

Die Erwartungen Afrikas an den deutschen Vorsitz der G8 und der EU im Jahr 2007

■ Executive Summary

For a long time, Africa has been one of the subjects of the G8 summits: At some of them, the visions developed for the continent were grandiose; at others, they were modest. With every summit, however, relations with the European Union attained a new depth. Since September 11, 2001, the fundamentals of Africa's importance have changed. There are many people who regard the poverty prevailing on the continent as the reason why so many Africans become radicals and why migration to Europe is on the rise.

The G8 and the EU have launched a large number of initiatives partially motivated by geopolitical and strategic goals and partially by altruistic intentions. Especially with regard to the latter, special attention will have to be paid to delivering on the commitments made at previous summits and on clearly defining framework conditions. At the moment, the chair of the two organizations – the G8 and the EU – is held by Germany, which should build on the commitments that have already been made, without ambitions or ambiguities. Its task is to select a number of exemplary projects, and to stay the distance as it implements them: After all, an early withdrawal from a project could mean failure, which would help to nourish afro-pessimism. In the past few years, Africa has played an active role in conflict resolution. However, the resources provided by the EU are limited, and it is very important not to be discouraged by the magnitude of the task.

Nicht zum ersten Mal geht es bei dem kommenden Gipfel der G8 um Afrika, dem Kontinent, zu dem auch die EU ihre Beziehungen in den letzten Jahren systematisch vertieft hat. Viele – teils strategisch bedingte, teils sehr uneigennützig – Initiativen haben G8 und EU gegenüber Afrika bereits ergriffen. Nun geht es darum, gemachte Zusagen zu erfüllen und Rahmenbedingungen klar zu definieren. Eine besondere Herausforderung ist der Konflikt im Kongo, doch auch andere Probleme drängen. Zu nennen wären die Finanzierung der *African Peace Facility*, die Ausweitung des politischen Dialogs gerade gegenüber den Staaten, die sich um *good governance* bemühen, die Unterstützung des Afrikanischen Peer Review-Mechanismus sowie, neben der Aufstockung des Hilfsvolumens, die Wiederbelebung der Doha-Runde. Deutschland sollte im Rahmen seiner Doppelpräsidentschaft – der G8 und der EU – Ziele und Fristen für Infrastrukturvorhaben erarbeiten und die europäische Wirtschaft einbinden. Mit dem Auftauchen neuer Akteure, zumal dem sich ausweitenden Engagement Chinas, hat sich die Lage in Afrika verändert. Deutsche und Europäer sind zu konstruktivem Engagement auf dem Kontinent aufgerufen: Sie sollten eigene strategische Interessen im Auge behalten. Sie sollten aber auch ihre traditionellen Positionen in den Bereichen Menschenrechte, Demokratie und *good governance* nicht preisgeben.

The conflict in the Congo may be the biggest challenge. The country has a considerable potential of natural resources but, in its role of a permanent factor of instability in the heart of the continent, it also threatens the development of its neighbouring countries. To be sure, the presidential elections were a significant step on the path towards normalization, but democracy still is unconsolidated. Therefore, it makes sense for German troops to remain in the Republic of Congo, for the consequences would be fatal if the peace process should fail. And next to the question of Congo, there is the more general problem of financing the African Peace Facility. In view of the weakness of the AU, the deployment of the AMIS, for example, would not have been possible without the support provided by the EU. This year, South Africa will take its seat in the UN Security Council as a non-permanent member. This being so, Germany and the country at the Cape could work together in New York to resolve the problems facing them.

Political dialogue must be given priority, especially where sensitive issues are concerned. Many African states have already worked out an agenda for good governance – the only way towards improving the people's living conditions. Therefore, the African peer review mechanism and the resultant process of national dialogue deserves to be supported. The EU's governance initiative might prove important in this context. To support the APRM, provisions should be made for promoting not only institutions but also individual states on the continent. What should not be forgotten, however, is the involvement of civil society. As it forms the basis for the success of the entire process, civil society should receive organisational and financial support.

It is to be welcomed that both the G8 and the EU have committed themselves on several occasions to increasing their aid volume in the years to come. What would also be desirable is a revival of the Doha Round: Germany should motivate the EU member states to go along. To achieve this, the EU and the USA would have to remove the obstacles Doha confronts in the field of agriculture, for example. Especially Europe's current views on agriculture and market access have left a sour taste behind, not only in Africa but also in the developing world as a whole. If

Africa is to be symmetrically integrated into the global economy, it must not be deprived of the opportunity to carry on trade and increase its competitiveness in key sectors. What is more, economic partnership agreements (EPAs) also play an important role as mere negotiations about them enforce structural changes in the regional integration of eastern and southern Africa.

