

# Bessere Regierungsführung gleich mehr Wachstum. Ein Weg für Afrika

**Die Integration Afrikas in die Weltwirtschaft verläuft keineswegs symmetrisch und auch der Kontinent selbst stellt alles andere als eine homogene Einheit dar. Lösungsmodelle wie die reine Erhöhung der Entwicklungshilfe im Sinne eines Impulse gebenden „Big Bang“ gehen daher an der Komplexität der zahlreichen Probleme der afrikanischen Länder vorbei. Schuld an der Marginalisierung des Kontinents sind u. a. mangelnde Diversifizierung und geringe Wettbewerbsfähigkeit. Voraussetzung für die Konsolidierung Afrikas ist dagegen Good Governance, die zu messen sich der inzwischen von 24 Staaten getragene African Peer Review Mechanism (APRM) zum Ziel gesetzt hat. Doch auch der Auf- und Ausbau der Infrastruktur sowie die Neufassung der Regelungen für den Gütertransit haben Bedeutung. Wertvolle Anstöße könnte der Norden, vor allem Deutschland, geben. Er sollte die effektivere Beteiligung sowohl der Zivilgesellschaft als auch der Geschäftswelt der Länder Afrikas am Peer Review-Prozess forcieren. Und er sollte die veränderte weltpolitische Landschaft berücksichtigen, die mit Blick auf das wachsende Afrika-Engagement Chinas einen trilateralen Dialog – bestehend aus China, der EU und Afrika – ratsam erscheinen lässt.**

## ■ Executive Summary

Africa's integration into the global economy is asymmetrical: The continent holds only two percent of the global trade, and its share in the investment flows is just as small. There are numerous initiatives on regional integration but they overlap one another. Africa's national economies are not complementary, and there are massive challenges on the supply side. Africa is anything but a homogenous unit.

Its numerous problems cannot be solved merely by stepping up development aid. Many states on the continent are still waiting for consistent economic growth and development. When recently the idea came up to double development aid by 2010, it was hoped that such a ‚big bang‘ could act as an impulse and bring the solution for the problem. However, it is too easily forgotten that there are many options in Africa that are within reach of the individual states and are crucial to their functioning.

Africa's marginalization is caused by a lack of diversification and poor competitiveness as well as other factors. What would be needed now is to improve fundamentally the growth, competition, and production conditions prevailing on the continent. However, tackling these challenges is hampered by three things: The small size of the individual markets in terms of the number of consumers and their incomes, the dominance of the informal sector, and the neglect of the private sector since independence.

Over the last few years, Africa has experienced an increase in political stability, democracy, and good governance, and has developed a greater sense of responsibility. This, in turn, led to a new political and economic dynamic which set a limit to the arbitrariness of the powerful and contributed to removing the economic obstacles that hamper economic upswing. Finally, civil society has grown stronger and speaks up more often now.

Good governance is a prerequisite for stability and growth. The term describes the ability of the government to manage the economic and social resources of its country effectively, to implement sound policies, to create a legal framework for the activities of diverse players, to facilitate economic success through just regulations, and to curtail corruption and unscrupulousness.

Supported by 24 states so far, the African Peer Review Mechanism (APRM) is a voluntary instrument which measures a country's governance on the basis of four key criteria – political, economic and corporate governance as well as socio-economic development. And it stems from the insight that the only way for a society to achieve growth and improve the living conditions of its people is to improve the climate of governance. This, however, does not guarantee the success of the APRM. Its value lies in the self-responsibility of the Africans.

In this context, infrastructure plays a special role, as its extension would improve interregional links which, in turn, would serve to further the development of the business environment and regional integration. These two objectives are pursued by both the EU and the NEPAD development programme, whose catalogue of measures to improve the infrastructure, the STAP (Short-term Action Plan for Infrastructure), is currently dragging its feet, even though the tasks it contains could be carried out swiftly and would not require any large amounts of capital. Apart from building and maintaining the 'hardware', the economies of all countries concerned could considerably benefit from a liberalization of core infrastructural components such as transport, finances, energy, and telecommunication.

