

Diskussionspapier

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



*Stephan Klingebiel / Stefan Mair /
Andreas Mehler*

Deutsche Afrikapolitik – Prämissen, Konzepte und Instrumente

Vorträge bei einem Kolloquium
am 8. April 2003 in Berlin
im Rahmen der Veranstaltungsreihe
Afrika im Gespräch

Diskussionspapier der FG 6, 2003/01
April 2003
Berlin

Diskussionspapiere sind Arbeiten im Feld der Forschungsgruppe, die nicht als SWP-Papiere herausgegeben werden. Dabei kann es sich um Vorstudien zu späteren SWP-Arbeiten handeln oder um Arbeiten, die anderswo veröffentlicht werden. Kritische Kommentare sind in jedem Fall willkommen.

Inhalt

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

Dr. Stephan Klingebiel ist
Wissenschaftlicher Mitarbeiter
des Deutschen Instituts für
Entwicklungspolitik (DIE),
Bonn.

Dr. Andreas Mehler ist Direktor
des Instituts für Afrika-Kunde
(IAK), Hamburg.

Andreas Mehler: **Wesentliche aktuelle Problemlagen in Afrika südlich der Sahara 2**

Frieden und Krieg 2

„Failed states“, „strukturelle Instabilität“ und
Terrorismus 3

Demokratie und Wahlen 3

Neue afrikanische Initiativen: African Union und
NePAD 4

Außerafrikanische Einwirkungen 4

Wirtschafts- und Entwicklungspolitik 5

Stefan Mair: **Deutsche Afrikapolitik 6**

Interessen 6

Werte 6

Akteure 6

Konzeptionen 7

Defizite 7

Schlußfolgerung 7

Stephan Klingebiel: **Entwicklungszusammenarbeit mit Subsahara-Afrika 8**

Signifikanz der Entwicklungszusammenarbeit 8

Konzentration und Selektivität 8

Reform der klassischen bilateralen
projektbezogenen EZ 8

Neue inhaltliche Themen 9

Poor performers 9

EZ und Subsahara-Afrika 9

Andreas Mehler: Wesentliche aktuelle Problemlagen in Afrika südlich der Sahara

Im folgenden wird ein kleiner Problemaufriß darüber gegeben, womit sich Europas Nachbarkontinent im Süden im wesentlichen herumplagt. Obwohl es einiges zu differenzieren gäbe, muß das ein etwas undifferenzierter Parforce-Ritt werden. Die Ausführungen werden sich auf die letzten 15 Monate konzentrieren, aber auch einige grundsätzliche Aussagen machen. Zu den Themenkomplexen Kriege und andere gewaltsame Entwicklungen, Staatszerfall bzw. schwacher Staat in Verbindung mit Terrorismusgefahr, NePAD und AU, Außeneinwirkungen sowie wirtschaftliche Entwicklung werden einige Hinweise gegeben.

Frieden und Krieg

Gewaltsame Konflikte sind das Hauptproblem des Kontinents. Jüngere Entwicklungen, beispielsweise einige Friedensprozesse im Jahr 2002 machten dennoch Hoffnung: Insbesondere in Sierra Leone konnte durch erhebliches Engagement der Geber, vor allem Großbritanniens, ein blutiger Bürgerkrieg im Zuge UN-überwachter Wahlen zu einem glücklichen Ende gebracht werden. Im Falle des Bürgerkriegs in Burundi konnten immerhin Waffenstillstandsabkommen zwischen der Regierung und drei Rebellenbewegungen geschlossen werden, aber auch nach den Waffenstillstandsabkommen kam es zu zahlreichen Gefechten und Massakern an der Zivilbevölkerung. Herr Buyoya muß demnächst abtreten laut Übergangsplan; Beobachter warten mit Spannung, ob das gelingt. Die Entsendung einer afrikanischen Peacekeeping-Truppe unter südafrikanischer Führung und mit äthiopischer sowie mosambikanischer Beteiligung wurde beschlossen.

Spektakulärer waren die Fortschritte in der DR Kongo. Im Gegenzug zum Rückzug ugandischer und ruandischer Truppen verabschiedete die Regierung ebenfalls ihre Unterstützer aus Simbabwe, Angola und Namibia. Kurz vor Jahresende einigten sich Präsident Kabila und die beiden wichtigsten Rebellengruppen auf ein Machtteilungsarrangement; es bleibt abzuwarten, wie solide es sich erweist. Was es nicht bedeutete, ist ein Rückgang von Mord und Totschlag, da nun

lokale Gewaltakteure um so hemmungsloser um Einfluß und Ressourcen stritten, insbesondere in der Region Ituri. Die Meldungen vom Wochenende sprechen erneut von fast 1.000 Toten in dieser Region. Eine andere Zahl ist noch erschreckender: In den letzten viereinhalb Jahren sollen laut International Rescue Committee 4,7 Mio. Menschen als direkte Folge des Krieges („nur“ 10% über Kampfhandlungen, der Rest durch Verhungern und Krankheiten) gestorben sein. Das zeigt die Dimension des Problems.

