

# EIN RÜCKBLICK AUF DIE (WEST-)DEUTSCHEN BEZIEHUNGEN ZU DEN ENTWICKLUNGSLÄNDERN IN AFRIKA SÜDLICH DER SAHARA

Peter Molt

Der Ruf nach einer aktiven deutschen Afrikapolitik, verbunden mit dem Vorwurf, die deutsche Politik vernachlässige Afrika, ertönt seit Jahrzehnten mit einer gewissen Regelmäßigkeit. Hans-Ulrich Klose MdB (SPD), einer der erfahrensten Außenpolitiker, hat dazu selbstkritisch angemerkt, Afrika gelte als Problemkontinent und spiele nur in der Entwicklungszusammenarbeit und der humanitären Hilfe eine Rolle.<sup>1</sup> Sicherlich gehen nach Angaben des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) inzwischen mehr als 50 Prozent der bilateralen Entwicklungshilfe an die Länder Afrikas südlich der Sahara.<sup>2</sup> Der Deutsche Bundestag debattiert regelmäßig über die dortige Lage, Bundespräsident, Bundeskanzler und Außenminister besuchen diese Region, Nichtregierungsorganisationen und Partnerschaften engagieren sich in unzähligen Projekten. Doch wie erklärt es sich, dass die Bundesrepublik trotz des relativ bedeutenden Mittelseinsatzes und der vielfältigen Aktivitäten im Vergleich nicht nur zu den USA, sondern auch zu Frankreich und Großbritannien, als weniger engagiert und kaum wirkungsvoller Akteur in der Afrikapolitik gilt? Eine Ursache liegt in ihrem Anfang, in der weltpolitischen Situation zu der Zeit, als die



Prof. Dr. Peter Molt leitete von 1960 bis 1964 die Politische Akademie Eichholz und von 1962 bis 1966 das Institut für Internationale Solidarität der Konrad-Adenauer-Stiftung. Danach wirkte er in Leitungsfunktionen in verschiedenen Institutionen der Entwicklungszusammenarbeit.

1 | Vgl. Horst Köhler (Hrsg.), *Schicksal Afrika. Denkanstöße und Erfahrungsberichte*, Hamburg, 2010, 55. Klose war von 1974 bis 1981 Regierungschef in Hamburg, 1983 bis 2013 Abgeordneter des Deutschen Bundestags, 1998 Vorsitzender des Auswärtigen Ausschusses und von 2002 bis 2013 dessen stellvertretender Vorsitzender.

2 | Vgl. Gerd Müller, „Die neue Afrika-Politik des BMZ“, Bundestagsrede, 21.03.2014, <http://bmz.de/20140321-1> [23.08.2014].

Bundesrepublik Deutschland begann, sich an der westlichen Entwicklungszusammenarbeit zu beteiligen.



Anfänge der Entwicklungszusammenarbeit: 1961 wurde das Ministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit gegründet. Walter Scheel (FDP) war der erste zuständige Bundesminister, hier beim Empfang des Außen- und des Wirtschaftsministers aus Gabun, Jean Hilaire Aubamé und Gustave Auguilé, am 18. Mai 1962 in Bonn. | Quelle: Fumey, Bundesarchiv, F012936-0011 ©🇩🇪.

### **ENTWICKLUNGSPOLITIK ZWISCHEN AUFGABENTEILUNG UND ALLEINVERTRETUNGSANSPRUCH**

Im Sommer 1961, also vor der Gründung des BMZ im November 1961, beschloss die Bundesregierung, sich an der internationalen Entwicklungszusammenarbeit mit der damals bedeutsamen Summe von 4,35 Milliarden Deutscher Mark zu beteiligen, dem Entwicklungsausschuss (DAC) der reformierten OECD zur Koordination der internationalen Entwicklungshilfe beizutreten und sich an der neuen Weltbanktochter für die am wenigsten entwickelten Länder, der IDA, zu beteiligen.<sup>3</sup> Dies war im Wesentlichen dem

3 | Die Organisation for European Economic Cooperation (OEEC), die seit 1948 den von den USA finanzierten Marshall-Plan zum Wiederaufbau Europas verwaltete, wurde am 14.12.1960 zur Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) umgewandelt und erhielt zur Koordination der Entwicklungszusammenarbeit das DAC. Die International Development Association (IDA) wurde als Tochterorganisation der Weltbank im September 1960 gegründet. Sie wird durch Beiträge ihrer Mitglieder finanziert und vergibt konzessionäre Kredite, d.h. für 25 bis 40 Jahre, einer zinslosen Zahlungsfrist von fünf bis zehn Jahren und einem Zinssatz von 1,25 bis 2,8 Prozent.

Druck der US-Regierung geschuldet. Großbritannien und die USA hatten damals wegen ihrer Auslandshilfe und der Truppenstationierungen im Ausland erhebliche Zahlungsbilanzdefizite. Deshalb forderten sie von der Bundesrepublik Deutschland, die einen Zahlungsbilanzüberschuss aufwies, einen entsprechenden Ausgleich. Bundeskanzler Konrad Adenauer führte dagegen jedoch grundsätzliche Bedenken an, denn eine deutsche Beteiligung an den Truppenstationierungskosten hätte an die Besatzungskosten erinnern können. Stattdessen bot er eine namhafte Beteiligung an der internationalen Entwicklungshilfe an.

Diese Lastenverteilung hatte allerdings einen Präzedenzfall. Die Beteiligung Deutschlands an der „Inwertsetzung“ der Kolonien gehörte schon seit Anfang der 1950er Jahre zu den Zielen der französischen Politik. Bei den Verhandlungen zur Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) stellte sich die Frage, wie mit den Kolonien verfahren werden sollte. Das Auswärtige Amt (AA) war gegen deren Einbeziehung in die EWG, weil damit Deutschland in die Kolonialpolitik verwickelt und die prodeutschen Sympathien der bereits unabhängigen Entwicklungsländer gemindert worden wären. Das Bundeswirtschaftsministerium sah darin ein Hindernis für die von ihm bevorzugte europäische Freihandelszone. Adenauer entschied schließlich, den französischen Forderungen nach einem Entwicklungsfonds für die Kolonien zuzustimmen, weil daran die EWG nicht scheitern sollte. Ein Drittel der Kosten übernahm Deutschland für den Fonds, der bis zum Lomé-Abkommen 1975 im Wesentlichen von französischen Interessen bestimmt war.