What also needs to be improved are the regulations on the transit of goods which, in their current form,

make up the lion's share of the non-tariff trade barriers. To reduce business-related costs in the region it would be advisable to extend the participation of the private economy in air and rail transport, to streamline regulations and administrative requirements regarding border crossings, and to develop a solid framework to avoid anti-competitive and monopolistic practices.

Both governance and infrastructure must be embedded in the framework set by Africa's new strategic landscape, which is marked by changing traditional alliances and shifting political dynamics: Firstly, new players have appeared in Africa over the last few years, especially China and India, but also South Africa, Brazil, and Russia. In this context, China and India interfere with a great variety of interests – both directly and indirectly – especially as China's engagement seems to be guided by both political and economic interests, and as the country has effected a change in the rules of the game which should not remain without influence on the plans of the donor countries. Secondly, due to the commodity boom fuelled by the Asian countries, the leadership of many African countries now displays a new kind of self-confidence, at least rhetorically. And thirdly, the emergence of 'drivers', i.e. successful African states that are capable of leadership on the regional plane, offers an opportunity to harness them and their potential to promote regional integration.

It is the task of the North – and Germany could give a valuable impetus to it – to stop viewing Africa as a charity; rather, it should be seen as a market which offers numerous opportunities. What would be needed now is to involve Africa's civil society more effectively in the peer review process, and to grant assistance to those states which are undergoing it. At the moment, the civil societies of the African states are weak, destitute, and able to express their thoughts in coherent submissions only to a very limited extent. However, they will have to learn how to become active, and let their governments know that they take the process seriously and insist on fairness and transparency.

On the one hand, it is important to place the APRM process and its realization in the hands of the Africans themselves. On the other, it is now for the

EU and the other donors to shift their resources to the countries concerned in actual fact. In this context, priority should be given to political dialogue. What is more, the donors should mobilize support for certain infrastructural projects on the continent.

One group the EU should include in its decision-making is Africa's business world, which is one of the objectives of the recently established EU-Africa Business Forum. Germany could do a great deal to promote the link between the Forum and the troika conferences between the EU and Africa. In this context, Africa's private sector should be regarded as a partner, not as an object of charity. This is all the more appropriate as the continent offers tremendous opportunities, given its annual growth rates of up to ten percent.

Lastly, the changed geopolitical landscape should be taken into consideration as it constitutes the reason why it appears advisable to establish a trilateral dialogue between China, the EU, and Africa. China's growing influence on the continent has long become reality, a fact that should urge Europe to identify areas in which cooperation with the new power is possible. In such a dialogue, which might well concentrate on African subjects of common interest, Germany could play a pioneering role.

### ■ Die Rahmenbedingungen

Bei einem Anteil von nur knapp zwei Prozent am Welthandel und einem ähnlichen Anteil an den Investitionsströmen ist die Integration Afrikas in die Weltwirtschaft asymmetrisch. Hauptelement ist die Grundstoffindustrie, bei der der Veredelungsanteil sehr gering ist. Die zahlreichen Initiativen zur regionalen Integration überdecken sich gegenseitig, die Volkswirtschaften ergänzen einander nicht, und auf der Angebotsseite bestehen massive Herausforderungen. Afrika bildet also keineswegs eine homogene Einheit, sondern besteht aus 53 Ländern mit unterschiedlichen Ressourcen, Fähigkeiten, sozio-ökonomischen Profilen, Stärken und Schwächen.

Vor diesem Hintergrund kann eine Aufstockung der Entwicklungshilfe allein nicht zur Lösung der großen Probleme führen, es sei denn, sie dient dem Zweck, die Volkswirtschaften auf dem Weltmarkt wettbewerbsfähiger zu machen und ihre Governance

zu verbessern. Noch fast 50 Jahre nach der Entlassung Ghanas in die Unabhängigkeit, mit der der Prozess der Entkolonialisierung in Afrika begann, bestehen die Hauptdefizite des Kontinents bei der Regierungsführung und bei der Verantwortungsbereitschaft und Effizienz seiner Führer weiter.

