

Peter Molt

Seit Ende der 1990er-Jahre steht die politische und wirtschaftliche Krise Afrikas auf der Agenda der Gipfeltreffen der G8-Staaten. Auf dem Treffen in Kananaskis 2002 vereinbarten die Regierungschefs einen Afrika-Aktionsplan, in Gleneagles 2005 versprachen sie vermehrte finanzielle Anstrengungen. Das Treffen in Heiligendamm im Juni 2007 stand unter der Devise seiner Präsidentin, Bundeskanzlerin Angela Merkel, dass es nicht darum gehe, neue Ziele zusetzen, sondern die bisher gemachten Versprechungen einzulösen. Dies bezog sich hauptsächlich auf die von den G8 in Gleneagles mit den Staatshäuptern von Algerien, Äthiopien, Ghana, Nigeria, Senegal, Südafrika und Tansania vereinbarte verstärkte Zusammenarbeit und Hilfe für Afrika. Sie sah eine verstärkte Unterstützung der afrikanischen Institutionen, vor allem der Afrikanischen Union und ihres Wirtschaftsprogramms NEPAD (*New Partnership for African Development*) vor; außerdem die Unterstützung und Finanzierung afrikanischer Friedensbemühungen und Streitkräfte; die Intensivierung des Kampfes gegen Aids, Malaria und Tuberkulose; eine Erhöhung der Entwicklungszusammenarbeit für Afrika um fünfundzwanzig Milliarden US-Dollar jährlich, das heißt von einundzwanzig Milliarden US-Dollar auf fünfzig Milliarden US-Dollar bis zum Jahr 2010; einen vollkommenen Erlass der Schulden der HIPC-Länder bei den internationalen Finanzinstitutionen IDA, IMF und ADF (*African Development Fund*) sowie den Abschluss der WTO-DOHA-Runde und

die weitere Öffnung der Märkte für landwirtschaftliche und industrielle Güter und Dienstleistungen einschließlich der Beseitigung den Handel hemmender Agrar- und Exportsubventionen. Die Vereinbarungen bekräftigten die Ziele des 2002 verabschiedeten G8-Afrika-Aktionsplans, waren aber davon motiviert, dass die meisten seiner Ziele bisher nicht erreicht worden waren. Insbesondere zeichnete sich ab, dass das Oberziel der Millennium Development Goals, die Halbierung der absoluten Armut bis zum Jahr 2015 für Afrika südlich der Sahara, infrage gestellt war. Gab es nun, fünf Jahre nach Kananaskis, beim Treffen in Heiligendamm eine positivere Bilanz?

Das Engagement der G8 für Afrika hat sich verfestigt. Afrika ist nicht mehr, wie noch vor einigen Jahren, der vergessene Kontinent, sondern seine Probleme stehen dauernd auf der Agenda der großen Industrieländer. Ihr Interesse manifestiert sich auch nicht mehr nur in einer altruistischen Rhetorik. Sie haben realpolitisch nicht nur aufgrund des Engagements Indiens und Chinas die Bedeutung Afrikas für den weltweit wachsenden Bedarf an Rohstoffen erkannt, sondern auch das von fragilen und zerfallenden Staaten ausgehende internationale Sicherheitsrisiko. Es gibt auch weitere Fortschritte. Dazu gehört vor allem die Unterstützung einer afrikanischen Sicherheitsarchitektur. Der Einsatz der AU-Truppen im Sudan wird finanziell und logistisch durch die EU, die USA und Kanada ermöglicht. Die Entschuldung afrikanischer Länder

bei den internationalen Finanzinstitutionen ist fast erreicht. Auch im Kampf gegen Aids, Tuberkulose und Malaria gibt es Erfolge. Die Bemühungen des Globalen Fonds, dessen Mittel bisher zu beinahe zwei Dritteln Afrika zugute kamen, und die vielen multilateralen und bilateralen Projekte zugunsten des Gesundheitswesens haben in einigen Ländern Afrikas sichtbar zu Verbesserungen in der Vorbeugung und Behandlung dieser Krankheiten geführt. Schließlich weist die Abschlusserklärung von Heiligendamm auch auf das verbesserte Wachstum der afrikanischen Wirtschaft hin, wengleich dies hauptsächlich durch höhere Rohstoffpreise bewirkt wurde. Die Frage ist, ob diese Fortschritte ausreichen, um von einer Trendwende bezüglich der Armutsbekämpfung, der Integration Afrikas in den Welthandel, der Befriedung des Kontinents und der Kräftigung der Staatlichkeit sprechen zu können.