So zunächst unter dem Druck der Verbündeten entstanden, entwickelte sich in den folgenden Jahren eine deutsche Entwicklungszusammenarbeit als Teil deutscher Außenpolitik, die darauf gerichtet war – unterstützt von einer zwar schwankenden, aber meistens positiven öffentlichen Meinung – die Bundesrepublik wieder vollständig in das weltpolitische Staatensystem einzugliedern und entsprechend der Hallsteindoktrin die Nichtanerkennung der DDR abzusichern. Als nach und nach zu den neuen Staaten diplomatische Beziehungen aufgenommen wurden, sagte Bonn diesen eine Unterstützung zur wirtschaftlichen Entwicklung zu, sofern sie

**Als zu den neuen Staaten diplomatische Beziehungen aufgenommen wurden, sagte Bonn diesen Unterstützung zur wirtschaftlichen Entwicklung zu, sofern sie den Alleinvertretungsanspruch anerkannten.**

den Alleinvertretungsanspruch anerkannten. Das stieß allerdings auf Vorbehalte der bisherigen Kolonialmächte, die ihre afrikanischen Ex-Kolonien in einem *informal empire* weiter vornehmlich an sich binden wollten. Die deutsche Entwicklungspolitik setzte deshalb auf die Zusammenarbeit mit den asiatischen und lateinamerikanischen Staaten, während es in Afrika südlich der Sahara zunächst nur begrenzte Zusagen gab.



Deutsche Hilfe gefragt: Die erste Gruppe der Entwicklungshelfer des am 24. Juni 1963 gegründeten Deutschen Entwicklungsdienstes reist 1964 auch nach Tansania. | Quelle: © Deutscher Entwicklungsdienst, dpa-Bildarchiv, picture alliance.

Die Entstehungsgeschichte der Entwicklungspolitik schlug sich in ihrer Struktur nieder. Ihre Zielsetzung konnte sie nur im bilateralen Rahmen verfolgen. Deshalb beteiligte sich die Bundesrepublik Deutschland an der multilateralen Hilfe nur insoweit, wie dies durch ihre Mitgliedschaft in den internationalen Organisationen geboten war. Das führte dazu, dass dort der deutsche Einfluss schwach blieb. Eine weitere Folge war das „Gießkannenprinzip“, da alle um Hilfe nachsuchenden neuen Staaten bedacht werden sollten. Vor allem in Afrika südlich der Sahara entstand eine Vielzahl kleinerer Projekte. Ihre Wirksamkeit blieb begrenzt, zumal ihnen allzu oft Bereiche zugewiesen wurden, die wenig erfolgversprechend, aber aus politischen Gründen den Regierungen wichtig waren. Auf Drängen der US-Regierung kooperierte Deutschland auch mit Ländern, in

denen die bisherigen Kolonialherren politische Schwierigkeiten hatten, wie z. B. mit den „sozialistischen“ Regimes in Guinea und in Ghana oder mit dem in politische Wirren verstrickten Sudan.

### **DIE WENDE ZU EINER BEDÜRFNISORIENTIERTEN ENTWICKLUNGSZUSAMMENARBEIT**

Die Bildung der ersten Großen Koalition 1966 und der Machtwechsel 1969 gaben der Entwicklungszusammenarbeit eine neue Richtung. Erhard Eppler (SPD), der 1968 das Ministerium übernahm, wandte sich gegen das Übergewicht außenpolitischer und außenwirtschaftlicher Interessen. Eine eigenständige Entwicklungspolitik, orientiert an den Bedürfnissen und den Erfordernissen der Entwicklungsländer, sollte diesen eigene Wege zur Gestaltung ihrer politischen Ordnung, Gesellschaft und Wirtschaft eröffnen. Beeinflusst war diese Konzeption vor allem durch den von der Weltbank initiierten Pearson-Bericht, der das Scheitern der Ersten Entwicklungsdekade der Vereinten Nationen feststellte, aber auch von der Kritik der neu entstehenden Dritte-Welt-Bewegung. Eine Erhöhung der Entwicklungshilfe (Official Development Assistance, ODA), ein Eingehen auf die Forderungen nach einer neuen Weltwirtschaftsordnung, eine Berücksichtigung der drohenden Erschöpfung der weltweiten natürlichen Ressourcen und eine Abkehr von der ungezügelten Wachstumspolitik der industrialisierten Ersten Welt sollten ihnen den Weg zur nachhaltigen Entwicklung öffnen. Das bedeutete eine kooperative Politik zwischen Nord und Süd und eine größere Rolle der Vereinten Nationen, in denen die Bundesrepublik Deutschland (Mitglied seit 1973) sich aktiv engagieren sollte. Die Entwicklungszusammenarbeit sollte von den Großprojekten der Infrastruktur und der Industrialisierung Abstand nehmen. Stattdessen rückte mit der Verbesserung der Kleinbauernlandwirtschaft, dem Ausgleich der sozialen Spannungen durch die Sozialstrukturhilfe, einer Bevölkerungspolitik und der Nahrungsmittelhilfe vor allem die Armutsminderung in den Mittelpunkt. Davon versprach sich Eppler auch einen größeren Beitrag zum Weltfrieden als durch militärische Interventionen.

**Die Entwicklungszusammenarbeit sollte von den Großprojekten der Infrastruktur und der Industrialisierung Abstand nehmen. Stattdessen rückte Armutsminderung in den Mittelpunkt.**

Bei der Umsetzung seiner Konzeption stieß Eppler auf viele Schwierigkeiten. Für die marxistisch inspirierte 1968er-Studentenbewegung waren seine Vorschläge nur eine Ablenkung vom eigentlichen Ziel, der gegebenenfalls durch Revolutionen herbeizuführenden sozialistischen Volksherrschaft. Das seit 1969 von Walter Scheel (FDP) geführte Auswärtige Amt betrachtete seine Vorstellungen als eine den deutschen Interessen abträgliche Ideologie,<sup>4</sup> Wirtschaftskreise hielten sie für wirtschaftsfeindlich. Da Eppler sich innerhalb der Bundesregierung nicht durchsetzen konnte, trat er 1974 zurück. Seine Vorstellungen wirkten allerdings weiter fort. Es gelang ihm, die Kompetenzen des BMZ zu erweitern, den Anspruch der Entwicklungspolitik als eigenständigen Politikbereich zu festigen und einer breiteren Öffentlichkeit ein Verständnis der Entwicklungspolitik als einer übergeordneten humanitären und ethisch begründeten Verpflichtung zu vermitteln. Der öffentliche Diskurs über die entwicklungspolitische Richtung wurde deshalb seit den 1980er Jahren in Deutschland – stärker als vergleichsweise in den USA, Frankreich oder Großbritannien – von einem humanitären und ethischen Verständnis geprägt.



Mehr internationale Verantwortung: 1973 wird die Bundesrepublik Deutschland Mitglied der Vereinten Nationen, feierlich besiegelt durch das Hissen der Staatsflagge vor dem VN-Hauptquartier in New York. Mit der Aufnahme stieg auch das Engagement in der weltweiten Entwicklungskooperation. | Quelle: Joachim Spremberg, Bundesarchiv, 183-M0925-306 ©©©.

4 | So z. B. Staatssekretär Hermes (1975 bis 1979) unter Außenminister Genscher (Peter Hermes, *Meine Zeitgeschichte 1922-1987*, Paderborn, 2007, 222-223).