In der Côte d'Ivoire entwickelte sich im Herbst eine Mischung aus Rebellion und Putschversuch zum Bürgerkrieg. Bereits in den ersten Stunden und Tagen kam es zu Gewalttaten und blutigen Racheakten, die das innenpolitische Klima vergifteten. Während loyale Truppen die Lage in Abidjan in den Griff bekamen, blieb die zweitgrößte Stadt in der Hand der Rebellen. Die Rebellen fanden Unterstützung in zahlreichen Städten der nördlichen Landeshälfte, während die Regierung großspurige Ankündigungen zur Rückeroberung nicht einhalten konnte. Beide Seiten nutzten die von französischen Soldaten kontrollierte Waffenruhe (17.10.2002) zu Rekrutierung und Aufrüstung. Zwei neue Rebellenbewegungen entstanden Ende November im Westen des Landes. Die gute Organisation und neue Bewaffnung der Rebellen ließen darauf schließen, daß es sich nicht (nur) um eine spontane Meuterei unzufriedener Truppen handelte, sondern um einen Putschversuch. Prompt gerieten die Nachbarländer Liberia und Burkina Faso in den Verdacht der Mittäterschaft. Ein Bericht der NGO Global Witness aus den letzten Wochen dokumentiert nun die Einflußnahme des liberianischen Staatschefs, der seinerseits militärisch unter Druck geraten ist. Ein im Januar von Frankreich ausgehandelter Friedensvertrag mußte in Ghana nachverhandelt werden, inzwischen haben ECOWAS-Truppen einen Teil der französischen Aufgaben übernommen.

Schließlich – als letztes Beispiel – erholte sich die Zentralafrikanische Republik nicht mehr von den krisenhaften Ereignissen seit Mai 2001. Der in die Rebellion getriebene Ex-Stabschef Bozizé griff im Oktober mit seinen Gefolgsleuten Bangui an. Er scheiterte zunächst mit einer Machtübernahme, entriß der Regierung aber die Kontrolle über weite Landesteile. Während der diversen Militär- und Racheakte mußte die Zivilbevölkerung stark leiden, insbesondere von Plünderungen und Vergewaltigungen war zu berichten. Auf Seiten des Präsidenten Patassé kämpften Rebellen aus dem Nachbarland DR Kongo, hinter Bozizé stand offenbar das Nachbarland Tschad. Vor drei Wo-

chen hat sich Bozizé nun militärisch durchgesetzt – trotz einheitlicher Verurteilung darf man behaupten: sehr zur Erleichterung der meisten internationalen Partner und Nachbarländer. Es wird aber äußerst schwer werden, nun wieder das Land aufzubauen. Auch hier sind afrikanische Peacekeeper im Einsatz.

Die Zahl der Opfer in den vorgenannten Konflikten wurde zum Teil durch die zumeist lokal begrenzten Gewalteskalationen im bevölkerungsreichsten Staat Nigeria überschritten. Höhepunkt des letzten Jahres waren die religiös motivierten Auseinandersetzungen im Norden rund um die „Miss World“-Wahlen, die erstmals in Afrika stattfanden. Derzeit ereignen sich erneut im Vorfeld der Wahlen zahlreiche lokale Gewalteskalationen, dies führte auch zur Einstellung der Erdölproduktion in zahlreichen Förderstätten.

Wichtig ist, daß die positiven Schritte, also die genannten Friedensschlüsse nicht eine Rückkehr zum Vorkriegszustand bedeuten: Es entstehen labile Konstellationen, Vertrauen ist zerstört, zum Teil die Wirtschaftsstruktur ungünstig verändert worden (war economy) und natürlich gibt es Tote zu beklagen. Jedes neue Land, das in eine kriegsartige Auseinandersetzung gerät, verschlechtert die Bilanz ganz erheblich. Ein anderer klarer Trend ist, daß afrikanische Peacekeeper zwar in allen Regionen des Kontinents wichtiger werden, aber ohne westliche Unterstützung nicht sehr effektiv sind.

„Failed states“, „strukturelle Instabilität“ und Terrorismus

In internationalen Foren wird Afrika angesichts der genannten zahlreichen Krisen und im Hinblick auf die Assoziierung von Staatszerfall und Terrorismusgefahr zunehmend als Risikofaktor gesehen. Lange vor dem Irakkrieg vertraten USA und Großbritannien hier ähnliche Positionen. Bereits kurz nach dem 11. September 2001 hat Washington „failed states“ zu einem nationalen Sicherheitsrisiko erklärt, während in Entwicklungshilfe-Zirkeln zunächst der Begriff der „poor performers“ einen anderen Aspekt scheiternder Anstrengungen zu nachholender Entwicklung bezeichnete. Aber eigentlich reden alle schon über die gleiche Sache: Beiden Ansätzen ist die zwischenzeitlich vergessene Einsicht gemeinsam, daß die problematischen Partner nicht verschwinden, wenn man sie ignoriert. Immer deutlicher wird, daß ein großer, womöglich wachsender Anteil afrikanischer Staaten als „strukturell instabil“ charakterisiert werden muß, im Sinne

einer EU-Definition von 1996 also als nicht in der Lage, Konflikte, die im Modernisierungsprozess auftreten, gewaltfrei zu „managen“. Während die Aufwendungen auswärtiger Organisationen für Sicherheitsvorkehrungen und –personal also ständig wachsen, stellt sich schon die Frage, ob nicht afrikanische Staaten und Gesellschaften selbst wieder in die Lage versetzt werden könnten, für die Bereitstellung eines Mindestmaßes an öffentlichen Gütern, darunter physische Sicherheit für die Mehrheit der Bevölkerung, zu sorgen.