The purpose of the millennium development goals is to encourage countries to increase their productivity so as to force the pace of growth and development, at the same time enhancing their attractiveness to investors and their integration into the region. To make any progress, Africa must develop an adequate infrastructure and strengthen the private sector. Germany's intention to follow a policy promoting growth, the private sector, and investment is to be welcomed. In this context, the EU Partnership for Infrastructure and its financial fund are also of great importance.

In cooperation with the EU and NEPAD, the German presidency should develop concrete objectives and time limits for the various infrastructural projects and encourage the European economy to join in. Its contact would be Africa's business world which, however, should not be seen as an object of charity. At the beginning of this year, South Africa took over the chair of the G-20 Finance. Together with Germany, the country might use the chance to work for the integration of the developing countries into the worldwide economic and financial system.

One country which has considerably expanded its engagement in Africa for a fairly long time now is China. Africa itself does not at all rate this as negative. Here, a comment made by the ambassador of Sierra Leone in Beijing speaks for itself: 'The Chinese are doing more than the G8 to make poverty history. [...] The Chinese just come and do it. They don't hold meetings about environmental impact assessment, human rights, bad governance and good governance.' Europe should try to understand the complex relations between China and the African states, and meet them with constructive ideas instead of paranoia.

Africa has become a subject in the dialogue between Europe and China. Increasing political stability on the continent might become the subject of a tri-

lateral dialogue in the future. After all, as China's influence on African soil is increasing, it becomes more and more important for Europe to identify possible areas of cooperation with China.

As new players emerged, Africa's environment has changed, and now Europe is called upon to meet this challenge. In doing so, it should not lose sight of its own strategic interests, but neither should it dispense with defending its traditional position with regard to human rights, democracy, and good governance.

■ **Das wachsende Interesse an Afrika**

Seit Okinawa steht Afrika regelmäßig auf der Tagesordnung der G8. Bei einigen Gipfeltreffen wurden für Afrika grandiose, bei anderen eher bescheidene Visionen zukünftiger Errungenschaften entwickelt. Welche Auswirkungen diese Zusagen letztlich hatten und inwieweit sie eingehalten wurden, bleibt noch festzustellen. Jedenfalls ist Afrika durch diese Gipfeltreffen deutlicher in Erscheinung getreten.

Die Beziehungen zwischen der Europäischen Union einerseits sowie Afrika und der afrikanischen Union andererseits haben sich beträchtlich vertieft. Dies geht besonders deutlich aus der Tatsache hervor, dass die EU im Dezember 2005 ihre Afrikastrategie verabschiedete und die Erarbeitung einer gemeinsamen Strategie mit der AU beschloss. Die Ergebnisse sollen bei dem nächsten Treffen der Troika im Mai 2007 vorgelegt werden.

Die Grundlagen für die wachsende Bedeutung Afrikas haben sich im Laufe der Jahre und insbesondere im Zusammenhang mit dem 11. September 2001 gewandelt. Für viele ist die Armut eine der Ursachen der Radikalisierung, gleichzeitig aber auch die Hauptursache für die Migration nach Europa. In jüngster Zeit wurde die Aufmerksamkeit der Europäer zusätzlich durch das wachsende Interesse Chinas an Afrika und seinen Rohstoffen geweckt, denn sie fürchten den Verlust ihres Wettbewerbsvorteils in ihrem „Hinterhof“, wie Afrika gelegentlich genannt wird. Ganz ohne Zweifel wird auch die EU von der Instabilität und Armut in Afrika, dem Nachbarn Europas, beeinflusst.

Abgesehen von weltpolitischen und strategischen Interessen ist die Flut von Initiativen, die von der EU

und der G8 in die Wege geleitet wurden, zum Teil auch uneigennützig. Und so wurden denn auch bei jedem Gipfeltreffen der G8 – außer dem, das unter der russischen Präsidentschaft im Jahr 2006 stattfand – neue Zusagen gemacht, von denen viele recht ehrgeizig und manche etwas zweideutig waren.

In Zukunft wird man sich jedoch mehr darauf konzentrieren müssen, die Erfüllung dieser Zusagen zu überwachen und die Rahmenbedingungen oder etwaige Schwierigkeiten klar darzulegen. So unterliegen z.B. Finanzierungszusagen oft zahlreichen einschränkenden Bedingungen, die den Entscheidungsträgern in der afrikanischen Politik, der Zivilgesellschaft und anderen Verantwortlichen erst viel später bewusst werden und bei ihnen den Eindruck hervorrufen, dass die Zusagen nicht das sind, was sie zu sein scheinen. (Wenn z.B. eine Steigerung des Hilfsvolumens angekündigt wird, kann in dem für Entwicklungsprojekte vorgesehenen Betrag auch ein Schuldenerlass für den Irak oder Nigeria mit eingeschlossen sein.) Dieser Eindruck gilt mehr für die G8-Gipfel und weniger für die Tätigkeit der EU.