Aufgrund dieser Mängel warten viele afrikanische Staaten auch heute noch auf ein stetiges Wirtschaftswachstum und eine nachhaltige Entwicklung. Für viele Regierungen ist die Entwicklungshilfe eine wesentliche Einnahmequelle, aber ihre Wirkung entspricht nicht den Aufwendungen. Der kürzlich ins Auge gefassten Verdopplung der Entwicklungshilfe bis zum Jahr 2010 liegt die Hoffnung zugrunde, ein solcher „Big Bang“ könnte die auslösende Wirkung zeitigen, die den bisherigen Hilfeleistungen versagt blieb. Dabei besteht jedoch die Gefahr, dass man sich ausschließlich auf die zur Verfügung gestellten Summen, nicht aber auf deren Nutzeffekt oder darauf konzentriert, ob derartige Anstrengungen auch aufrecht erhalten werden können. Außerdem vergisst man bei der Kampagne zur Aufstockung der Entwicklungshilfe nur allzu leicht, dass es auch in Afrika viele Optionen gibt, die durchaus in der Reichweite der einzelnen Staaten liegen, die aber für ihre Funktionstüchtigkeit von großer Bedeutung sind. So merkt zum Beispiel die Weltbank in ihrem jüngsten Bericht *Doing Business 2007* an, dass an der Elfenbeinküste die für eine Grundbucheintragung erforderliche Zeit von 397 auf 32 Tage schrumpfte, nachdem das Land eine Vorschrift abgeschafft hatte, die für jede Grundstücksübertragung eine Zustimmung des Städtebauministeriums forderte.<sup>1)</sup>

Die Ausgrenzung des Kontinents ist auf seine mangelnde wirtschaftliche Diversifizierung und die geringe Wettbewerbsfähigkeit seiner Produkte zurückzuführen. Deshalb ist zur Verbesserung der Lage eine Strategie von Nöten, die auf eine grundlegende Verbesserung der Wachstums-, Wettbewerbs- und Produktionsbedingungen auf dem Kontinent abzielt und einen Rahmen schafft, der die Wirtschaft in Afrika anregt.<sup>2)</sup> Die Millennium-Entwicklungsziele streben nach weniger Armut und mehr Gerechtigkeit, weniger jedoch nach Mitteln und Wegen zur Freisetzung der produktiven Kapazitäten der einzelnen Volkswirtschaften. Bei unserem Wettrennen um ein

1) Weltbank: *Doing Business 2007: How to reform*, Weltbank 2006, S. 2.

2) R. Herbert: „Developing an African Growth Plan“, *South African Yearbook of International Affairs* 2005, SAIIA, Johannesburg 2006.

Mindestmaß an Schulbildung und Gesundheitsfürsorge (beides sehr wichtige Ziele) laufen wir Gefahr, das große Ganze aus dem Blick zu verlieren. Dazu gehört die Wirkung, die Investitionen auf die Angebotsseite ausüben, indem sie dem Wachstum der Wirtschaft und der Schaffung neuer Arbeitsplätze direkt Vorschub leisten und damit Ressourcen für zukünftige Sozialprogramme bereitstellen. Dazu sind jedoch effektive institutionelle und gesetzliche Rahmenbedingungen unabdingbar.

Diese Herausforderungen gestalten sich aufgrund bestimmter Grundzüge der afrikanischen Volkswirtschaften besonders schwierig:<sup>3)</sup>

- *Die geringe Größe der einzelnen Märkte im Hinblick auf die Anzahl der Verbraucher und ihr verfügbares Einkommen:* Das Volumen einer durchschnittlichen Volkswirtschaft in Afrika südlich der Sahara (ohne Südafrika und Nigeria) beträgt etwa 3,6 Milliarden Dollar und entspricht damit der Wirtschaftskraft einer typischen amerikanischen Stadt von 60 000 Einwohnern. Das bedeutet, dass die Entwicklung neuer Industrien mehr auf die Förderung von Exporten und weniger auf die Substitution von Importen abzielen sollte.
- *Die Vorherrschaft des informellen Sektors:* Der informelle Handel und die Landwirtschaft zur Bedarfsdeckung bilden das Rückgrat der meisten afrikanischen Volkswirtschaften. Zwar sind informelle Tätigkeiten für die Existenzsicherung von einiger Bedeutung, aber sie tragen nicht genug zum Wachstum des Wirtschaftskuchens bei. Deshalb bleibt die Entwicklung der offiziellen Wirtschaft eine der wesentlichsten Herausforderungen für die Regierungen in der gesamten Region.
- *Die Vernachlässigung des Privatsektors seit der Erlangung der Unabhängigkeit:* Besonders in Afrika südlich der Sahara steckt die Entwicklung des Privatsektors im Vergleich zu anderen Entwicklungsregionen wie Asien oder Lateinamerika noch in den Kinderschuhen.