Sicher, der Kampf gegen den Terror hat als Orientierungslinie von Afrikapolitik westlicher Geber an Bedeutung gewonnen. Vor einem Jahr standen hier die Entwicklungen in Somalia im Vordergrund. Auch wenn die globalen Terrorismusnetzwerke eher dem arabischen Raum zugerechnet werden, konnten vereinzelt Verbindungen zu Organisationen in Afrika südlich der Sahara und insbesondere in der ostafrikanischen Küstenregion vermutet werden. Wichtiger ist ein strukturelles Verständnis: Gerade in Afrika könnte der Nährboden für Terrorismus – Armut, Perspektivlosigkeit, staatsfreie Räume und der Drang, die vergessene Not auf jedwede Art mitzuteilen – besonders gut sein, weshalb das Risiko künftiger Terrorismusgefahren nicht vernachlässigt werden kann.

Also lautet die klare These: Die Unfähigkeit afrikanischer Staaten und Gesellschaften, ihre Konflikte selbst friedlich zu regeln, kann zu einer Voraussetzung für weitere Zonen globaler Unsicherheit werden. Das kann noch Jahre dauern, ist aber nicht auszuschließen.

Demokratie und Wahlen

Im Verlauf der letzten 15 Monate wurde in insgesamt 18 Staaten des subsaharischen Afrika (damit also in mehr als einem Drittel der Staaten der Region) auf nationaler Ebene gewählt, aber die Wahlen hatten einen sehr unterschiedlichen Gehalt. Nur wenige Beispiele: Die allgemeinen Wahlen in Kenia gegen Jahresende 2002 erbrachten einen deutlichen Sieg der Oppositionssammelbewegung nach 39 Jahren Herrschaft der ehemaligen Einheitspartei KANU bzw. nach 24 Jahren Präsidentschaft von Daniel arap Moi. Wie schon umgehend nach der Wahl deutlich wurde, könnte sich nun vieles in diesem allein schon aus wirtschaftlichen Gründen zentralen Staat Ostafrikas ändern. Damit gehört Kenia unverhofft zu den Staaten, aus denen in der Bilanz positiv berichtet werden

kann. Dagegen standen Wahlen in den autoritär regierten Staaten Tschad, Kongo, Togo, Äquatorial-Guinea und Kamerun wieder im Zeichen deutlicher Manipulationen oder Einschüchterungen. Die Frustration der Bevölkerung über Fassadenwahlen, aber auch über ineffiziente Oppositionspolitiker nahm in diesen Staaten deutlich zu. Es gibt einen gefährlichen Trend zum Rückzug ins Private, zur Informalisierung oder eben zu gewaltsamen Lösungsansätzen.

Letztlich kann man dennoch feststellen, daß die Demokratiegewinne der beginnenden 1990er Jahre zuletzt zwar leicht geschrumpft sind, trotzdem hier die Bilanz im Vergleich mit anderen Weltregionen nicht so schlecht ist. Einige Beispiele zeigen: Demokratie kann bis zu einem gewissen Grad in weiten Teilen Afrikas funktionieren, allerdings unter schwierigen Rahmenbedingungen.

Neue afrikanische Initiativen: African Union und NePAD

Die 1963 gegründete Organisation of African Unity (OAU) hatte in den Augen vieler Beobachter schon mit der Beendigung des Apartheid-Regimes in Südafrika 1994 ausgedient. Eine Zielsetzung der OAU war in der Tat die vollständige Dekolonisierung des Kontinents, dies kann aber schon länger als abgeschlossen angesehen werden. Alle weiteren großen Ziele, gerade in den Bereichen Menschenrechte, Entwicklung und Frieden, konnten von der OAU nicht entscheidend vorangebracht werden. Im Gegenteil: Die überwiegende Wahrnehmung der afrikanischen Öffentlichkeit war die des Scheiterns bzw. die eines Clubs von selbstherrlichen Staatenlenkern. Im letzten Juli wurde dann die OAU in Durban feierlich in die African Union überführt, deren Gipfel weitreichende Beschlüsse fasste. Die neue AU war deutlich und nicht nur dem Namen nach von der Erfahrung der Europäischen Union inspiriert, die Gründungsakte enthält Bekenntnisse zu zeitgemäßen Zielen und Prinzipien.