Solange Deutschland den Vorsitz beider Organisationen innehat, sollte es ohne allzu großen Ehrgeiz und ohne Zweideutigkeit auf den bereits gemachten Zusagen aufbauen. Dazu gehören der Übergangsprozess in der Republik Kongo, die Friedenstruppe der AU im Sudan und die Peace Facility sowie die Infrastruktur- und Governance-Initiativen der EU-Afrikastrategie. Gleichzeitig sollte es sich davor hüten, zusätzlich zu den bereits eingegangenen Verpflichtungen weitere Zusagen zu machen.

Obwohl die Entscheidung oft schwierig ist und viele Staaten im Norden immer noch davor zurückschrecken, stellt sich immer deutlicher heraus, dass zum Ausgleich der wirtschaftlichen und politischen Defizite Afrikas eine Konzentration auf bestimmte „Treiberländer“ mittelfristig Vorteile bringen könnte. Die Entwicklungshilfe muss geschäftsmäßiger organisiert werden, um ihre lokale und regionale Wirksamkeit sicherzustellen und zu verbessern. Dazu stehen zahlreiche innovative Verfahren zur Verfügung.

Das Problem besteht darin, beispielhafte Projekte auszuwählen und bei ihrer Durchführung nicht aufzugeben. Nur allzu oft wurden alle Anstrengungen dadurch zunichte gemacht, dass man sich aus einem

bestimmten Projekt zu früh zurückzog. Um den Erfolg langfristig zu sichern, darf das Engagement in Afrika nicht länger an die technische, pedantische Auslegung von Mandaten gebunden sein, weil ein verfrühter Rückzug zu einem Fehlschlag führen kann, der wiederum den Afro-Pessimismus nährt.

Der vorliegende Beitrag konzentriert sich zunächst auf fünf Schlüsselbereiche und wendet sich dann dem Einfluss Chinas zu.

■ **Frieden und Konfliktbeilegung**

Im Lauf der letzten Jahre hat Afrika bei der Beilegung von Konflikten eine aktivere Rolle übernommen. Grundlage dafür sind sowohl afrikanische Institutionen wie die AU und der Friedens- und Sicherheitsrat als auch die Bereitschaft wichtiger afrikanischer Staaten (wie Südafrika, Nigeria und Kenia), Zeit und Arbeit in die Vermittlung zu investieren. Die zur Verfügung stehenden Ressourcen sind jedoch noch immer beschränkt, ein Bereich, in dem die EU besonders viel Hilfe geleistet hat. Dabei darf sie sich von der Größe der Aufgabe nicht abschrecken lassen.

Die EUFOR und die Republik Kongo

Die Beilegung des Konflikts im Kongo, dem Zentrum der Instabilität in der Region der großen Seen, stellt möglicherweise die größte Herausforderung dar. Die Republik Kongo verfügt über ein großes Rohstoffpotenzial, aber aufgrund ihrer Lage im Herzen des Kontinents kann die fortdauernde Instabilität nur die Entwicklung der Nachbarländer und die wirtschaftliche Integration der Region hemmen.

Die Wahlen im Juli 2006 und die zweite Runde der Präsidentschaftswahlen im Oktober stellten zwar bedeutende Schritte auf dem Weg zur Normalisierung dar, aber die Demokratie ist noch keineswegs gefestigt. Im Lauf der Jahre haben sowohl die EU als auch Südafrika sehr viel in den Prozess investiert.

Angesichts des nach der zweiten Wahlrunde herrschenden Klimas der Unsicherheit entschloss sich die EU zu einer Verlängerung der Präsenz der EUFOR. Obwohl das EUFOR-Mandat vor der Übernahme der EU-Präsidentschaft durch Deutschland auslief und sowohl EUSEC als auch EUPOL auch weiterhin in der Republik Kongo präsent bleiben, ist es für

Deutschland wichtig, die Truppenpräsenz aufrecht zu halten, denn sie steigert das Abschreckungspotenzial der internationalen Streitkräfte. Insbesondere in Kinshasa wäre ein Verbleiben der EUFOR ein Beitrag zur Erhaltung der Stabilität. Dabei muss die Einbeziehung einiger europäischer Länder, die als parteiisch gelten könnten, vermieden werden.

Eine Rückzugsstrategie für die EUFOR ist ganz offensichtlich unabdingbar. Nach unserer Meinung wäre es besser, wenn die EUFOR abgezogen würde, nachdem die neue Regierung ihre Arbeit aufgenommen hat, d.h. in der ersten Hälfte des Jahres 2007. Zur weiteren Sicherung der Stabilität sollte die Rückzugsstrategie auch einen vertieften Dialog mit allen Akteuren in der Republik Kongo – einschließlich der betroffenen Gruppierungen – beinhalten. Deutschland kann bei der Einleitung einer solchen Maßnahme eine entscheidende Rolle spielen, da es nicht so sehr vorbelastet ist wie andere europäische Akteure.