Im Lauf der letzten Jahre hat in vielen afrikanischen Staaten ein Mehr an politischer Stabilität, Demokratie, Verantwortungsbewusstsein und guter Regierungsführung zu einer neuen politischen und

3) N. Grobbelaar: „The trading and investment environment in Africa“ in *Managing Business in Africa*, Oxford University Press 2006, S. 33–34.

wirtschaftlichen Dynamik geführt, die dazu beitrug, sowohl die Unangreifbarkeit und die Willkür der Mächtigen als auch die wirtschaftlichen Hindernisse für die Entwicklung und das Wachstum des Landes abzubauen. Vieles davon findet sich wieder in dem Diskurs über die neue Partnerschaft für Afrikas Entwicklung, die Afrikanische Union und den African Peer Review Mechanism, der sich auf Governance im politischen, wirtschaftlichen und unternehmerischen Bereich konzentriert. Das bedeutet, dass Afrika nicht länger ein Umfeld bietet, in dem alles möglich ist, obwohl es bei der Governance auch noch Schwächen gibt. Auch meldet sich die Zivilgesellschaft häufiger zu Wort, wenn es um die politische, wirtschaftliche und unternehmerische Governance geht.

Im Folgenden möchten wir kurz zwei Schlüsselbereiche ansprechen, die beide für die Governance und das Wirtschaftswachstum von großer Bedeutung sind.

### ■ **Governance und der African Peer Review Mechanism**

Eine verbesserte Regierungsführung ist eine Vorbedingung für beständigeres und gerechteres Wachstum, das alle Bürger an der Entwicklung teilhaben lässt. Good Governance bedeutet die Fähigkeit einer Regierung, die wirtschaftlichen und sozialen Ressourcen des Landes effektiv zu verwalten, eine tragfähige Politik und einen umfassenden gesetzlichen Rahmen für die Tätigkeit verschiedener Akteure in der Wirtschaft und anderswo zu entwerfen und umzusetzen, dem Erfolg der Wirtschaft durch gerechte Regeln Vorschub zu leisten und Korruption und Gewissenlosigkeit im öffentlichen wie im privaten Bereich einen Riegel vorzuschieben.

In vielen afrikanischen Staaten ist man sich mittlerweile darüber im Klaren, dass Allheilmittel, die von außen kommen, an sich noch keine Lösung darstellen. Der Wandel muss von innen kommen, und die Afrikaner selbst müssen sich für ihn verantwortlich fühlen.

Der aus der Vision der NEPAD entstandene African Peer Review Mechanism ist eine freiwillige Einrichtung, der sich bislang 26 afrikanische Länder angeschlossen haben. Dabei ist die Bewertung nach den

vier Schlüsselkriterien der Governance – Politik-, Wirtschafts- und Unternehmensführung sowie sozioökonomische Entwicklung – genauso wertvoll wie ihr potenzielles Ergebnis. Gedacht als offener Prozess, der alle Elemente der Zivilgesellschaft mit einbezieht, kann der APRM auch als Plattform für die Einleitung einer nationalen Debatte über einen Maßnahmenkatalog zur Behebung der im Laufe eines Peer Review festgestellten Mängel dienen, die im Idealfall mit einem Konsens endet. Obwohl bei den Regierungen eine gewisse Tendenz zur Beschönigung besteht, bietet der Prozess der Zivilgesellschaft durchaus Möglichkeiten, sich bei Fragen zur Governance langfristig zu engagieren.

Der einzig sichere Weg zu einer Gesellschaft, die wächst und für die Verbesserung der Lebensbedingungen ihrer Mitglieder sorgt, besteht darin, das Governance-Klima langfristig zu verbessern. Dabei hängt der Erfolg jedoch davon ab, inwieweit die entsprechenden Initiativen verinnerlicht werden und aus dem Land selbst stammen. Ob der APRM als Initiative Erfolg hat, lässt sich zurzeit zwar noch nicht feststellen, aber sein Wert liegt in der Eigenverantwortung der Afrikaner.