Insgesamt mehr Hoffnungen als mit der AU verbunden sich mit dem Reformwerk NePAD. Ansatzpunkt bei NePAD blieb zwar die sozioökonomische Entwicklung. Bekanntermaßen fehlen hierzu den meisten afrikanischen Staaten aber wichtige Voraussetzungen, so auch die sogenannten politischen Rahmenbedingungen; dies wurde von den Initiatoren implizit anerkannt. Unter den „Bedingungen für nachhaltige Entwicklung“, stand an erster Stelle „Frieden, Sicherheit, Demokratie und Regierungsfüh-

rung“. Aber gerade in diesem Bereich waren die afrikanischen Vorschläge sehr vage, ein Hinweis darauf, wie klein der gemeinsame Nenner zwischen autoritär regierten, zerfallenden und demokratische Standards beherzigenden Staaten war. Als sicherlich innovativstes Element von NePAD konnte der sog. African Peer Review Mechanism (APRM) gelten. Gegenseitige Kontrolle der Regierungen soll demnach groß geschrieben werden, aber sofort entstanden Zweifel, ob dieser Anspruch nicht schon in der Krise Simbabwe in Betracht des Schweigens der Nachbarländer ad absurdum geführt wurde. Zumindest die politischen Kriterien für „good governance“ wurden in den folgenden Diskussionen immer weiter verwässert, kontrovers wurde diskutiert, ob sich der APRM nicht ausschließlich auf wirtschaftspolitische Leistungen beziehen sollte.

Die konkret genannten Ziele von NePAD entspringen weiterhin purem Wunschenken: 7% Wachstum während der nächsten 15 Jahre, Halbierung der Armut und Einschulung aller Kinder im schulfähigen Alter bis 2015 etc. Positiv war aber die klare Anerkennung, daß hierzu radikale Veränderungen notwendig sind. Nicht eingestanden wurde, daß dazu höchstens ein kleiner Teil der AU-Mitgliedsländer bereit und fähig ist. Kritik an NePAD kommt vor allem aus Afrika selbst. Obwohl es sich um eine afrikanische Initiative handelte, wurde gerade von zivilgesellschaftlichen Akteuren behauptet, daß es sich um eine geberorientierte Politik handle. Richtig ist: NePAD ist nicht partizipativ entstanden, falsch ist, dies sei keine afrikanische Initiative. Die G8-Staaten haben sich auf ihrem Gipfel in Kananaskis (Kanada, 27.6.2002) auf eine klare Unterstützung des Programms verständigt, allerdings gerade unter dem Eindruck des innovativen APRM, dessen Konturen noch nicht ganz deutlich waren.

Die These lautet hier: Es wird langsamer vorangehen bei der kontinentalen Reform als die Geber das hoffen.

Außerafrikanische Einwirkungen

Es gibt eine gewisse Neubelebung der Afrikapolitiken wichtiger Akteure. Großbritannien hat sich vehement hinter NePAD gestellt, in Sierra Leone eine Art Interventionsstrategie verfolgt und gegenüber Simbabwe einen äußerst harten Kurs eingeschlagen. Deutlicher ist aber die Veränderung im Falle Frankreichs: mit der neuen gaullistischen Regierung ist offenbar auch grö-

ßeres Interesse am Nachbarkontinent zurückgekehrt, versinnbildlicht an der Entsendung französischer Soldaten in die krisengeschüttelte Côte d'Ivoire. Der neue Außenminister Dominique de Villepin bereiste den Kontinent mehrfach. Präsident Chirac setzte sich für eine Steigerung des Anteils der Entwicklungshilfe am BIP ein, zunächst von 0,32% auf 0,5% in 2005. Auch die US-amerikanischen Aktivitäten waren im letzten Jahr augenfällig. Auf der Weltkonferenz zur Entwicklungsfinanzierung in Monterrey erklärte die Regierung zur Überraschung der „Community“, ihre staatliche Entwicklungshilfe gestreckte auf die Jahre 2004-2006 um \$ 10 Mrd. erhöhen zu wollen, die Zunahme der amerikanischen Exporte nach Afrika (um 17% im Jahr 2001) wurden auf den **Africa Growth and Opportunities Act** (AGOA) zurückgeführt. Noch wichtiger: Afrikanisches Erdöl sei „von nationalem strategischen Interesse“ für die Vereinigten Staaten, erklärte der für Afrika zuständige Unterstaatssekretär im Außenministerium Walter Kansteiner. Nach dem 11. September 2001 soll die Abhängigkeit von arabischem Öl verringert und der subsaharische Anteil von jetzt knapp 16% bis 2015 auf mindestens 25% gesteigert werden. Außenminister Powell reiste im September nicht zufällig in die Ölstaaten Gabun und Angola. Präsident Bush traf in New York am Rande der UN-Generalversammlung die Staatshäupter von 10 afrikanischen Staaten, im wesentlichen die Lenker wichtiger Ölerzeugerstaaten (Gabun, Republik Kongo, Äquatorial-Guinea, São Tomé und Príncipe, Kamerun, Tschad; daneben ZAR und Burundi, 13.9.2002).

Letztlich standen die höheren Hilfszusagen sowohl Frankreichs als auch der USA allerdings in einem Widerspruch zu den agrarprotektionistischen Politiken, die sie zuhause verfolgten. These ist hier: Afrika – oder zumindest die erdölproduzierenden Staaten des Kontinents – wird von niedrigem Niveau ausgehend künftig wichtiger für Groß- und Mittelmächte.