Sollte der Friedensprozess in der Republik Kongo fehlschlagen, wären die Auswirkungen unübersehbar. Angesichts der Vorgeschichte des Kongo ist der Prozess unserer Ansicht nach immer noch zu fragil und könnte leicht in beide Richtungen kippen.

Es ist also von entscheidender Bedeutung, dass die EU die Wahlen nicht als einen Beweis für die Rückkehr zur politischen Normalität im Kongo ansieht. Die EU sollte in ihrer Strategie für die Republik Kongo die Weiterführung ihres Engagements nicht nur wegen der Reform der Sicherheitskräfte, sondern auch wegen der Abschreckung in Betracht ziehen, denn dadurch würde der Übergang zur Demokratie gefestigt, der eben erst begonnen hat. Besonders angesichts der Kämpfe zwischen der Präsidentengarde Kabilas und den Anhängern Bembas darf auch der Prozess der Demobilisierung und Reintegration nicht vergessen werden, der gleichzeitig erfolgen sollte.

Die African Peace Facility

Damit verbunden ist das allgemeinere Problem der Finanzierung der friedensunterstützenden Fazilität für Afrika. Die Schwächen der AU bei der Durchführung größerer und längerfristiger Friedensmissionen traten im Fall AMIS kristallklar zu Tage. Ohne die Unterstützung der Peace Facility durch die EU wäre der Einsatz der AMIS unmöglich gewesen. Die

Mission und die Mängel der AMIS sollen in diesem Beitrag nicht näher untersucht werden; es sei lediglich gesagt, dass, solange keine Alternativen in Sicht sind, der vom Norden finanziell unterstützte Einsatz der AMIS das einzige Mittel zur Lösung der Sicherheitsprobleme sein wird, denen sich Afrika von der Elfenbeinküste bis zum Horn und den großen Seen gegenüber sieht. Dabei stellt sich die Frage: Gibt es neue Wege zur Aufstockung der Unterstützung der Peace Facility durch die EU?

Südafrika im UN-Sicherheitsrat

Im Jahr 2007 nimmt Südafrika seinen Sitz als nicht-ständiges Mitglied des UN-Sicherheitsrats ein. Da zahlreiche innerafrikanische Konflikte auf der Tagesordnung des Sicherheitsrats stehen und Südafrika großes Interesse an ihrer Beilegung hat, könnten Deutschland und Südafrika gemeinsam in New York an der Lösung dieser Probleme arbeiten.

■ **Politischer Dialog und *good governance***

Insbesondere bei heiklen Fragen muss dem politischen Dialog der Vorrang gegeben werden. In diesem Zusammenhang muss auch das Patt in Simbabwe beseitigt werden – ein Stolperstein, der bislang ein europäisch-afrikanisches Gipfeltreffen maßgeblich verhindert hat. Dass ein solches Gipfeltreffen endlich abgehalten wird, ist nicht nur aufgrund der Priorität wichtig, die Europa den Beziehungen zu Afrika in seiner Strategie zugewiesen hat, sondern auch aufgrund des Auftretens neuer Akteure auf dem Kontinent, wie z.B. China, das in Afrika große Anstrengungen unternimmt (man denke nur an den Pomp und die Symbolik des chinesisch-afrikanischen Gipfels in Peking).

Viele afrikanische Staaten haben sich bereits eine Agenda für *good governance* gegeben. Zwar verfolgt Europa im Zusammenhang mit seiner Afrikastrategie verschiedene Governance-Initiativen, aber die Rhetorik zu diesem Thema gilt den afrikanischen Staaten nach wie vor als heuchlerisch und inkonsequent. Eine Bemerkung, die ein früheres Staatsoberhaupt von Mauritius bei den europäischen Entwicklungstagen in Brüssel vor kurzem machte, möge als Illustration dienen: „China ist keine Demokratie, aber ihr treibt

trotzdem Handel mit dem Land, sogar sehr viel Handel, während jedem afrikanischen Land ohne Good Governance finanzielle Sanktionen angedroht werden“.¹⁾

Der einzig sichere Weg zu wachsenden Gesellschaften und besseren Lebensbedingungen für die Menschen besteht in einer langfristigen Verbesserung der Governance. Dabei hängt der Erfolg jedoch davon ab, ob und inwieweit die entsprechenden Initiativen von innen heraus kommen. Der Afrikanische Peer Review-Mechanismus und der daraus erwachsende nationale Dialogprozess, der die Zivilgesellschaft miteinschließt, sollten deshalb unterstützt werden. Natürlich wollen viele Afrikaner wissen, welche Folgen ihre Beteiligung an dem APRM für ihr Hilfvolumen haben könnte. Bei den Unentschiedenen könnte die EU eine subtile Rolle spielen, indem sie sie im Rahmen eines Dialogs dazu anhält, einen reformorientierten Kurs einzuschlagen. Die stärksten Reformer sind letztlich die, die ihre Reformen selbst einleiten, und nicht die, die durch von außen auferlegte Bedingungen dazu gedrängt werden, denn dann ist das Engagement oft nicht sehr gross.