Das Scheitern Eplers war allerdings weniger auf die interne Opposition und auf fehlende Mittel zurückzuführen als auf die internationale Politik. Die anderen großen Geber, die USA, Frankreich, Japan und Großbritannien, hatten andere Vorstellungen. Durch die Ölkrise von 1973 entstand eine Flut von Petro-Dollars, die nach Anlagen suchten, unter anderem in sich später oft als unrentabel erweisenden Großprojekten. Widerstand kam vor allem auch von afrikanischen Regierungschefs. Zu Beginn der 1970er Jahre war Afrika südlich der Sahara geprägt von Diktatoren wie Mobutu, Ahidjo, Houphouët-Boigny, Sekou Touré und Idi Amin, um nur einige zu nennen. Nichts lag den führenden Politikern und neuen Eliten in Afrika ferner, als auf Industrialisierung, Plantagen und den Bergbau, in denen sie im Gegensatz zur unproduktiven Landwirtschaft ihrer Kleinbauern und Nomaden die wirtschaftliche Zukunft ihrer Länder und ihres eigenen Profits sahen, zu verzichten. Eine in der späten Kolonialzeit vom „Entwicklungskolonialismus“ geprägte Elite glaubte an die Allmacht von Bürokratie und Staat, von Planung und Kontrolle einer „rückständigen“ Bevölkerung, die es zu erziehen galt, und war im Übrigen entschlossen, ihre Einkommen und Privilegien als „Staatsklasse“<sup>5</sup> zu erhalten.<sup>6</sup> Die endogenen Ursachen, welche die Entwicklung Afrikas behinderten, wurden unterschätzt.

Dazu kam, dass die westlichen Geber (aus unterschiedlichen Gründen) mit autoritären Regimen paktierten oder Lösungen präsentierten, die entweder ihren eigenen Interessen entsprachen oder einer postkolonialen „Besserwisserei“ entsprangen. Die wenigen reformorientierten Regierungen verfügten nur über einen engen Spielraum für eine „richtige“ Politik, ganz abgesehen davon, dass es höchst umstritten war, worin diese bestanden hätte. In den 1970er Jahren wurde deutlich, dass es schwer war, die gesellschaftlichen und politischen Entwicklungen durch Einwirkungen von außen zu ändern. Die Wende zur „Grundbedürfnisstrategie“ des Weltbankpräsidenten McNamara

5 | Andreas Eckert, *Herrschen und Verwalten. Afrikanische Bürokraten, staatliche Ordnung und Politik in Tanzania 1920-1970*, München, 2007, 265; Hartmut Elsenhans, *Abhängiger Kapitalismus oder bürokratische Entwicklungsgesellschaft. Versuch über den Staat in der Dritten Welt*, Frankfurt am Main und New York, 1981.

6 | Vgl. unter anderem Frederick Cooper, *Africa since 1940. The Past of the Present*, Cambridge, 2002.

war letztlich eine Flucht in die minimalistische Strategie, wenigstens die Lebenssituation der Armen in Land und Stadt zu verbessern. Als auch dies misslang, kehrten nach 1980 Weltbank und Internationaler Währungsfonds (IWF) de facto mit der „Strukturanpassungsstrategie“, die weitere Kreditgewährung an Reformen knüpfte, zur Modernisierungsstrategie zurück.

Die Praxis der deutschen Entwicklungspolitik in Afrika südlich der Sahara blieb von diesen Ziel- und Strategiewechseln bemerkenswert unbeeinflusst. Die offiziellen Grundsatzserklärungen und Strategieentwürfe wirkten sich auf die Projektarbeit nur bedingt und oft auch erst so spät aus, dass bei den Verhandlungen mit dem jeweiligen Empfängerland bereits der nächste Paradigmenwechsel anstand. Dass die Durchführung der Entwicklungszusammenarbeit projektbezogen und technisch blieb, lag auch an den seit den 1960er Jahren herrschenden Bedingungen: Die interessanten Felder waren immer noch von den Nachfolgeorganisationen der Kolonialverwaltung besetzt. So konzentrierten sich die Deutschen auf Vorhaben, mit deren technischer Qualität sie sich gegenüber anderen Gebern, aber vor allem gegenüber der Gastregierung, ausweisen konnten. Während die ehemaligen Kolonialstaaten über Erfahrungen bei der Übertragung westlicher Praktiken in Bezug auf Politik, Verwaltung und Wirtschaft verfügten, wengleich überwiegend im Interesse des wirtschaftlichen Nutzens für das Mutterland, war die Technische Zusammenarbeit von deutschen Modellvorstellungen,<sup>7</sup> der dualen Berufsausbildung, Musterdörfern und ländlichen Genossenschaften geprägt. Sie verkannte allerdings, dass derartige Modelle wegen der unterschiedlichen gesellschaftlichen Strukturen und Mentalitäten und der Konkurrenz mit den anderen Gebern selten erfolgreich sein konnten – eine Ausnahme bildet die duale Berufsausbildung. In der Kapitalhilfe standen Infrastrukturprojekte im Vordergrund. Von großen Industrierorhaben nahm die deutsche Entwicklungszusammenarbeit aufgrund schlechter Erfahrungen Abstand. Auch bei der Errichtung großer Staudämme zur Energiegewinnung und Bewässerung hielt sie sich wegen der damit verbundenen Umwelt- und Umsiedlungsprobleme zurück.<sup>8</sup>

7 | Vgl. ebd., 202-204.

8 | Ausnahmen waren der Nangbeto-Staudamm in Togo 1984 bis 1987 und der Manantali-Damm 1981 bis 1987 in Mali.



Die Aufnahme der beiden deutschen Staaten in die Vereinten Nationen gab der Konkurrenz zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der DDR einen neuen Rahmen.<sup>9</sup> Während die DDR sich hauptsächlich für die dem Sowjetblock zugeneigten Staaten wie Äthiopien, Angola, Mosambik und für die Befreiungsbewegungen in Südafrika, Simbabwe und Namibia engagierte, suchte die Bundesrepublik die westlich und marktwirtschaftlich orientierten Länder zu fördern. Insgesamt ließ das Interesse der Bundesregierung an Afrika jedoch in den letzten Regierungsjahren der sozialliberalen Koalition und dann unter Bundeskanzler Helmut Kohl weiter nach. International unterstützte Bonn die Strukturanpassungsprogramme der Weltbank und des IWF sowie das Afrikaprogramm der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, respektierte aber in diesem Rahmen weiterhin die besonderen französischen und englischen Einflussbereiche.