Zur ihrer Beantwortung muss man auf die Untertöne der Schlusserklärung achten. Sie betont, dass weitere energische Anstrengungen erforderlich seien, und deutet an, dass die Erwartungen auf nachhaltige Fortschritte in der Armutsbekämpfung und auf vermehrte Eigenanstrengungen afrikanischer Institutionen wie NEPAD und der Regionalorganisationen nicht voll erfüllt wurden. Auf Besorgnisse bezüglich des daraus möglicherweise resultierenden Scheiterns der Strategie weisen auch die zahlreichen von den G8 unterstützten, von den internationalen Organisationen und Finanzinstitutionen lancierten Initiativen hin. Dazu gehören – neben der Unterstützung der Sekretariate von AU und NEPAD – unter anderem das *Public Expenditure and Financial Accountability Program*, die *Extractive Industries Transparency Initiative*, die *Capacity Development Initiative for the Regional Organisations*, die *NEPAD Infrastructure Project Preparation Facility*, das *Infrastructure Consortium for Africa*, das *African Part-*

nership Forum, die *Investment Climate Facility*, der *Foreign Investment Advisory Service* der IFC, die *NEPAD-OECD-Africa Investment Initiative*, die *Business Leaders Campaign*, die *Partnership for Making Finance Work for Africa* und der *Regional Micro Small and Medium Enterprise Investment Fund*. Die Vielfalt dieser Initiativen lässt vermuten, dass offenbar die wirksame Umsetzung der Vorhaben und Programme auf erhebliche Defizite in den jeweiligen interafrikanischen Institutionen und den Regierungen und Verwaltungen der einzelnen Länder stößt und dass, abgesehen von den Rohstoffsektoren einzelner Länder, der privatwirtschaftliche Sektor, der allein dauerhaft zu einem nachhaltigen Wirtschaftswachstum, zur Verbesserung der Beschäftigungsmöglichkeiten und zur Erhöhung des Masseneinkommens führen kann, nach wie vor für private und außerafrikanische Investitionen wenig attraktiv ist.

Schädliche Entwicklungshilfe?

Unerwähnt bleibt in der Schlusserklärung das Scheitern der Doha-Runde und – was nicht verwundert – dass die finanziellen Zusagen der G8 zur Erhöhung der Entwicklungshilfe und der besonderen Berücksichtigung Afrikas südlich der Sahara bisher nicht eingehalten wurden. Die letzten vorläufigen Zahlen für Afrika südlich der Sahara zeigen, dass die weltweite Entwicklungshilfe in den letzten beiden Jahren nur in geringfügigem Umfang zugenommen hat. Nicht einmal die G8-Staaten haben ihre Zusagen eingehalten. Das hat wohl weniger mit Haushaltsengpässen zu tun, sondern zeigt eine tiefe Skepsis der politisch Verantwortlichen, ob zusätzliche Mittel, wie die Vereinten Nationen, die Weltbank und die Europäische Kommission behaupten, auch wirklich sinnvoll eingesetzt werden können. Die G8-Strategie wird offensichtlich allzu sehr getrieben von den internationalen Entwicklungshilfebürokratien und Meinungsmachern,

während sie bei den nationalen Regierungen und Parlamenten im besten Falle wohlwollend, meist aber doch eher skeptisch beurteilt wird. Dazu trägt bei, dass auch aus Afrika zunehmend Stimmen zu vernehmen sind, welche die Entwicklungshilfe in der derzeitigen von den internationalen Organisationen und bilateralen Entwicklungsagenturen praktizierten Form nicht nur für wenig wirksam, sondern sogar für schädlich halten.

Notwendige Zusammenarbeit

Worauf bezieht sich diese Skepsis? In erster Linie darauf, dass die AU, NEPAD und die afrikanischen Regionalorganisationen bisher wenig konkrete Ergebnisse vorweisen können. Vor allem legen zahlreiche von reformunfähigen oder reformunwilligen Regierungen geführte Staaten dem ehrgeizigen Programm kaum überwindbare Hindernisse in den Weg. Bisher hat die Afrikanische Union auf die innere Entwicklung der afrikanischen Staaten wenig Einfluss. Die Bereitschaft ihrer Mitgliedstaaten zur Einigung auf konkrete Maßnahmen endet da, wo nationale Interessen in Konflikt mit den gesamtafrikanischen Interessen geraten. Politisch einschneidende und bindende Entscheidungen sind in einer Organisation mit einer fast in jeder Hinsicht heterogenen Mitgliedschaft, zu der viele Länder mit nicht-demokratischen Regierungen oder mangelhaften staatlichen Strukturen gehören, kaum zu treffen. Deshalb fällt es der AU schwer, auf eklatante Verstöße ihrer Statuten durch ihre Mitglieder angemessen zu reagieren. Ihr jüngstes Verhalten gegenüber dem Sudan und Zimbabwe zeigt deutlich ihre Grenzen. Ihr Wirtschaftsprogramm NEPAD ist ein organisatorischer Zwitter, der einerseits *good governance* durch *peer reviews* befördern will, das heißt durch die Praxis unabhängiger Begutachtung, und der andererseits den Rahmen für große Investitionen in Infrastrukturmaßnahmen bieten soll. Von den