### ■ **Die Infrastruktur – der Schlüssel zum Wachstum**

Zwar hängen das Wachstum und die Entwicklung der Wirtschaft von den verschiedensten Faktoren ab, aber eine Ausweitung der Infrastruktur zur Verbindung innerhalb der Regionen würde viel zur Verbesserung des geschäftlichen Umfelds und zur Vertiefung der regionalen Integration beitragen – ein Hauptziel sowohl der AU als auch der EU. Auch bei der NEPAD genießt die Infrastruktur aus den oben genannten Gründen höchste Priorität. Die Transportkosten in Afrika sind mit die höchsten in der Welt. In Binnenländern können sie bis zu 77 Prozent des Exportwerts ausmachen. Von den mehr als zwei Millionen Kilometer Straßen in Afrika sind nur 30 Prozent befestigt, und die bestehende Infrastruktur wird nur sehr schlecht gewartet. Wie die UNECA im Jahr 2006 anmerkte, wurde der Trans-African Highway trotz seiner Bedeutung nur von 16 Prozent der afrikanischen Länder innerhalb der eigenen Grenzen fertig gestellt, obwohl er eigentlich in die jeweiligen nationalen In-

4) UNECA (2006): *Assessing regional integration in Africa II*, S. 12, 74.

5) N. Khumalo: „Services Trade in Southern Africa: a literature survey and overview“, *Trade Policy Report* Nr. 10, SAIIA 2006, S.17.

6) *Ibid.*, S. 12.

vestitionsprogramme mit eingeschlossen werden sollte.<sup>4)</sup>

Der Maßnahmenkatalog der NEPAD zur Verbesserung der Infrastruktur (Short Term Action Plan for Infrastructure, STAP) wird nur schleppend umgesetzt. Mitverantwortlich dafür sind Finanzierungsschwierigkeiten, mangelnde Synergien zwischen dem öffentlichen und dem Privatsektor und fehlende Kapazitäten bei den regionalen Wirtschaftsgemeinschaften. Außerdem ist die Liste der STAP-Maßnahmen lang, und es wurde dementsprechend auch bereits der Versuch unternommen, Projekte mit höchster Priorität zu bestimmen.

Außer großen Infrastrukturprojekten enthält der STAP aber auch Aufgaben, die recht schnell und ohne großen Kapitalbedarf gelöst werden können, wie zum Beispiel die Bereitstellung von Ressourcen für die Reparatur und Wartung bestehender Straßen und Schienenwege.

In jedem Fall ist jedoch die Beteiligung der afrikanischen und auswärtigen Privatwirtschaft von entscheidender Bedeutung.

Von dem Bau und der Wartung der „Hardware“ einmal abgesehen, könnte die Wirtschaft aller Länder riesige Vorteile aus einer Liberalisierung der Kernelemente der Infrastruktur schlagen – Verkehr, Finanzen, Energie und Telekommunikation. So wird zum Beispiel geschätzt, dass die Transportkosten etwa 30 bis 40 Prozent des Gesamtwertes aller Güter ausmachen, die im südlichen Afrika verkauft werden. Damit stellen sie einen Hemmschuh für die Wettbewerbsfähigkeit im Allgemeinen dar.<sup>5)</sup> Die Bahntransportkosten sind etwa fünfmal so hoch wie in den entwickelten Ländern.

Die Regelungen und Begleitdokumente für den Transit von Gütern sowie bestimmte entlang der Hauptverkehrswege gängige Verfahren bedürfen ebenfalls der Verbesserung.<sup>6)</sup> In der Tat bestehen die meisten nicht tarifären Handelshemmnisse aus Verkehrs- und Handelsregelungen.