**Während die DDR die dem Sowjetblock zugeneigten Staaten bevorzugte, förderte die Bundesrepublik westlich und marktwirtschaftlich orientierte Länder.**

Der Bedeutungsverlust der Entwicklungspolitik setzte sich nach der Wiedervereinigung 1990 fort. Ein Grund war gewiss der Wegfall der innerdeutschen Konkurrenz. Andererseits kamen auf Deutschland neue Aufgaben in Mittel- und Osteuropa zu, die personelle und finanzielle Kapazitäten bündelten. Der Anteil der öffentlichen Entwicklungshilfe am Bruttonationalprodukt sank zwischen 1987/1988 und 1998 von 0,53 auf 0,26 Prozent. Für Afrika südlich der Sahara bedeutete dies, dass es nach dem Ende der Apartheid in Südafrika, dem wichtigsten wirtschaftlichen Partner der Bundesrepublik Deutschland, und der Transition Namibias in die Unabhängigkeit keine spezifischen außenpolitischen Interessen mehr gab. Zwar erarbeitete das AA die „Leitlinien von Accra“ und Regionalkonzepte, aber diese waren weder „handhab- noch umsetzbar und als Leitlinien für die Entwicklung konkreter Strategien unbrauchbar“.<sup>10</sup> Das BMZ übernahm praktisch die konzeptionelle und politische Führungsrolle. Es war, entgegen dem politischen Trend in Deutschland, konfrontiert mit den Bemühungen der

9 | Vgl. Rolf Hofmeier, „Five Decades of German-African relations. Limited Interests, low political profile and substantial aid donor“, in: Ulf Engel und Robert Kappel (Hrsg.), *Germany's Africa Policy Revisited. Interests, images and incrementalism*, Münster, 2002, 44.

10 | Ulrich Golaszinski, *Subsahara-Afrika. Die Wiederentdeckung eines Kontinents*, Bonn, 2007.

Vereinten Nationen, der Europäischen Union und der internationalen Organisationen, das Ende des Kalten Krieges für einen neuen Anstoß in der Entwicklungspolitik zu nutzen und eine „Neue Entwicklungsarchitektur“ zu schaffen.

## **ENTWICKLUNGSPOLITIK ALS GLOBALE STRUKTURPOLITIK**

**Die Entwicklungspolitik unter der rot-grünen Bundesregierung sollte als eigenständiger Politikbereich zu einer globalen Struktur- und Friedenspolitik fortentwickelt werden.**

Die Weichenstellungen für die Entschuldungsinitiative gegenüber den hochverschuldeten Ländern, das neue Abkommen der Europäischen Union mit den AKP-Staaten (Cotonou-Abkommen) und vor allem die Millenniums-Erklärung und -Ziele der Vereinten Nationen fielen bereits in die Verantwortung der 1998 gebildeten rot-grünen Bundesregierung. Die Entwicklungspolitik sollte entsprechend dem internationalen Trend als eigenständiger Politikbereich zu einer globalen Struktur- und Friedenspolitik fortentwickelt werden. Die neue Entwicklungsarchitektur bezog sich zwar auf die weltweite Entwicklungszusammenarbeit, aber es ging dabei doch hauptsächlich um das als Krisenregion eingeschätzte Afrika südlich der Sahara. So wurde auf dem G8-Gipfel 2002 in Kananaskis ein Aktionsplan für Afrika verabschiedet. Außerdem verständigte sich die EU auf eine Afrikastrategie. Die Bundesregierung unterstützte alle diese Initiativen, auch weil sie die neue Rolle Deutschlands als global verantwortliche Macht herausstellen wollte. In der entwicklungspolitischen Praxis hatte die Neuausrichtung aber weiterhin kaum Konsequenzen, zumal dazu die Mittel fehlten.

Das Entwicklungskomitee der OECD kritisierte in seinen Prüfberichten von 1999 und 2002 die mangelnde Umsetzung der Neuausrichtung. Die deutsche Entwicklungszusammenarbeit konzentrierte sich nach wie vor auf zu große Infrastrukturprojekte, die Unterstützung der Marktwirtschaft, das *Capacity Building* von Institutionen und die Entwicklung des privaten Sektors. Sie sei nach wie vor personalintensiv, ein Austausch der technischen Hilfeleistungen mit anderen Gebern finde nicht statt, zudem sei die Beschäftigung lokalen Personals beschränkt. Demnach würden die Kapazitäten der jeweiligen Verwaltung des Empfängerlandes nicht genutzt und damit nicht gestärkt. Technische Hilfe werde immer noch überwiegend durch

deutsche Experten gegeben und sei folglich zu breit und zu teuer. Budgethilfe oder gemeinsame Finanzierung von Programmen mit anderen Gebern gäbe es nur ausnahmsweise. Die Praxis, wichtige Programmteile und insbesondere das finanzielle Management in den eigenen Händen zu behalten, laufe dem Prinzip der Eigenverantwortung des Empfängers zuwider. Die Vertretung vor Ort, wo die Koordination der Geber und die Entscheidungsfindung zusammen mit dem Empfänger stattfinden sollte, sei nach wie vor ungenügend, denn die Entscheidungen würden zentralisiert in Deutschland getroffen. Die Verteilung der deutschen Entwicklungszusammenarbeit sei regional und nach Kategorien der Länder im Wesentlichen konstant geblieben, eine Anpassung an die erhöhten Bedürfnisse für die Entwicklung Afrikas und für die Strategie der Armutsbekämpfung sei nicht zu erkennen.<sup>11</sup>



Entwicklungspolitik der Industriestaaten: Die G8 (inzwischen G7) beschloss 2002 einen Aktionsplan für Afrika. Auf der Agenda: Entschuldung, Förderung von Sicherheit, Stärkung des Wirtschaftswachstums. Dies bekräftigten die Regierungen auch beim Gipfeltreffen 2013 in Lough Erne, Nordirland. | Quelle: Tom Robinson, Crown, UK MoD, flickr ©©©©.

Auch in Deutschland stieß vor allem die fehlende Ausrichtung auf Afrika südlich der Sahara auf Kritik. Ein „Memorandum zur Neubegründung der deutschen Afrikapolitik“, verfasst von deutschen Afrikawissenschaftlern, plädierte

11 | Vgl. DAC-OECD, *Prüfberichte über die Entwicklungszusammenarbeit Nr. 29 Deutschland*, Paris, 1999; DAC-OECD, „Development Co-operation Review Germany Development Cooperation Review. Main Findings and Recommendations“, *DAC-Journal*, Bd. 2, Nr. 4, 2001, 12 und 17.