Die EU-Initiative zur Governance könnte sich als positiver Schritt erweisen, obwohl die Einstufung der einzelnen Länder durch die EU so weit wie möglich in Abstimmung mit nationalen Interessengruppen durchgeführt werden sollte, um das Gefühl, dass die EU transparent mit ihren Partnern umgeht, nicht zu beeinträchtigen.

Zur Frage des APRM und seiner Unterstützung wäre zu sagen, dass für die Förderung von Institutionen wie von einzelnen Staaten auf dem Kontinent Vorsorge getroffen werden sollte. Die teilnehmenden Staaten müssen den öffentlichen Beteiligungsprozess genauso finanzieren wie den Aufenthalt der aus 15 bis 20 Personen bestehenden APRM-Überprüfungsteams für die Dauer von drei Wochen. Damit fällt ein Großteil der Kosten für den APRM auf nationaler Ebene an. Manche Länder versuchen, bei der öffentlichen Beteiligung zu sparen und setzen zur Kostensenkung knappe Zeitvorgaben an. Es wäre gut, wenn man es ihnen erleichterte, einen rigorosen Selbstbewertungsprozess durchzuführen. Ein Schlüsselproblem dabei ist die Finanzierung von Meinungs- und Expertenbefragungen.

1) Inter Press Service: „Good governance not always unbiased“, 17. November 2006, unter allafrica.com/stories/printable/200611170027.html.

Es gibt aber einen noch viel wichtigeren Bereich, in dem Geldmittel benötigt werden. Die Durchschlagskraft des gesamten Prozesses hängt von der Beteiligung der Zivilgesellschaft ab, aber die Zivilgesellschaft hat sich als schwach erwiesen und kann ihre Gedanken nur mit Mühe zusammenhängend schriftlich formulieren. Außerdem ist sie weder vermögend noch weitsichtig genug, um für die Lobbyarbeit bei der Regierung sowie bei der Exekutive und den Überprüfungsteams des APRM wirksame Pläne aufzustellen. Wenn sie bindende Zusagen über Reformen erreichen möchte, muss die Zivilgesellschaft aktiv werden und der Regierung deutlich machen, dass sie den Prozess ernst nimmt und dass er fair und transparent durchgeführt werden muss. Dazu wiederum sind organisatorische Fähigkeiten und Geldmittel erforderlich.²⁾

2) Die Anmerkungen zum APRM stammen aus Gesprächen mit Ross Herbert, dem Leiter des Programms Governance and APRM am SAIIA.

■ Hilfe und Entschuldung

Die EU und die G8 haben sich verschiedentlich zur Aufstockung des Hilfsvolumens im Lauf der nächsten fünf bis zehn Jahre verpflichtet. Auch wurde viel getan, um die Effizienz der Hilfsmaßnahmen und die Kohärenz der Entwicklungspolitik zu verbessern. Deutschland könnte den Prozess auch vor dem Hintergrund der Pariser Erklärung wesentlich beschleunigen. Gleichzeitig könnte es mit neuen Akteuren wie Indien, China, Brasilien und Südafrika einen Dialog über die Entwicklungshilfe einleiten. Wir sind zwar der Ansicht, dass eine Verdopplung der Entwicklungshilfe an sich noch keine Lösung für die Probleme Afrikas sein kann, aber sowohl die EU als auch die G8 sollten Schwierigkeiten oder Änderungen in diesem Bereich klar darlegen und Alternativen im Rahmen eines Dialogs erarbeiten. Die Einhaltung von Zusagen hat auch symbolisches Gewicht.

■ Handel und regionale Integration

Die Doha-Runde

Deutschland sollte Mittel und Wege überdenken, um die EU-Mitglieder in Bewegung zu bringen und Doha wieder zu beleben. Das Zeitfenster dazu bleibt bis zum März 2007 offen. Die Alternative zu Doha, nämlich bilaterale regionale Vereinbarungen in wachsender Anzahl, liegt letztlich nicht im Interesse der

schwächeren, weniger entwickelten Staaten und läuft dem Ziel eines globalen, gerechten Handelssystems zuwider.

Die EU und die USA können eine wichtige Rolle übernehmen, indem sie die Hindernisse abbauen, die Doha im Bereich der Landwirtschaft entgegenstehen. Beide Seiten haben bereits angedeutet, dass sie bereit sind, sich zu bewegen, wenn die andere Seite Konzessionen mit an den Verhandlungstisch bringt. Unter der Regierung Merkel hat Deutschland in der Vergangenheit erfolgreich Kompromisse vermittelt. Nach dem Wiederaufbau konstruktiver Beziehungen zu den USA hat die Bundeskanzlerin als Vorsitzende der G8 und der EU nunmehr die Möglichkeit, auch bei der Doha-Runde die Rolle des Brückenbauers zu übernehmen.