Um die Kosten für die Geschäftstätigkeit in der Region insgesamt zu senken, sind insbesondere die folgenden Maßnahmen von Bedeutung:

- Ausweitung der Beteiligung der Privatwirtschaft am Luft- und Bahnverkehr, die beide von staatlichen Unternehmen beherrscht werden;

- Verschlankung der Regelungen und administrativen Anforderungen für den Grenzübergang;
- Erarbeitung eines tragfähigen, aber nicht belastenden gesetzlichen Rahmens zur Vermeidung von wettbewerbshemmenden Monopolpraktiken, wodurch auch die Liberalisierung der Telekommunikations- und Finanzdienstleistungen unterstützt würde.<sup>7)</sup>

So wurden zum Beispiel unter der Federführung der Southern African Transport and Communications Commission verschiedene Reformen eingeleitet mit dem Ziel, die Beteiligung des Privatsektors an der Erhaltung und Verwaltung des Straßennetzes auszuweiten und Investitionen einzuwerben.

7) Eine detaillierte Besprechung des Dienstleistungsgewerbes im südlichen Afrika findet sich bei Khumalo.

### ■ Aktuelle Herausforderungen in einem neuen politischen Umfeld

Die beiden soeben beschriebenen Wege zur Förderung des wirtschaftlichen Wachstums durch eine entsprechende Regierungsführung und Infrastruktur müssen in den allgemeinen Rahmen gestellt werden, den die neue strategische Landschaft in Afrika bietet. Diese Landschaft hat sich verändert; die traditionellen Bündnisse und die politische Dynamik sind im Wandel begriffen. Das wirtschaftliche Umfeld ist zwar in vieler Hinsicht besser als noch vor zehn oder 20 Jahren, aber der Wettbewerb wird schärfer. Für die Regierungen wie für die Unternehmen hängt alles davon ab, wie genau sie die Zusammenhänge kennen, in denen sie ihre politischen und wirtschaftlichen Entscheidungen treffen.

Zum Ersten sind in der afrikanischen Wirtschaft (und in der Politik) in den letzten Jahren verstärkt neue Akteure aufgetreten. Dazu gehören insbesondere China und Indien, aber auch Südafrika und in wachsendem Maße auch Brasilien und Russland. Die bedeutendste Rolle spielt dabei natürlich China, das sein Engagement in Afrika nicht nur deswegen vertieft, weil es seinen Bedarf an Rohstoffen für die eigene Entwicklung decken muss, sondern auch, weil die Märkte auf dem Kontinent noch relativ ungesättigt sind und deswegen mehr Chancen bieten. Damit wird Afrika für die neuen chinesischen Konzerne zu einem nützlichen Spielfeld und bietet gleichzeitig kleineren Firmen die Gelegenheit, auf dem internationalen Parkett ihren Kinderschuhen zu entwachsen.

Der Auftritt Chinas (und Indiens) berührt Interessen der verschiedensten Art sowohl direkt als auch indirekt, während in den afrikanischen Volkswirtschaften sowohl die Entwicklung gefördert als auch der Wettbewerbsdruck verschärft wird. Bei seinen Investitionen wie bei seinen Kontakten mit den afrikanischen Eliten lässt sich China ganz offensichtlich sowohl von politischen als auch von wirtschaftlichen Überlegungen leiten. Zwar unterscheiden sich die Chinesen in ihrem Geschäftsgebaren wesentlich von den Unternehmen aus dem Westen oder aus Südafrika, aber sie sind deswegen nicht weniger attraktiv oder konkurrenzfähig. Jedoch geben sie bis heute bilateralen Beziehungen zu einzelnen Ländern den Vorzug, und obwohl zahlreiche Infrastrukturprojekte bereits in Angriff genommen wurden, hat man regionale Projekte oder multilaterale Finanzierungen bislang vermieden.

Man könnte sagen, dass der Auftritt Chinas als eines großen Landes trotz der möglicherweise schädlichen Auswirkungen sowohl auf andere, weniger konkurrenzfähige Akteure als auch auf die Regierungsführung insgesamt als Katalysator wirkt, der dringend benötigte Reformen in den afrikanischen Volkswirtschaften beschleunigt und Nischenprodukte beziehungsweise -märkte erschließt, die wiederum Investitionschancen bieten. Andererseits haben sich durch den Auftritt Chinas die Spielregeln gewandelt. Denjenigen afrikanischen Staaten, die nicht geneigt sind, von westlichen Institutionen vorgeschlagene, aber politisch schwierige Reformen durchzuführen oder sich mit dem Verlust der Vorteile abzufinden, die sich aus intransparenten Verfahren ergeben, bietet sich jetzt mehr Spielraum. Ganz offensichtlich bedeutet dies auch in den Geberländern aus dem Norden einiges für die Planung ihrer zukünftigen Beziehungen zu Afrika.