**Afrika-Experten fordern, die Entwicklungszusammenarbeit entschiedener mit der Sicherheits- und Außenhandelspolitik sowie der internationalen Umwelt- und Kulturpolitik kohärent zu verzahnen.**

für eine Afrikapolitik entlang eines Konzepts der strukturellen Stabilität, das gleichermaßen Abschied von überoptimistischen Schablonen und von Desaster-Klischees nehme.<sup>12</sup> Um etwas zu erreichen, müsse die Entwicklungszusammenarbeit erstens viel entschiedener international und vor allem europäisch kooperieren und koordiniert werden, zweitens politischer werden, drittens konsequent Menschenrechte und Demokratie fördern und vor allem den politischen Dialog führen und viertens mit der Sicherheits-, Agrar- und Außenhandelspolitik sowie der internationalen Umwelt- und Kulturpolitik kohärent verzahnt werden. Diese Forderungen fanden vielfach Zustimmung, dagegen war die Klassifizierung der Länder Afrikas südlich der Sahara heftig umstritten. Neben den potenziellen Reformländern gäbe es Niedrigeinkommensländer mit geringen Entwicklungschancen und solche ohne Perspektive. Es müsse davon ausgegangen werden, dass etwa 50 Prozent der Länder fast keine Chance zu einer wirtschaftlichen Entwicklung und einer darauf aufbauenden strukturellen Stabilität hätten. In Einzelfällen könne man Hilfe für institutionelle Aufbauarbeit und *Capacity Building* gewähren, sonst müsse man sich auf Not- und Krisenhilfe beschränken. Diese Feststellung stieß auf vehementen Widerspruch.<sup>13</sup> Die Folgerungen des Memorandums griffen

12 | Vgl. Ulf Engel, Robert Kappel, Stephan Klingebiel, Stefan Mair, Andreas Mehler und Siegmund Schmidt, „Memorandum zur Neubegründung der deutschen Afrikapolitik. Frieden und Entwicklung durch strukturelle Stabilität“, Institut für Afrikanistik der Universität Leipzig, 10/2000, [http://www.die-gdi.de/uploads/media/afrika\\_memorandum.pdf](http://www.die-gdi.de/uploads/media/afrika_memorandum.pdf) [02.09.2014]. Zur Kritik siehe Cord Jakobeit und Heribert Weiland (Hrsg.), *Das ‚Afrika-Memorandum‘ und seine Kritiker. Eine Dokumentation*, Hamburg, 2002.

13 | Das Memorandum griff auf die vorhandenen Indices zurück. Der aussagekräftige Bertelsmann Transformations-Index wurde erst in den folgenden Jahren erarbeitet. Beurteilt man die Aussagen des Memorandums aus heutiger Sicht, zeigt sich, dass die generelle Voraussage nicht so falsch war wie damals kritisiert, sondern dass sich das Gesamtbild Afrikas südlich der Sahara in der Tat seit der Jahrtausendwende nicht wesentlich verbessert hat. Im Einzelfall ergaben sich allerdings gravierende Abweichungen, die damit zusammenhängen, dass „keine anderen Systeme anfälliger für Krisen und Konflikte [sind] als Afrikas zahlreiche Pseudo-Demokratien, die sich bestens an die Forderungen entwicklungspolitischer Geber nach elektoraler Demokratie angepasst haben“. Denis Tull, „Deutsche Afrikapolitik. Ein Beitrag zu einer überfälligen Debatte“, 2014, <http://library.fes.de/pdf-files/iez/10574.pdf> [28.08.2014].

allerdings mit dem Hinweis, dass marktwirtschaftliche Reformen allein nicht ausreichen, auf die Modernisierungstheorie zurück. Dauerhafte strukturelle Stabilität könne nur durch die Kombination politischer und wirtschaftlicher Reformen erreicht werden. Wie dies unter den obwaltenden Bedingungen und mit den verfügbaren Instrumenten geschehen sollte, konnten allerdings weder die Autoren noch die Kritiker sagen.

Die Bundesregierung reagierte auf die Debatte mit zwei Konzeptionen des AA und des BMZ zur deutschen Afrikapolitik.<sup>14</sup> Die getrennten Programme waren ein Hinweis darauf, dass es quer durch die Reihen der Fachleute, Regierungsstellen und Parteien bezüglich der Afrikapolitik unterschiedliche Kriterien und Bewertungen gab. Nach den Jahrzehnten, in denen sich die deutsche Afrikapolitik an den Erwartungen der Hauptverbündeten Frankreich und USA orientierte und gleichzeitig das Ansehen der Bundesrepublik verbessern und schließlich auch den Wirtschaftsinteressen Deutschlands als Exportland dienen sollte, war es schwierig, nun unter den veränderten Bedingungen eine neue Richtung zu finden.

So kam die Neustrukturierung der Entwicklungspolitik nur in Randbereichen voran, wie etwa mit der Zusammenlegung von Durchführungsorganisationen der personellen und technischen Zusammenarbeit.<sup>15</sup> Die Umstellung der Projekthilfe auf sektorale Programmhilfe und Budgethilfe erfolgte auf geringem Niveau, denn erstens war dies nur über Neuzusagen möglich und zweitens reagierten die eng mit den Projekten verbundenen Fachverwaltungen und -ministerien der Partnerländer oft zurückhaltend. Dies galt auch für die mit großen Vorschusslorbeeren bedachte „New Partnership for Africa’s Development“ (NEPAD), die durch eine engere Zusammenarbeit und wechselseitiges

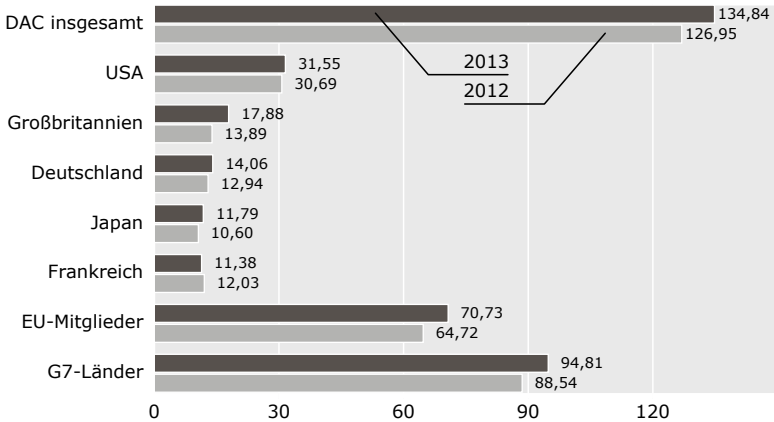
14 | Vgl. *BMZ aktuell, BMZ Konzeption für Afrika*, 2001. Auch als Artikel von Bundesministerin Heidemarie Wiecek-Zeul in *E+Z*, Jg. 42, 2001, 158 ff. Fortgeführt im BMZ-Positionspapier zur Entwicklungszusammenarbeit mit Sub-Sahara-Afrika, *BMZ aktuell 091, Neue Politische Dynamik in Afrika*, 2004.

15 | Im Jahr 2011 fusionierten die Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit, der Deutsche Entwicklungsdienst sowie die Internationale Weiterbildung und Entwicklung gGmbH zur Deutschen Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ).

Monitoring die Erfüllung der Millenniums Development Goals (MDG) in Afrika südlich der Sahara voranbringen sollte.<sup>16</sup>

Abb. 1

**Ausgewählte Geber im Vergleich, ODA 2012 und 2013, in Milliarden US-Dollar**



Quelle: Eigene Darstellung nach BMZ, „Geber im Vergleich 2013 – Veränderungen gegenüber 2012“, Stand 22.04.2014, [http://bmz.de/de/ministerium/zahlen\\_fakten/geber/index.html](http://bmz.de/de/ministerium/zahlen_fakten/geber/index.html) [04.11.2014] mit vorläufigen Angaben von OECD und DAC.