Die Ansichten, die die EU (und insbesondere einige ihrer Mitgliedsländer) in der Entwicklungsrunde zum Thema Landwirtschaft und Marktzugang vertritt, hat für die Entwicklungsländer im Allgemeinen, nicht nur für Afrika, einen bitteren Nachgeschmack. Wenn Afrika wirklich mit mehr Symmetrie in die Weltwirtschaft integriert werden soll, dann hängt dies ausschließlich von seinen Möglichkeiten ab, Handel zu treiben und in bestimmten Schlüssel-sektoren wettbewerbsfähiger zu werden. Einerseits wird von Afrika verlangt, sich zu öffnen und seine Märkte zu liberalisieren; andererseits errichtet Europa im Gegensatz dazu immer neue nichttarifäre Handelshemmnisse. Als China beim letzten Gipfeltreffen den Antrag stellte, die Zollpflicht für 440 Produkte aus den am wenigsten entwickelten Ländern ganz abzuschaffen, erntete es großen Beifall (obwohl es in der EU bereits die EBA gibt).

Wirtschaftspartnerschaftsabkommen

Am wichtigsten hierbei ist die Tatsache, dass schon die Verhandlungen über Wirtschaftspartnerschaftsabkommen (EPAs) Strukturänderungen in der regionalen Integration von Ost- und Südafrika erzwingen. Die EU verhandelt mit zwei Blöcken, von denen jedoch keiner ganz der SADC oder der COMESA angehört. Es gibt drei Gründe für den großen Einfluss, den die EPAs mit ihren umfassenden Regelungen für den gegenseitigen Warenaustausch auf die regionale Integration in Afrika ausüben:³⁾

3) UNECA: *Assessing Regional Integration in Africa II: rationalising regional economic communities*, UNECA, Addis Abeba 2006, S. 5–6.

- Die EU ist der größte Handelspartner Afrikas.
- Die EPAs setzen Verhandlungen mit den regionalen Wirtschaftsgemeinschaften (RECs) voraus.
- Die EPAs basieren auf Gegenseitigkeit und konfrontieren damit die RECs und ihre Mitgliedsländer mit neuen Problemen. Die Entscheidung für oder gegen die Mitgliedschaft in einer bestimmten REC kann sowohl die Vorteile der Staaten als auch die Bedeutung der RECs vergrößern oder schmälern. Außerdem fußt die Entscheidung für einen bestimmten Block nicht in jedem Fall auf einer gründlichen Abschätzung der Konsequenzen.

Auch die sechs von der AU als Bausteine einer regionalen Integration anerkannten RECs werden durch die EPAs in Verwirrung gestürzt, verschärft durch die Unsicherheit über die Aufteilung des 10. Europäischen Entwicklungsfonds, für die sowohl Verhandlungsblöcke als auch bestehende regionale Organisationen als Grundlage dienen könnten. Eine klare Antwort auf diese Frage ist lebenswichtig.

Falls einige EPAs nicht bis Ende 2007 abgeschlossen sein sollten, wäre innovatives Denken über Alternativen und über die Auswirkungen auf die afrikanischen RECs gefordert.

■ Investitionen und der Privatsektor

Der Zweck der Millennium-Entwicklungsziele besteht letztlich darin, die Produktivität der Länder freizusetzen und damit deren Wachstum und deren Entwicklung zu fördern. Dadurch könnte uns aber auch der Blick auf ein übergeordnetes Ziel verstellt werden, das darin besteht, das Ergebnis höherer Wachstumsraten gerechter unter der Bevölkerung aufzuteilen. Es geht um die Angebotsseite der Investitionen, die das Wachstum steigert, mehr Arbeitsplätze schafft und mehr Ressourcen für zukünftige Sozialprogramme bereitstellt. Afrika könnte das ganze nächste Jahrzehnt sämtliche verfügbaren Ressourcen auf seine Gesundheits-, Hunger- und Bildungsprobleme verwenden, ohne ihrer völlig Herr werden zu können.

Um für Investitionen attraktiver zu werden und seine regionale Integration zu vertiefen, muss Afrika die Angebotsseite in Angriff nehmen; dazu gehören

u.a. seine inadäquate Infrastruktur und seine schwache Privatwirtschaft. Die Ankündigung Deutschlands, es wolle sich auf die Unterstützung einer Politik konzentrieren, die das Wachstum, die Entwicklung des Privatsektors und Investitionen in Afrika fördert, ist äußerst positiv zu bewerten. Durch Reformpartnerschaften mit Schlüsseländern wird zwar die Erfolgsquote maximiert, aber Deutschland darf auch nicht den Eindruck erwecken, die gestellten Bedingungen seien so belastend, dass viele Staaten nicht über die Kapazitäten verfügen, sie zu übernehmen oder wirksam umzusetzen.