Zum Zweiten wurde durch den Rohstoffboom, angetrieben von asiatischen Ländern, die mit den afrikanischen Regierungen anders umgehen, auf der Führungsebene vieler afrikanischer Länder zumindest rhetorisch ein neues Selbstbewusstsein wachgerufen. Das bedeutet eine Herausforderung für die traditionellen Partner aus dem öffentlichen wie aus dem privaten Sektor. Leider führt es auch dazu, dass strukturelle und institutionelle Reformen, die für eine

symmetrischere Integration in die Weltwirtschaft un-  
abdingbar sind, immer wieder aufgeschoben werden.  
Das gilt vielleicht nicht so sehr für Südafrika, Nigeria,  
Ghana, Botswana und Tansania, aber ganz sicher für  
den Sudan und für Angola. Mit anderen Worten: Die  
Auswirkungen sind unterschiedlich.

Drittens bietet die Herausbildung von „Zugpfer-  
den“, d.h. erfolgreichen afrikanischen Staaten, die  
auch regional eine Führungsrolle spielen, die Chance,  
sie mit ihrem Potenzial und ihrer Führungsrolle für  
die Bildung von Partnerschaften zur Erschließung  
von Märkten und zur Förderung der regionalen Inte-  
gration einzuspannen. Damit bietet sich im östlichen  
und südlichen Afrika die politisch äußerst interes-  
sante Möglichkeit, dass Südafrika und Kenia eine Rolle  
als Treiber oder Kernländer der Wirtschaft überneh-  
men könnten.

### ■ **Schlussfolgerungen**

Es wurde eine Unzahl von Analysen und Verpflich-  
tungen für Afrika erarbeitet. Vielleicht besteht die  
grundlegende Herausforderung für den Norden dar-  
in, Afrika nicht länger als einen Sozialfall zu betrach-  
ten, sondern als einen Markt voller Möglichkeiten –  
genau der Ansatz, den China bei seinem Engagement  
verfolgt.

Aus den Vorschlägen zur Verbesserung der Gover-  
nance und zur Förderung des Wachstums in Afrika  
ergeben sich zwei offensichtliche Prioritäten.

Zunächst müsste man eine *effektivere Beteiligung  
der afrikanischen Zivilgesellschaft an dem Peer Re-  
view-Prozess* fördern. Gleichzeitig müsste man sich  
zur Hilfeleistung für diejenigen Staaten verpflichten,  
die sich dem Prozess unterzogen, einen Maßnahmen-  
katalog entworfen und mit seiner Umsetzung begon-  
nen haben.<sup>8)</sup>

Insbesondere sollte man dafür Sorge tragen, dass  
nicht nur die Institutionen, sondern auch die Staaten  
auf dem Kontinent bei der Umsetzung des APRM-  
Prozesses unterstützt werden. Jedes teilnehmende  
Land muss nämlich die Kosten für die Beteiligung  
der Öffentlichkeit und für die Unterbringung des 15-  
bis 20-köpfigen APRM-Teams für die dreiwöchige  
Dauer der Prüfung aufbringen. Damit fallen die meis-  
ten APRM-Kosten auf der nationalen Ebene an. Oft  
wird versucht, bei der Beteiligung der Öffentlichkeit

8) Die Anmerkungen zum  
APRM gründen sich auf  
Gespräche mit Ross Herbert,  
dem Leiter des Governance-  
und APRM-Programms am  
SAHIA.

zu sparen und krumme Wege zu gehen, und um die Kosten zu senken, werden die Zeitpläne knapp gehalten. Es wäre hilfreich, wenn man die Finanzierung eines gründlichen Selbstbewertungsprozesses erleichtern könnte. So stellt zum Beispiel die Beschaffung von Geldern für Meinungs- und Expertenfragen ein Schlüsselproblem dar.