Wirtschafts- und Entwicklungspolitik

Laut OECD/ADB werden für 2002 negative Folgen der weltwirtschaftlichen Bedingungen für verschiedene subsaharische Staaten erwartet, während den nordafrikanischen Staaten Ägypten, Marokko und Tunesien noch das größte Potential für gute Entwicklung vorausgesagt wurde. Für 2002 prognostizierte die ECA, daß sieben Staaten in ganz Afrika (inkl. Nordafrika) den magischen Wert von 7% BIP-Wachstum überschreiten werden; laut anderen Angaben wurde aber

für nur vier von 48 subsaharischen Staaten ein entsprechend hohes Wachstum prognostiziert (Äquatorial-Guinea, Mosambik, Ruanda, Tschad). Hinzu zählen muß man offenbar auch Mali (nach OECD-Angaben). Insbesondere das bevölkerungsreichste Land Nigeria schien von einer Verlangsamung des Wachstums betroffen, die fehlende Haushaltsdisziplin der Regierung wurde von der Weltbank als „schwerwiegend“ eingestuft, -1,3% Wachstum prognostiziert. Quer über den Kontinent ging es wirtschaftlich also uneinheitlich voran: erneut höchste Zuwachsraten im Erdöl-Eldorado Äquatorial-Guinea, noch ordentliches Wachstum in Kamerun, aber weiterhin Abwärtstrend in allen Kriegs- und Krisenzonen. Für Simbabwe prognostizierte die ECA ein Minuswachstum von -5%, die OECD sogar -11%. Auch im Hinblick auf die Anziehungskraft für Privatinvestitionen spielten Kriege und Konflikte eine bedeutsame Rolle.

Die These lautet hier: Afrika holt insgesamt nicht auf, einzelne Länder sind Ausnahmen und bestätigen diese Regel.

Nicht eingegangen wird hier auf die HIV/AIDS-Epidemie, die selbstverständlich weiterhin zu den ganz großen Problemen des Kontinents gehört. Dies ist vermutlich ein eher trübes Gesamtbild, aber mit Hinweisen darauf, daß einerseits positiver Aufbruch – Stichwort Kenia – möglich ist und, andererseits, auch die Negativentwicklung zu interessieren haben. Mit Ignorieren der Problemlagen ist niemandem gedient.

Stefan Mair: Deutsche Afrikapolitik

Die Ausgangsbedingungen in Afrika sind ein wesentlicher Parameter deutscher Afrikapolitik, allerdings nicht der einzige. Interessen, Werte, Akteure und Institutionen sowie zur Verfügung stehende personelle und materielle Mittel sind weitere Bestimmungsfaktoren, die im Folgenden betrachtet werden sollen.

Interessen

Zunächst zu den Interessen: Es ist kein Geheimnis, daß die deutschen Interessen in Afrika südlich der Sahara begrenzt sind. Dies gilt vor allem in wirtschaftlicher Hinsicht. Der Anteil Afrikas am deutschen Außenhandel und an Auslandsinvestitionen liegt seit langem konstant erheblich unter 2 Prozent. Diese Zahl wird sich auch in absehbarer Zeit nicht beträchtlich vergrößern. Mehr als die Hälfte des deutschen Außenhandels mit Afrika und der Investitionen dort wird mit bzw. in Südafrika abgewickelt, ein weiteres Drittel mit Nigeria. Afrika verfügt über kein Monopol an strategischen Rohstoffen, das ein besonderes wirtschaftliches Abhängigkeitsverhältnis definieren würde.

Auch im Fall strategischer Interessen Deutschlands wurde die Bedeutung Afrikas bis vor kurzem als sehr gering eingeschätzt. Keiner der afrikanischen Staaten ist eine unmittelbare sicherheitspolitische Bedrohung Deutschlands, noch macht Deutschland weltpolitische Gestaltungsansprüche geltend, die besondere strategische Interessen in der Region definieren würden. Der 11. September hat aber deutlich gemacht, daß die wahre Bedrohung für die Sicherheit der Staaten des Nordens nicht mehr von Staaten, sondern von nicht-staatlichen Akteuren ausgeht. Und in diesem Bereich hat Afrika eine Vielfalt machtvoller Akteure – vor allem Kriegsherren und Paten krimineller Banden – anzubieten, die sicherlich mehr Aufmerksamkeit verdienen.

Schließlich könnte es bei einer anhaltenden Störung des transatlantischen Verhältnisses sein, daß afrikanische Staaten aus dem gleichen Grund wieder relevant werden, wie sie es während des Ost-West-Konflikts waren: als Unterstützter für Positionen des alten Europa in internationalen Institutionen. Den-

noch der Befund bleibt: Gemessen an deutschen Interessen ist die Bedeutung Afrikas gering

Werte

Die vorangegangenen Feststellungen sind der Grund, warum die Bundesregierung zu recht in besonderem Maße die Wertorientierung deutscher Afrikapolitik betont. Förderung von Demokratie, Menschenrechten, Rechtsstaatlichkeit, good governance und marktwirtschaftlicher Ordnung, Konfliktprävention und Friedenssicherung, Bekämpfung von Armut und Seuchen wie AIDS stehen für diese Orientierung. Werteorientierung in der Außenpolitik wird jedoch in zweierlei Hinsicht herausgefordert: Die genannten Werte können zumindest kurzfristig zum Teil inhärente Widersprüche aufweisen – wie z.B. Frieden und Demokratie – und sie müssen häufig zurückstehen, wenn im Einzelfall doch politische oder ökonomische Interessen geltend gemacht werden.