Mit ihrem Finanzierungsfonds bietet die im Juli ins Leben gerufene EU-Infrastrukturpartnerschaft die Möglichkeit, in diesem Bereich Schlüsselprojekte zu finanzieren, die auch auf der Agenda der NEPAD stehen.

Der Wert der Infrastrukturinitiative liegt in ihrer Konzentration auf NEPAD-Projekte, die der Verbindung der afrikanischen Regionen untereinander dienen. Was die Chinesen bislang im Bereich der Infrastrukturentwicklung geleistet haben, hat nichts damit zu tun; auch an multilateralen Projekten haben sie sich nicht beteiligt. (Das Sekretariat der NEPAD hat die chinesische Regierung bereits zu diesem Thema angesprochen.)

Die deutsche Präsidentschaft sollte zusammen mit der EU und der NEPAD konkrete Zielsetzungen und Zeitvorgaben für die verschiedenen Infrastrukturprojekte erarbeiten und die europäische Wirtschaft dazu anhalten, sich an diesen Projekten zu beteiligen.⁴⁾ Auf keinen Fall darf der Schwung verloren gehen.

Eine Gruppierung, die die EU bei wichtigen Gelegenheiten öfter mit einbeziehen sollte, ist die afrikanische Geschäftswelt – eines der Ziele des kürzlich eingerichteten EU-Africa Business Forum. Die deutsche EU-Präsidentschaft sollte die Verbindung zwischen dem Business Forum und den Troika-Konferenzen fördern, denn damit bietet sich eine Gelegenheit zum Dialog mit einem für die Entwicklung Afrikas wichtigen Akteur, der oft an Diskussionen nicht beteiligt wird, obwohl er einen wertvollen Beitrag leisten könnte.

Zudem sollte die afrikanische Privatwirtschaft als Partner und nicht als Almosenempfänger angesehen

4) So merkte z.B. die UNECA im Jahr 2006 an, dass trotz der Bedeutung des Trans-African Highway, der eigentlich in den nationalen Investitionsprogrammen berücksichtigt werden sollte, nur 16 Prozent der beteiligten Länder die erforderlichen Verbindungen auf ihrem Gebiet eingerichtet hatten. Als Hauptgrund dafür wurde Mangel an Ressourcen genannt. (Siehe *Assessing regional integration in Africa II*, UNECA 2006, S. 74.)

werden. Immer wieder wird von Angehörigen des afrikanischen Privatsektors betont, man wolle von Europa oder den USA keine „Vergünstigungen“, sondern einen Austausch und Abmachungen zum beiderseitigen Vorteil. Schließlich bietet Afrika mit seinen jährlichen Wachstumsraten von acht bis zehn Prozent und seinen wachsenden Märkten im Dienstleistungs- und Fertigungsbereich enorme Chancen.

G-20 Finance: Im Januar 2007 übernimmt Südafrika den Vorsitz dieser Organisation von Australien. Bereits 2006 fanden Gespräche zu dem Thema mit der deutschen Staatssekretärin Barbara Hendricks statt. Angesichts des bevorstehenden G8-Gipfels und der Absicht Deutschlands, die Möglichkeiten zur Integration der Entwicklungsländer in das weltweite Wirtschafts- und Finanzsystem näher zu überprüfen, sollten beide Länder diese Gelegenheit zur Erarbeitung eines gemeinsamen Ansatzes nutzen, insbesondere weil Südafrika als eines von fünf Schwellenländern an dem G8-Gipfel teilnehmen wird.

■ China

Die meisten afrikanischen Führer betrachten China als ein Land, mit dem man Geschäfte machen kann. Am weitesten verbreitet unter den afrikanischen Eliten ist der Eindruck, dass China seine Versprechen hält. Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang ein Kommentar des Botschafters von Sierra Leone in Peking:⁵⁾ „Die Chinesen tun mehr als die G8 dafür, dass die Armut Geschichte wird. [...] Wenn ein G8-Land das Stadion hätte umbauen wollen, säßen wir immer noch in Konferenzen herum! Die Chinesen gehen einfach hin und tun etwas. Sie brauchen keine Sitzungen über Umweltverträglichkeit, Menschenrechte, Bad Governance oder Good Governance. Ich sage nicht, dass das richtig ist; ich sage nur, dass die Chinesen mit ihren Investitionen Erfolg haben, weil sie keine anspruchsvollen Maßstäbe anlegen.“

Es ist für Europa von großer Bedeutung, einen besseren Einblick in die äußerst komplexen Beziehungen zwischen China und den afrikanischen Staaten zu gewinnen und sich konstruktiv und nicht paranoid damit auseinanderzusetzen.