Eine Effizienzsteigerung der deutschen Entwicklungshilfe versprach sich das BMZ vor allem von einer Konzentration der auf viele Länder verteilten Entwicklungszusammenarbeit. Von 40 der insgesamt 49 Länder Afrikas südlich der Sahara, die 2002 Hilfe erhielten, sollten noch 26 so genannte Partner- und Schwerpunktländer übrig bleiben. Das gelang aber nur teilweise: Im Jahr 2012 erhielten immer noch 38 Länder bilaterale Zuwendungen für laufende Projekte aus dem Haushalt des BMZ oder anderer Ministerien, die als ODA angerechnet wurden. Auch blieb es dabei, dass die deutsche Entwicklungszusammenarbeit in den einzelnen Ländern im besten Fall um zehn Prozent, meistens aber nur um etwa fünf Prozent der jährlichen Auszahlungen der DAC-Mitgliedsländer<sup>17</sup> ausmachte und deshalb nur wenig Einfluss haben konnte.

16 | Das Sekretariat von NEPAD wurde über die GIZ unterstützt.

17 | OECD Aid Statistics, „Net Disbursements of ODA to Sub-Saharan Africa by Donor“, <http://oecd.org/dac/stats/TAB29e.xls> [11.11.2014].

### **Leitmotive der deutschen Entwicklungspolitik**

1. Armut bekämpfen
2. Frieden sichern und Demokratie verwirklichen
3. Globalisierung gerecht gestalten
4. Umwelt schützen

### **Themenschwerpunkte und Arbeitsfelder**

- Armut bekämpfen
- Bildung fördern
- Frieden sichern, Menschenrechte wahren
- Gesundheitssysteme stärken sowie Soziale Sicherung, Aids-Bekämpfung, Bevölkerungsdynamik fördern
- Good Governance verwirklichen
- Klima schützen, Umwelt und Ressourcen bewahren, Erneuerbare Energien und Energieeffizienz sowie Rohstoffe und Rohstoffinitiative (GERI) fördern
- Migration – Chancen für Entwicklung nutzen
- Religion und Entwicklung thematisieren
- Sport für Entwicklung unterstützen
- Stadtentwicklung sowie Ländliche Entwicklung fördern und Ernährung sichern
- Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung finanzieren sowie Übergangshilfe leisten

Quelle: BMZ, „Was wir machen. Themen“, [http://bmz.de/de/was\\_wir\\_machen/themen](http://bmz.de/de/was_wir_machen/themen) [29.10.2014].

Auch in den staatlichen Durchführungsorganisationen war das Interesse an der neuen programmorientierten Zusammenarbeit sowie der Konzentration auf afrikanische Länder begrenzt. Die von mehreren Gebern finanzierten „Körbe“ und die Durchführung durch die Behörden und Organisationen des Partnerlands reduzierten nicht nur den Personalbedarf, sondern auch das technische Engagement sowie die Befugnisse und drängten die Fachleute oft in die undankbare Rolle der Aufpasser. Deshalb gab es eine starke Tendenz, weiterhin technische Projekte, etwa in den Bereichen Wasserversorgung und Abfallbeseitigung, Verkehrswesen und Ausbildung, fortzuführen. Aus Übersichten der letzten Jahre ergibt sich, dass der Großteil der Mittel weiterhin für Projekthilfe ausgegeben wurde, allerdings auch, dass etwa 15 Prozent der zugesagten Mittel überhaupt nicht ausgegeben wurden. Dadurch fiel der Anteil Afrikas südlich der Sahara an der deutschen Entwicklungszusammenarbeit geringer aus als bei den anderen Gebern.<sup>18</sup>

18 | Entgegen den eingangs (siehe Fn. 2) zitierten Angaben betragen die Auszahlungen an 35 Länder Afrikas südlich der Sahara 2012 nur 38 Prozent der bilateralen Hilfe. Der Anteil der deutschen Entwicklungszusammenarbeit für die Region lag unter dem Durchschnitt der DAC-Länder.

Doch bahnt sich eine wichtige Neuerung an. Die Bundesregierung kann nicht mehr davon ausgehen, dass Afrika sicherheitspolitisch den Interventionen der USA, Frankreichs und Großbritanniens überlassen bleibt. Auch Deutschland wird sich mehr für die Stabilisierung der Region gegen die internationalen Netzwerke des Drogen- und Waffenhandels und der islamistischen Terroristen engagieren müssen. Da die Bundesregierung, auch im Hinblick auf die öffentliche Meinung in Deutschland, direkte militärische Einsätze möglichst vermeiden will, unterstützt sie die diesbezüglichen Bemühungen der Europäischen Kommission und der Sicherheitsarchitektur der Afrikanischen Union.<sup>19</sup>



Nicht alle Entwicklungsprojekte zeitigen Erfolge. Maßnahmen in der kleinbäuerlichen Landwirtschaft in den 1970er bis 1990er Jahren stärkten eher die staatlichen Kontrollsysteme. | Quelle: Sustainable Sanitation Alliance (SuSanA), GIZ, flickr ©.

### **EIN ZWISCHENERGEBNIS: 55 JAHRE DEUTSCHE ENTWICKLUNGSZUSAMMENARBEIT MIT AFRIKA SÜDLICH DER SAHARA**

Deutschland steht vor einem größeren politischen Engagement in Afrika. Wegen der Bevölkerungsentwicklung, der von offenen und latenten Konflikten ausgehenden Sicherheitsproblematik und der anschwellenden Migration nach

19 | Eine militärische Kooperation in Form von Ausbildungshilfe mit afrikanischen Ländern gibt es bereits seit 1961, aber sie hatte nie politische Bedeutung. Das gilt auch für den Einsatz der Bundeswehr in Somalia 1993/1994 und in der Demokratischen Republik Kongo 2006.



Europa hat das politische Gewicht der Staaten südlich der Sahara erheblich zugenommen. Sie werden in den nächsten Jahren noch stärker in den Fokus der deutschen Sicherheits- und Entwicklungspolitik gestellt werden müssen. Welche Erkenntnisse lassen sich daraus gewinnen?