Im Falle Afrikas sind diese Interessen weniger nationale deutsche, als vielmehr Interessen anderer Akteure und Institutionen. Dazu gehören zuvorderst die deutschen Bündnispartner, vor allem Frankreich und die USA, deren Interessendefinition zuweilen mit einer wertorientierten deutschen Außenpolitik schwer in Einklang zu bringen ist. Aber auch die Politik der internationalen Finanzinstitutionen sowie die Interessen der deutschen Wirtschaft können im Widerspruch zu ihr stehen.

Akteure

Anders gelagert ist die Problematik bei wichtigen nationalen Akteuren und Institutionen der deutschen Afrikapolitik: Dazu gehören die staatlichen wie die Ressorts der Bundesregierung und der Bundestag, aber auch halbstaatliche oder nichtstaatliche wie Durchführungsorganisationen der Entwicklungshilfe, Nothilfeorganisationen, Kirchen und politische Stiftungen.

Ihre Interessen, Konzeptionen und Politiken stehen in der Regel nicht im Widerspruch zur Wertorientierung deutscher Afrikapolitik. Sie setzen aber zum Teil sehr unterschiedliche Schwerpunkte und beziehen divergierende Positionen, die wiederum eine kohärente deutsche Afrikapolitik äußerst erschweren.

Konzeptionen

Das Problem der Inkohärenz stellt sich dabei weniger auf der konzeptionellen Ebene, als sehr vielmehr auf der praktischen, in der Ausgestaltung der Politik gegenüber einzelnen Ländern. Es kann festgestellt werden, daß gerade auf konzeptioneller Ebene die Erstellung von Regionalkonzepten durch das Auswärtige Amt in den vergangenen zwei bis drei Jahren einen großen Fortschritt bedeutet – wenn auch diese Konzepte in Struktur und Inhalt noch beträchtlich auseinanderfallen.

Auch das Bemühen des BMZ, Schwerpunktländer und Schwerpunktfelder ihrer Entwicklungspolitik zu definieren, ist ein Schritt in diese Richtung – wenn auch die Kriterien der Schwerpunktsetzung nicht besonders klar und damit auch deren Ergebnis in Einzelfällen schwer nachvollziehbar ist

Defizite

Inkohärenz ist allerdings nicht das einzige Defizit deutscher Afrikapolitik. Ein weiteres, fast noch gewichtigeres ist die Diskrepanz zwischen Zielen und den Ressourcen, die zu deren Realisierung zur Verfügung stehenden. Die Ziele sind sehr ehrgeizig – nachhaltige Entwicklung, Reduzierung der Armut bis 2015 um 50%, Beendigung von Konflikten etc. – die Ressourcen demgegenüber sehr begrenzt.

Ein Ausweg aus diesem Dilemma muß nicht etwa – wie von vielen propagiert – in einer beträchtlichen Erhöhung der Entwicklungshilfe für Afrika liegen. Selbst eine wesentliche Steigerung würde nicht zwangsläufig bedeuten, den ehrgeizigen Zielen sehr viel näher zu kommen. Vielmehr sollten die Ziele realistischer definiert werden. Es muß deutlich gemacht werden, daß in vielen Fällen nicht sehr viel mehr als die Stabilisierung einer konflikträchtigen Lage erreicht werden kann und die tatsächliche Realisierung von Entwicklung in der Verantwortung afrikanischer Staaten und Gesellschaften liegt.

In diesem Sinne sollten die Protagonisten der Entwicklungszusammenarbeit diese nicht nur politischer verstehen, sondern auch abkommen von einem Verständnis, das die Afrikapolitik vor allem auf Entwicklungspolitik verengt.

Schlußfolgerung

Mit dem vorangegangenen Gedanken wird bereits der letzte Abschnitt dieses Aufsatzes eingeleitet, die Schlußfolgerungen. Politisierung der Afrikapolitik bedeutet meines Erachtens auch den Ausbau der Präsenz vor Ort – der diplomatischen, aber auch der Entscheidungsstrukturen in der Entwicklungszusammenarbeit. Sie bedeutet mehr Mittel für die Kulturpolitik und die Arbeit der politischen Stiftungen.