China vertieft sein Engagement in Afrika nicht nur, weil es für seine eigene Entwicklung Rohstoffe

5) L. Hilsum: „We Love China“, *Granta* 92, Granta Publications, London 2005. Zitiert in :R. Kaplinsky, D. McCormick und M. Morris: „The Impact of China on Sub-Saharan Africa“ (unveröffentlichter Artikel, April 2006).

benötigt, sondern auch, weil die Märkte des Kontinents noch relativ ungesättigt sind. Damit wird Afrika für chinesische Multis und kleinere Firmen zu einer nützlichen Arena, in der sie lernen können, sich im internationalen Umfeld zurechtzufinden. Das wird auch weiterhin so bleiben, solange China sich mit seinen Exporten in andere Länder, Märkte und Regionen entlang der Wertschöpfungskette aufwärts bewegt und Afrika seine „überschüssigen Kapazitäten“ aufnimmt.

Der von China und Indien – zwei asiatischen Ländern, die mit afrikanischen Regierungen völlig unterschiedlich umgehen – ausgelöste Rohstoffboom hat viele afrikanische Länder zumindest rhetorisch selbstbewusster werden lassen. Dies führt zu Problemen mit den traditionellen Partnern, nämlich anderen Regierungen und Privatunternehmen. Leider führt diese Entwicklung auch dazu, dass kritische Reformen aufgeschoben werden, die für eine symmetrische Integration in die Weltwirtschaft unabdingbar sind. Dies gilt vielleicht weniger für Südafrika, Nigeria, Ghana, Botsuana und Tansania, aber ganz sicher für den Sudan und Angola. Auf die weitere Entwicklung z.B. in der Republik Kongo und in Sambia dürfen wir gespannt sein.

Der trilaterale Dialog: Auch zwischen China und der EU fanden Gespräche über Afrika statt. Möglicherweise bietet sich damit eine gute Gelegenheit für einen Dialog unter den drei Partnern über den weiteren Ausbau der politischen Stabilität auf dem Kontinent und die Rolle, die wichtige externe Akteure dabei spielen können.

In dem Maße, in dem China seinen Einfluss auf dem afrikanischen Kontinent ausweitet, wird es für Europa immer wichtiger, festzustellen, auf welchen Gebieten eine Zusammenarbeit mit China möglich ist. Eine (nicht traditionelle) Möglichkeit wären friedenserhaltende Maßnahmen. China ist an sechs UN-Missionen auf dem Kontinent mit insgesamt 1310 Mann beteiligt. Überprüft werden könnte auch die Möglichkeit einer Zusammenarbeit zwischen der EU, den afrikanischen Staaten und China im Gesundheitsbereich und bei der Entwicklung der Infrastruktur.

Da sowohl China als auch Südafrika beim G8-Gipfel vertreten sein werden, sollte die Möglichkeit ge-

nutzt werden, über das Engagement in Afrika zu sprechen.

■ **Schlussbemerkungen**

Die Herausforderung, der sich die EU gegenüber sieht, besteht darin, sich in Afrika mit einem durch das Auftreten neuer Akteure wesentlich veränderten Umfeld auseinandersetzen zu müssen, ohne dabei strategische Interessen aus dem Auge zu verlieren oder in dem sich langsam entwickelnden Bereich der Menschenrechte, der Demokratie und der *good governance* Zugeständnisse zu machen. Dies gilt für die EU-Mitgliedsländer genauso wie für einzelne Unternehmen in Afrika. Die Antwort kann nicht darin bestehen, dass man diese Prinzipien aufgibt, um neue Rivalen aus dem Feld zu schlagen, sondern nur darin, dass man vorhandene Verbindungen nutzt, um alle Akteure schrittweise zu einer kohärenteren Handlungsweise zu bewegen.

- Frühere Versprechen sollten erfüllt werden.
- Alle Beteiligten sollten einander regelmäßig über das bislang Erreichte sowie über aktive Programme informieren.
- Die Vorgabe von 0,51 Prozent und sieben Prozent des BIP sollte aufgegeben werden. Was bis zum Jahr 2010 im Bereich der Entwicklung erreicht werden kann, ist weit wichtiger als die Frage, ob die tatsächlich geleistete Hilfe auch den Zusagen entspricht. Wenn die für die Steigerung der Entwicklungshilfe gesteckten Ziele nicht erreicht werden, könnte man zwar durchaus sagen, hier seien wieder einmal große Versprechungen nicht eingelöst worden, aber es wäre ein weit wichtigerer und zugleich nachprüfbarer Maßstab, wenn mehr Informationen darüber verfügbar wären, was mit den gesteigerten Hilfeleistungen eigentlich vor Ort erreicht werden soll.
- Regionale Initiativen sollten sich auf die wesentlichen Bereiche der NEPAD konzentrieren, wie z.B. die Landwirtschaft oder die Infrastruktur.