In der frühen deutschen Entwicklungspolitik für Afrika südlich der Sahara überwog der Ansatz, in Deutschland bewährte Praktiken, etwa die duale Berufsausbildung oder das Genossenschaftswesen, einzuführen. Aber auch größere Infrastrukturprojekte wurden auf den Weg gebracht. Die Bilanz dieses Ansatzes fällt gemischt aus, vor allem wenn man ihre nicht bedachten oder nicht beabsichtigten Nebenwirkungen berücksichtigt. So trugen zum Beispiel die Projekte zur ländlichen Entwicklung der 1970er bis 1990er Jahre dazu bei, die staatlichen Kontrollinstrumente gegenüber den Kleinbauern zu stärken und diesen durch die damit verbundenen Begrenzungen fast jegliche Motivation zu nehmen.<sup>20</sup> Ein anderes Beispiel ist die berufliche Bildung. Das auf Afrika übertragene Beispiel der deutschen Berufs- und Gewerbeschulen schuf zwar höhere technische Lehranstalten, verfehlte aber trotzdem die Heranbildung einer breiten Schicht qualifizierter Handwerker, Facharbeiter und Kleinunternehmer. Auch eine effiziente Koordinierung der bilateralen Maßnahmen der verschiedenen Geber steht immer noch aus. Das DAC, das dafür ursprünglich eingerichtet wurde, hat sich mit der sehr allgemeinen Standardisierung der Vorgehensweise, die schließlich in der Pariser Erklärung mit ihren eher politisch als sachlich zu vertretenden Vorgaben mündete, begnügt. So wurde die Budgethilfe, verbunden mit einem bürokratisch aufwendigen Kontroll- und Abstimmungsapparat als die bevorzugte Form der Entwicklungszusammenarbeit, postuliert, obwohl sie vielfach zur Stärkung der Zentralbürokratie führen musste und nur selektiv zu rechenfertigen war.<sup>21</sup>

**Das DAC postulierte die Budgethilfe, verbunden mit einem bürokratisch aufwendigen Kontrollapparat, obwohl sie vielfach zur Stärkung der Zentralbürokratie führen musste.**

20 | Vgl. Peter Molt, „Politik und landwirtschaftliche Entwicklung in Afrika südlich der Sahara“, in: M. Domrös et al. (Hrsg.), *Festschrift für Wendelin Klaer zum 65. Geburtstag*, Mainzer Geographische Studien Heft 34, Mainz, 1990, 333-350.

21 | Vgl. Gerhard Wahlers, *Budgethilfe als Instrument der Entwicklungszusammenarbeit*, Bestandsaufnahme von Peter Molt und Auslandsmitarbeitern der Konrad-Adenauer-Stiftung, Sankt Augustin, 2008.

Tabelle 1

**Staatsbesuche deutscher Bundespräsidenten  
in Afrika südlich der Sahara**

Bundespräsident	Jahr	Land
Theodor Heuss (1949-1959)	—	—
Heinrich Lübke (1959-1969)	1962	Guinea
		Senegal
	1964	Äthiopien
	1966	Madagaskar
		Kenia
		Kamerun
		Togo
		Mali
	1969	Côte d'Ivoire
		Niger
Gustav Heinemann (1969-1974)	—	—
Walter Scheel (1974-1979)	—	—
Karl Carstens (1979-1984)	1983	Côte d'Ivoire
		Niger
Richard von Weizsäcker (1984-1994)	1988	Mali
		Nigeria
		Simbabwe
		Somalia
	1992	Tansania
Roman Herzog (1994-1999)	1996	Äthiopien
	1998	Südafrika
		Namibia
Joahannes Rau (1999-2004)	2002	Mali
		Südafrika

Bundespräsident	Jahr	Land
Horst Köhler (2004-2010)	2004	Sierra Leone
		Benin
		Dschibuti
		Äthiopien
	2006	Mosambik
		Madagaskar
		Botswana
	2007	Ghana
	2008	Uganda
		Nigeria
Christian Wulff (2010-2012)	—	—
Joachim Gauck (seit 2012)	2013	Äthiopien
		Südafrika

Quellen: Eigene Recherche in Beiträgen über das Wirken der Bundespräsidenten Heuss, Lübke, Heinemann, Scheel, Carstens, von Weizsäcker, Herzog und Rau; „Die Bundespräsidenten. Horst Köhler. Reden“, Der Bundespräsident, <http://bundespraesident.de/DE/Die-Bundespraesidenten/Horst-Koehler/Reden/reden-node.html> [11.11.2014];

Die deutsche Entwicklungszusammenarbeit hat Afrika südlich der Sahara immer nachrangig behandelt, war zudem erheblich zersplittert und bei der Auswahl ihrer Aktionsfelder willkürlich.<sup>22</sup> Sie hat mit Ausnahme Namibias, für dessen relativ reibungslosen Übergang zur Unabhängigkeit ebenso wie für die Beendigung des Apartheidregimes in Südafrika der damalige Außenminister Genscher Verdienste erwarb, kaum politischen Einfluss ausgeübt. So kann man der deutschen Politik gegenüber Afrika zwar erhebliche Versäumnisse vorwerfen, aber im Gegensatz

22 | In einer Analyse der deutschen Entwicklungspolitik vor 15 Jahren („Germany’s Development Policy since 1998“, in: Hanns W. Maull (Hrsg.), *Germany’s Uncertain Power. Foreign Policy of the Berlin Republic*. Basingstoke, 2006, 233-246) stellte der Verfasser fest: „Im Verhältnis zu seiner Armut und ungelösten Problemen wird Afrika südlich der Sahara nur ungenügend von der deutschen Entwicklungszusammenarbeit berücksichtigt [...] So bleibt wohl nur die Feststellung, dass die regionale Schwerpunktsetzung des BMZ auf einer ▶

zu den ehemaligen Kolonialmächten keine verhängnisvollen Fehlentscheidungen. Deshalb gilt die deutsche Entwicklungszusammenarbeit unter den Afrikanern zwar als ziemlich besserwisserisch, aber verlässlich und technisch qualifiziert. Deutschlands Ansehen ist allgemein gut, im Gegensatz etwa zu Frankreich, das inzwischen extrem negativ wahrgenommen wird und gegen das sich eine unter Intellektuellen und in der Zivilgesellschaft virulente Antipathie entwickelt hat.<sup>23</sup>

**Die oft fehlende politische Dimension der Entwicklungszusammenarbeit wurde gemildert durch einen intensiven Dialog der Politischen Stiftungen mit reformbereiten Eliten.**

Der oft thematisch eingeschränkten „technischen“ Beratung und finanziellen Beteiligung fehlte die politische Dimension. Dies wurde allerdings gemildert durch einen intensiven

Dialog der Politischen Stiftungen mit reformbereiten Eliten. Allerdings war auch deren Vertretung in Afrika bisher im Vergleich zu anderen Teilen der Welt schwächer. Das entspricht dem im Eingangszitat von Klose beklagten mangelnden Interesse der Abgeordneten, von denen bisher zu wenige Zeit für eine langfristige Verbindung und einen politischen Gedankenaustausch mit vertrauenswürdigen afrikanischen Partnern fanden. Der partnerschaftliche Dialog kann nicht von den Referenten der zuständigen Ministerien bestritten werden, sondern erfordert die Beteiligung von Regierungsmitgliedern, Parlamentariern, Wissenschaftlern und führenden Vertretern gesellschaftlicher Kräfte. Zwischen Deutschland und den afrikanischen Führungseliten waren intensivere Beziehungen eher die Ausnahme, sie sind jetzt gefordert.