Das gesamte Verfahren bezieht seine Stärke aus der Beteiligung der Zivilgesellschaft. Diese Zivilgesellschaft hat sich jedoch als schwach erwiesen und tut sich schwer dabei, ihre Gedanken in kohärenten Vorlagen auszudrücken. Auch fehlen ihr sowohl die Mittel als auch die Voraussicht, die für eine effektive Planung der Lobbytätigkeit bei der Regierung, dem Verwaltungsrat des APRM und den Prüfungsteams erforderlich sind. Wenn sie Verpflichtungen zu Reformen erkämpfen will, muss die Zivilgesellschaft aktiv werden und der Regierung klar machen, dass sie den Prozess ernst nimmt und Fairness und Transparenz verlangt. Dazu wiederum sind entsprechende Geldmittel und organisatorische Kenntnisse erforderlich.

Einerseits ist es wichtig, dass der APRM-Prozess von den Afrikanern selbst verantwortet und umgesetzt wird. Andererseits sollten die EU und die anderen Geber allmählich klarstellen, dass sie langfristig beabsichtigen, ihre Ressourcen in die Länder zu verlagern, die bei der Verbesserung ihrer Regierungs- und Wirtschaftsführung Fortschritte machen. Noch konstruktiver wäre es, wenn die APRM-Maßnahmenkataloge als Grundlage für die Priorisierung von Hilfsprogrammen verwendet würden.

Im Zusammenhang damit sollte der *politische Dialog* an vorderster Stelle stehen, besonders dann, wenn es um heikle Themen geht. Das Patt in Simbabwe, eines der Haupthindernisse auf dem Weg zu dem europäisch-afrikanischen Gipfeltreffen, muss überwunden werden. Schließlich ist dieses Treffen auch im Zusammenhang mit der Priorisierung der europäisch-afrikanischen Beziehungen im Rahmen der Afrikastrategie der EU von Bedeutung.

Zweitens wäre es wichtig, *Unterstützung für bestimmte Infrastrukturprojekte auf dem Kontinent zu mobilisieren*. Zwar wird dieser Bereich bereits durch den 2006 eingeführten Infrastrukturfonds der EU abgedeckt, aber es wäre trotzdem äußerst nützlich,

wenn Deutschland 2007 die Umsetzung vorantreiben könnte.

In Zusammenarbeit mit AU und NEPAD sollten konkrete sachliche und zeitliche Vorgaben für den Fortschritt der einzelnen Infrastrukturprojekte erarbeitet werden. Ein weiteres Ziel sollte darin bestehen, die europäische Wirtschaft zur Teilnahme an diesen Projekten anzuhalten.

Eine Gruppierung, die die EU bei wichtigen Anlässen öfter miteinbeziehen sollte, ist die afrikanische Geschäftswelt – eines der Ziele des kürzlich eingerichteten EU-Africa Business Forum. Die Verbindung zwischen dem Business Forum und den Troika-Konferenzen zwischen der EU und Afrika sollten gefördert werden, 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. Dies könnte auch für den Ausbau des Privatsektors und der Wirtschaftskammern in Afrika von Nutzen sein.

Zudem sollte die afrikanische Privatwirtschaft als Partner und nicht als Almosenempfänger angesehen werden. Immer wieder wird von Angehörigen des afrikanischen Privatsektors betont, man wolle von Europa oder den USA keine „Vergünstigungen“, sondern einen Austausch und Vereinbarungen zum beiderseitigen Vorteil. Schließlich bietet Afrika mit seinen jährlichen Wachstumsraten von acht bis zehn Prozent und seinen u.a. im Dienstleistungs- und Fertigungsbereich schnell expandierenden Märkten enorme Chancen.

Letztlich wäre noch mit Rücksicht auf die veränderte weltpolitische Landschaft *die Einrichtung eines trilateralen Dialogs zwischen China, der EU und Afrika* zu überlegen. 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. Überprüft werden könnte u.a. die Möglichkeit einer Zusammenarbeit zwischen der EU, den afrikanischen Staaten und China im Gesundheitsbereich und bei der Entwicklung der Infrastruktur. Bei diesem Dialog unter den drei Partnern über afrikanische Themen von gemeinsamem Interesse könnte Deutschland die Rolle des Vorreiters übernehmen.