolgsaussichten einer abgestimmten Politik steigen, wenn diese durch eine vom Bundeskanzler mit umfassenden Kompetenzen ausgestattete Person wahrgenommen wird. Sie kann nicht nur von den Ressorts Kohärenz einfordern. Ihr fällt es aufgrund ihrer herausgehobenen Stellung auch leichter, als politischer Dialogpartner von Deutschlands europäischen und nordamerikanischen Partnern sowie von den politischen Entscheidungsträgern in Afrika angemessene Beachtung zu finden. Die Kohärenz der deutschen Afrikapolitik, die Abstimmung in der EU, die Geberkooperation und der politische Dialog mit afrikanischen Regierungen erfordern entweder eine gehobenere Positionierung des Afrikabeauftragten – wie auch anderer Regionalbeauftragter – im Organigramm des AA oder eine Anbindung dieser Funktion an das Bundeskanzleramt.

Nach wie vor ist umstritten, ob für eine größere Kohärenz deutscher Afrikapolitik eine Verschmelzung des BMZ mit dem AA unerlässlich ist. Die Erfahrungen mit bisherigen, institutionell verfestigten Kompetenzstreitigkeiten zwischen beiden Häusern sprechen eher für eine solche Lösung. Andererseits entstand einer der in der jüngeren Vergangenheit innovativsten und aktivsten Akteure in der Afrikapolitik, das britische DfID, durch die Herauslösung des Bereichs Entwicklungszusammenarbeit aus dem Außenamt – allerdings mit einer nach wie vor größeren Verknüpfung mit jenem, als es in Deutschland der Fall ist. Ungeachtet der Zukunft des BMZ ist eine Externalisierung der Entscheidungsstrukturen in der Entwicklungspolitik in die Partnerländer notwendig. Die Effektivität und die Flexibilität von DfID basiert wesentlich auf einer verbesserten Außenstruktur. Klingebiel stellt in der oben erwähnten DIE-Studie fest, daß eine stärkere Beteiligung an programmorientierten Ansätzen in der Entwicklungszusammenarbeit eine verbesserte Außenstruktur und flexible, lokale Entscheidungsspielräume erfordert. Andernfalls ist die wirksame Teilhabe an programmorientierter Geberkoordination und die politische Abstimmung mit den Institutionen des Partnerlandes vor Ort kaum möglich.

Die Verlegung der Länderreferate des BMZ in die Partnerländer und Teile der Sektorreferate in die Re

gion ist auch für eine zielgerichtete Gestaltung und Reaktion auf die Gegebenheiten in den Partnerländern unerlässlich – um so mehr, wenn die zentrale Interventionsebene der Entwicklungspolitik die politischen Rahmenbedingungen sein sollen. Eine solche Verlagerung würde auch die politische Präsenz Deutschlands vor Ort stärken. Sie ist nicht nur für den kontinuierlichen politischen Dialog vor Ort unentbehrlich, sondern auch für die Früherkennung politischer Entwicklungen. Kontraproduktiv wäre eine Integration von GTZ- und KfW-Vertretern als Entwicklungsberater in die Botschaften. Zum einen können noch sollen sie ministerielle Entscheidungsträger ersetzen, zum anderen würde dieses institutionelle Arrangement eine weitere Grundblockade für eine politischere und flexiblere Afrikapolitik verfestigen.

GTZ und KfW sind merkwürdige Zwitterwesen. Einerseits verfügen sie als staatliche Durchführungsorganisationen über eine per Grundlagenvertrag abgesicherte, monopolartige Stellung bei der Verwendung der Mittel staatlicher TZ und FZ. Andererseits sind sie als Unternehmen des Bundes gehalten, unternehmerische Ziele zu verfolgen. In jedem anderen Bereich würde wohl eine derartige Konstruktion die Kartellbehörden auf den Plan rufen. Das unternehmerische Interesse von GTZ und KfW gebietet es beiden, auf die Ausrichtung der Entwicklungspolitik in einer Form Einfluß zu nehmen, daß diese vor allem in jene Bereiche und Länder fließt, in denen sie als Unternehmen komparative Vorteile genießen oder die die Sicherung der Arbeitsplätze ihrer Mitarbeiter garantieren. Dies sind nicht immer die Sektoren, die von der Bundesregierung konzeptionell als Schwerpunktsektoren identifiziert werden, oder die Länder von strategischer Bedeutung. Die Stellung als offizielle Durchführungsorganisationen sowie die zusätzlichen Einnahmen aus Drittmittelgeschäften geben der GTZ und der KfW das institutionelle Gewicht, die Autonomie und die Ressourcen – vor allem durch Bereitstellung von Personal und Expertise für das BMZ –, um diese unternehmerischen Interessen zu realisieren. Sie versetzen sie auch in die Lage, neue „Geschäftsfelder“ der Entwicklungspolitik schnell zu erschließen und existierende bzw. mögliche Konkurrenten zu verdrängen. Nichts anderes als eine Entkopplung von unternehmerischen Interessen und Durchführungsauftrag kann dieses Problem lösen. Entweder müssen GTZ und KfW das Monopol über die Durchführung von Projekten der TZ und FZ verlieren und sich in Konkurrenz mit anderen, auch lokalen Wettbewerben um sie bemühen, oder sie müssen ganz auf ihre Rolle als nachgeordnete Behörde

zur Durchführung von Projekten beschränkt werden.

Eine Neuordnung der deutschen Afrikapolitik ist ohne eine Neustrukturierung und größere Flexibilisierung der Budgetlinien nicht möglich. Um die Politisierung der Afrikapolitik auch finanziell und personell umzusetzen, sollte eine neue Budgetlinie Politische Zusammenarbeit geschaffen werden, die der der Technischen und Finanziellen Zusammenarbeit an Volumen zumindest ebenbürtig ist. In diese Budgetlinie sollten die Aufgaben der Regierungsberatung, der Konfliktprävention und –bewältigung (einschließlich der Kosten von Militärinterventionen), der Demokratieförderung, der Ausstattungshilfe und der kulturellen Zusammenarbeit integriert werden. Im Lichte der Ressortzuständigkeiten müßte eine solche Budgetlinie wohl dem AA zugeordnet werden, während die anderen beiden beim BMZ verblieben. Damit würde aber das Ziel der Flexibilisierung durch eine größtmögliche wechselseitige Deckungsfähigkeit der drei Budgetlinien nachdrücklich behindert und das Kohärenzproblem zusätzlich verschärft – zwei Gründe mehr über die Integration des BMZ in das AA nachzudenken. Andererseits müßte sich der Charakter der Umsetzung einer Budgetlinie Politische Zusammenarbeit grundlegend von denen der TZ und FZ unterscheiden. Angesichts der politischen Sensibilität externer staatlicher Intervention in diesem Feld müßte er staatlichen Durchführungsbehörden weitgehend verschlossen bleiben. Andernfalls wirken sich etwaige, aus der Politischen Zusammenarbeit resultierende Konflikte unmittelbar auf diese anderen beiden Bereiche der Entwicklungszusammenarbeit aus.