Das Bedauern über eine fehlende prononcierte Agenda wird gemildert durch die Erfahrung, dass auch andere westliche Geber bei politischen, wirtschaftlichen und sozialen Reformen bisher wenig Erfolg gehabt haben. Auch ihre Form der Entwicklungszusammenarbeit hat sich dafür

Mischung expliziter normativer Kriterien, impliziter strategischer Überlegungen und individueller Länderpräferenzen auf der Arbeitsebene des Ministeriums und in den Durchführungsorganisationen beruht. 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 der deutschen Entwicklungszusammenarbeit.“

23 | Vgl. Tull, Fn. 13.

als wenig geeignet erwiesen. Wo nicht von innen als Folge einer systemischen Krise Reformen in Richtung einer legitimen politischen Ordnung mit einer effizienten und verantwortlichen, aber kontrollierten Regierung angestrebt werden, gehen Anstöße von außen ins Leere.<sup>24</sup> Afrikanische Politiker haben inzwischen eine große Fähigkeit entwickelt, auf Forderungen von außen zwar diplomatisch zu reagieren, aber dabei ihre Interessen weiter zu verfolgen. Das Ergebnis ist eine Fassade der westlichen Staatsform, hinter der sich hybride und im Einzelnen verschwommene Machtstrukturen verbergen.



Deutschlands genießt in Afrika ein gutes Ansehen. Dazu beigetragen hat im hohen Maße Bundespräsident Horst Köhler. Auch nach seiner Amtszeit setzt er sich dafür ein, wie hier bei einem Besuch in Tansania 2011, dass afrikanische Belange in der deutschen Öffentlichkeit vermittelt werden. | Quelle: © KAS Tansania.

24 | Bei der derzeitigen Diskussion um die Verfassungen stehen meistens machtpolitische Fragen im Vordergrund, vor allem die Kompetenz und Amtsdauer des Präsidenten. Die Aspekte der Kontrolle durch das Parlament, Chancengleichheit und Repräsentativität bei den Wahlen, Bürgerrechte, Subsidiarität und Dezentralisierung treten dagegen zurück. Siehe auch Alexander Stroh und Christian von Soest, „Den Machterhalt im Blick. Verfassungsreformen in Subsahara-Afrika“, *GIGA Focus*, Nr. 4/2011, [http://giga-hamburg.de/de/system/files/publications/gf\\_afrika\\_1104.pdf](http://giga-hamburg.de/de/system/files/publications/gf_afrika_1104.pdf) [03.09.2014]; Alexander Stroh und Johanna Klotz, „Präsidentalismus in Afrika“, *GIGA Focus*, Nr. 9/2011, [http://giga-hamburg.de/de/system/files/publications/gf\\_afrika\\_1109.pdf](http://giga-hamburg.de/de/system/files/publications/gf_afrika_1109.pdf) [03.09.2014].

**Welche Modelle sind am besten geeignet, die lokalen Gegebenheiten aufzugreifen und im Sinne einer menschlichen nachhaltigen Entwicklung die Potenziale zu nutzen?**

Die Frage ist nicht unberechtigt, inwiefern das westliche Modell des Verfassungsstaates in den multiethnischen und von Netzwerken bestimmten Gesellschaften Afrikas verwirklicht werden kann. Was für die politischen Systeme gilt, trifft auch für die damit verbundenen Forderungen eines besseren Verwaltungshandelns zu.<sup>25</sup> Welche Modelle sind am besten geeignet, die lokalen Gegebenheiten aufzugreifen und im Sinne einer menschlichen nachhaltigen Entwicklung die Potenziale zu nutzen? Wäre z.B. der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung nicht besser gedient, wenn vor allem kleine und mittlere landwirtschaftliche, kommerzielle und industrielle „Unternehmer“ größere Freiräume genießen könnten? Dies würde einzelnen Initiativen und ideenreichen Afrikanern – und davon gibt es genügend – ermöglichen, Opportunitäten und Chancen zu ergreifen und damit eine wirtschaftliche Dynamik<sup>26</sup> zu erzeugen, die von staatlichen oder vom Staat gegängelten oder protegierten in- und ausländischen Investoren selten zu erwarten ist.

Afrikanische Staaten sind inzwischen politisch, gesellschaftlich und wirtschaftlich außerordentlich differenziert. Durch das Hinzutreten neuer Akteure wie China oder Indien verringert sich das oft überschätzte Gewicht der deutschen Entwicklungszusammenarbeit noch weiter – ein Gewicht, das im Vergleich zu Frankreich, Großbritannien oder den USA einschließlich deren Einfluss in den internationalen Organisationen immer schwach geblieben ist. Die notwendigen Reformen können von außen nur in kleinen Schritten vorgebracht werden. Umso wichtiger ist es, dafür das nötige Einfühlungsvermögen und die nötige Flexibilität zu entwickeln. In dieser Hinsicht wird sich die deutsche Entwicklungszusammenarbeit noch deutlicher als

25 | Vgl. Peter Molt, „Good Governance – Realistisches Konzept zur Überwindung der afrikanischen Krise?“, in: Heribert Weiland, Ingrid Wehr und Mathias Seifert (Hrsg.), *Good Governance in der Sackgasse?*, Baden-Baden, 2009, 318-337.

26 | Auf die neuerdings verbreiteten Meldungen, dass Afrika sich in einer Wachstumsdynamik befinde, die zu größten Hoffnungen Anlass gebe, kann im Rahmen dieses Beitrags nicht eingegangen werden. Siehe dazu kritisch Robert Kappel, „Afrika: weder hoffnungsloser Fall noch Aufstiegs Wunder“, *Giga Focus*, Hamburg, 2013, [http://giga-hamburg.de/de/system/files/publications/gf\\_afrika\\_1309.pdf](http://giga-hamburg.de/de/system/files/publications/gf_afrika_1309.pdf) [28.08.2014].

in der neuen Konzeption zur Afrikapolitik<sup>27</sup> ausgeführt von den Formen und der Praxis der vergangenen Jahrzehnte lösen müssen. Dann könnte zugleich das 1990 aufgestellte Ziel, eine größere internationale Verantwortung zu übernehmen, auch für Afrika südlich der Sahara verwirklicht werden. Das Ringen um eine realistische und zukunftsweisende Afrikapolitik bleibt für Deutschland zusammen mit seinen europäischen Partnern in den kommenden Jahren eine ständige Herausforderung.

27 | Vgl. Die Bundesregierung, „Afrikapolitische Leitlinien der Bundesregierung“, 21.05.2014, [http://bundesregierung.de/Content/DE/\\_Anlagen/2014/05/2014-05-21-afrikapolitische-leitlinien.pdf](http://bundesregierung.de/Content/DE/_Anlagen/2014/05/2014-05-21-afrikapolitische-leitlinien.pdf) [15.09.2014].