Politisierung ist allerdings nicht das einzige Stichwort, das bei einer weiterführenden Auseinandersetzung mit der deutschen Afrikapolitik berücksichtigt werden muß. Ein weiteres ist der effektivere Einsatz der begrenzten Mittel. Dazu gehört zum einen die bereits begonnene länderbezogene und sektorale Schwerpunktsetzung, zum anderen auch ein flexibler Einsatz des vorhandenen Instrumentariums. Wenn die Politik beispielsweise zu dem Schluß kommt, daß die politischen Rahmenbedingungen in einem Land wie Simbabwe kaum mehr Spielraum für staatliche Entwicklungszusammenarbeit lassen, müssen Mittel und Wege gefunden werden, die Kirchen, politischen Stiftungen und anderen nichtstaatlichen Trägern erlauben, auf die Länderquote, die in der EZ für Simbabwe zur Verfügung steht, direkt zuzugreifen.

Das letzte Stichwort, das genannt werden soll, ist Europäisierung. Eine kohärente und effektive deutsche Afrikapolitik ist nicht möglich, wenn sie mit anderen wichtigen europäischen Partnern nicht abgestimmt oder gar von diesen hintertrieben wird. Jedem, der sich mit Afrikapolitik beschäftigt, ist klar, wie schwierig eine derartige Abstimmung etwa mit Frankreich ist. Daraus darf allerdings nicht gefolgert werden, daß deutsche Afrikapolitik sich deshalb besser auf Spielwiesen konzentrieren sollte, auf denen Frankreich nicht präsent ist. Vielmehr sollte die Auseinandersetzung mit Frankreich auf europäischer Ebene im Verein mit anderen Partnern intensiver und aktiver als bisher geführt werden.

Stephan Klingebiel: Entwicklungszusammenarbeit mit Subsahara-Afrika

In den folgenden inhaltlichen Ausführungen soll knapp und thesenartig auf einige Punkte zur entwicklungspolitischen Zusammenarbeit (EZ) mit Ländern Subsahara-Afrikas eingegangen werden. Ziel ist es nicht, einen alles abdeckenden Blick auf das Thema zu werfen, sondern einzelne Fragen hervorzuheben:

Signifikanz der Entwicklungszusammenarbeit

Es ist richtig und wichtig, daß EZ heute komplexer und strategischer ausgerichtet ist als beispielsweise vor 20 Jahren. Zieldimensionen - wie Erhalt der natürlichen Umwelt, politische Partizipation, Vermeidung gewaltsamer Konflikte - sind neu hinzugekommen.

EZ sollte aber gleichzeitig hinsichtlich der tatsächlichen Möglichkeiten keine zu hohen Erwartungen wecken. Aufgrund der enormen Strukturprobleme in den meisten Ländern Subsahara-Afrikas gilt dies in besonderer Weise für diesen Kontinent. Angesichts begrenzter Ressourcen (deutsche bilaterale EZ an Subsahara-Afrika 2001: Nettoauszahlungen € 716,2 Mio.; Zusagen € 697,1 Mio.), aber auch anderer zentraler Rahmenbedingungen (wie Eigenverantwortung der Länder, begrenzte politische Gestaltungsfähigkeit / „Machbarkeit“), sollten die Erwartungen nicht zu hoch angesetzt werden. Dies gilt nicht zuletzt für die Erreichung der **Millennium Development Goals** bis zum Jahr 2015.

Konzentration und Selektivität

Der Grundsatz der Selektivität bzw. Konzentration ist von zentraler Bedeutung. Das, was seit einigen Jahren im Zusammenhang mit der Bildung von Schwerpunktpartnerländern (von 40 Schwerpunktpartnerländern befinden sich 16 in Subsahara-Afrika; von 32 Partnerländern sind 9 in Subsahara-Afrika) und Schwerpunktbereichen in der deutschen EZ stattfindet, ist sicherlich sinnvoll, aber wird in Teilen noch zu zögerlich umgesetzt. Es gibt verschiedene Beispiele, wo zu einem Schwerpunkt Maßnahmen zusammen-

gezogen werden, ohne das sich daraus spürbare Änderungen bzw. eine Konzentration ergeben. EZ sollte den Mut haben, sehr viel selektiver bei der Förderung von Ländern vorzugehen. Ohne Zweifel sollte Subsahara-Afrika an sich Schwerpunktkontinent für EZ sein. Allerdings muß dies nicht für alle Geber bedeuten, in allen oder den meisten Ländern aktiv zu sein. Dies setzt aber einen funktionierenden Koordinationsmechanismus oberhalb der Projekt- und Sektorebene voraus.

Reform der klassischen bilateralen projektbezogenen EZ

In den letzten Jahren wurde die (mangelnde) Wirksamkeit von EZ auf internationaler Ebene intensiv diskutiert. Im Vordergrund dieser Diskussion steht der Begriff der Programmorientierung, der in Deutschland aber in aller Regel grundlegend anders verwendet wird.

Im Sinne der internationalen Debatte werden unter Programmorientierung projektübergreifende programmatische Ansätze verstanden, die ein klar erkennbares konzeptionelles Dach besitzen, vom Partner verantwortet, getragen und gesteuert (einschließlich wirksamer Geberkoordinierung) sowie durch Geber unterstützt werden, die ihr Verhalten auf das Konzept abstimmen. Bei den programmatischen Ansätzen kann es sich um Strategien auf der Makroebene (etwa Armutsstrategiepapiere / **Poverty Reduction Strategy Papers**) oder um Sektorprogramme handeln. Instrumentell sind es vor allem Budgethilfen, Finanzierungsbeiträge zu Sektorprogrammen und gemeinsame Finanzierungspools, die eine Rolle spielen.

Zu den erhofften Wirkungen zählen: a) mehr **ownership**, b) mehr Einfluß auf die Politiken der Partner, c) Ergebnisorientierung, d) Verringerung der Transaktionskosten, e) bessere Finanzmanagementstrukturen, f) Lieferaufbindung. Zu den oft diskutierten Problemen zählen u.a.: a) die vorausgesetzten funktionierenden Planungs- und Umsetzungsstrukturen, b) die Fungibilitätsproblematik, c) die Korruptions- und Mißmanagementrisiken, d) Rechenschaftsstrukturen beim Partner und bei uns (Parlament etc.).

Einige Geber – wie die britische und niederländische EZ – haben hieraus sehr weitreichende Konsequenzen gezogen. Die deutsche EZ will sich grundsätzlich auch in diese Richtung bewegen; die Umsetzung ist aber bislang eher zögerlich. Ein Problem besteht bereits in den Partnerländern, wo Programmorientie-

zung eine große Rolle spielt: andere Geber, die sich nicht beteiligen, haben de facto kaum noch Einfluß.

Neue inhaltliche Themen

Die deutsche EZ hat seit der 2. Hälfte der 90er Jahre einige wichtige inhaltliche Akzente mit dem Thema Krisenprävention / Konfliktbearbeitung und in jüngster Zeit mit der Stärkung regionaler Zusammenschlüsse in Afrika gesetzt. Diese Neuerungen bedeuten wichtige Bereicherungen. Zudem führen diese Themen dazu, daß der Druck zu einer kohärenten deutschen Politik größer wird, da die Anliegen über die Ressortgrenzen hinaus von Bedeutung sind.

Poor performers

Seit einiger Zeit findet eine Debatte über sogenannte **poor performers** statt. Das Phänomen der **poor performers** ist zwar nicht neu. Neu ist allerdings die verstärkte Aufmerksamkeit, die das Thema sowohl in der Entwicklungs- als auch in der Außen- und Sicherheitspolitik in der jüngeren Vergangenheit auf sich gezogen hat. Hierfür sind die weltpolitischen Ereignisse – allen voran die Terroranschläge vom 11. September 2001 und die Unsicherheit, die von einigen Staaten auf die internationale Politik ausgeht – verantwortlich.

Es gibt eine gewisse Inflation von Begriffen, die ähnliche oder vermeintlich ähnliche Sachverhalte umreißen. Ist die **poor performer**-Diskussion identisch mit der über **difficult partnership**? In welchem Verhältnis stehen **poor performers** zu **failing states**, zu Schurkenstaaten und zu Krisenländern?

Zwei **poor performer**-Typen werden hier unterschieden: a) Bei dem ersten Typus eines **poor performers** ist ein Mangel an Gestaltungsfähigkeit des politischen bzw. öffentlichen Rahmens konstitutiv. D.h. der Staat ist nicht in der Lage, seine Aufgaben hinreichend zu erfüllen (etwa aufgrund des enormen politischen Problemdrucks in einer Nachkriegsgesellschaft, mangelhafter materieller Voraussetzungen etc.). b) Bei dem zweiten Typus eines **poor performer** handelt es sich um Staaten, die zwar eine ausreichende Gestaltungsfähigkeit und -macht besitzen, diese aber nicht konstruktiv einzusetzen bereit sind; d.h. in diesen Fällen ist der fehlende politische Wille für die Situation ursächlich.

Insgesamt sind die Möglichkeiten zur Einflußnahme auf **poor performers** von außen in vielen Fällen sehr begrenzt – dies gilt für alle Politikfelder und nicht zuletzt für die EZ. Dennoch ist es notwendig, auch in

der EZ sinnvolle Ansatzpunkte in der Zusammenarbeit mit **poor performers** zu identifizieren. Dies gilt in erster Linie für solche Länder, die einzelne Defizite aufweisen (schwache staatliche Strukturen etc.) und in denen eine auf mittel- und längerfristig angelegte Zusammenarbeit möglich ist. Sehr viel schwieriger – vielfach auch unmöglich – ist es dagegen, mit EZ auf besonders ernsthafte Problemfälle (im Sinne von **failed states** etc.) Einfluß nehmen zu wollen.

EZ und Subsahara-Afrika

Subsahara-Afrika wird in absehbarer Zukunft noch mehr die Kernklientel der EZ-Bemühungen bilden (Anteil bei regionaler Verteilung der bilateralen deutschen EZ 2001: Nettoauszahlungen: 22,5 %; Zusagen: 17,9 %). Viele Länder Subsahara-Afrikas benötigen langfristig Unterstützung von außen. Insgesamt sind die Möglichkeiten von EZ sehr begrenzt. Trotzdem könnte EZ zukünftig insgesamt einen wirksameren Betrag leisten als in der Vergangenheit. Aus entwicklungspolitischen, aber auch friedenspolitischen Gründen muß hieran großes Interesse bestehen.