Eine Schulklasse in der Nähe von Nairobi: Kenias Analphabetenrate beläuft sich auf dreißig Prozent. In Mali dagegen wird die Analphabetenquote der über Fünfzehnjährigen auf zweiundsiebzig Prozent geschätzt.

© picture-alliance/dpa, Foto: Andreas Gebert



peer reviews erhofft man sich positive Entwicklungen in Reformstaaten, die im kontinentalen Rahmen zum Motor für innere politische und wirtschaftliche Reformen werden sollen, so wie sich das Beispiel der Europäischen Gemeinschaft auf Süd- und Osteuropa ausgewirkt hat. Eine solche Parallele ist realitätsfern. Der Überprüfungsprozess, dem bis jetzt sechsundzwanzig von zweiundfünfzig Ländern zustimmten, dürfte sich über viele Jahre hinziehen. Bisher wurden erst drei Länder geprüft: Ghana, Kenia, Ruanda, während sich Algerien und Südafrika in Prüfung befinden. Dies sind offensichtlich mit Ausnahme Ruandas nicht die wirklich kritischen Länder. Der Bericht über Ruanda aber ist bisher immer noch nicht veröffentlicht, obwohl es wichtig wäre, das *follow-up* des *peer review* in einem Staat mit schwerwiegenden Defiziten in demokratischer Partizipation und Freiheitsrechten zu sehen. Nicht deren Bestätigung in bereits auf dem Weg zur Demokratie befindlichen Staaten begründet die Glaubwürdigkeit des *NEPAD-peer-review*-Pro-

zesses, sondern Fortschritte in autoritär regierten oder politisch fragilen Staaten.

Die von NEPAD erwartete Reaktivierung der regionalen Infrastrukturvorhaben hängt dagegen wesentlich von der Zusammenarbeit mit den afrikanischen Regionalorganisationen ab. Diese befinden sich jedoch durchweg in keinem guten Zustand. Zwischen dem, was sie sich als Aufgabe gesetzt haben, und dem, was sie zustande bringen, besteht eine tiefe Kluft. AU und NEPAD können auf die Stärkung der Effizienz der Regionalorganisationen, die Verbesserung ihrer Statuten und auf die Entzerrung der sich vielfältig überlappenden Mitgliedschaften kaum Einfluss nehmen. Dies könnte allenfalls unter Druck der jeweiligen regionalen Vormächte geschehen, aber diesen sind durch ihre eigenen Probleme und entgegenstehende nationale Interessen oft die Hände gebunden. Ein Beispiel dafür ist das Verhalten Südafrikas gegenüber Simbabwe und der *South African Development Community* (SADC). Für Präsident Thabo Mbeki ist die „afrikanische Solidarität“ wegen der während des Kampfes gegen die Apartheid erfahrenen afrikanischen Unterstützung ein hoher emotionaler Wert, und zudem befürchtet er, bei einem energischeren Vorgehen Ressentiments auszulösen, die das neu gewonnene Ansehen Südafrikas beschädigen könnten. Zudem sind schlechte *governance* und die Beschneidung der Opposition nicht auf Simbabwe beschränkt, sondern auch in anderen SADC-Mitgliedsländern anzutreffen, sodass es schwierig ist, sich untereinander zu einigen.

Eine Alternative zur Zusammenarbeit mit der AU, NEPAD und den Regionalorganisationen ist die konzentrierte Unterstützung reformwilliger Staaten, wie sie die *Millennium Challenge Initiative* der USA und das neue *incentive-governance*-Programm der EU vorsehen. Allerdings ist die Zahl der sich dafür qualifizierenden Länder begrenzt. Nach den detaillierten Un-

tersuchungen der Weltbank sind in vier Fünfteln der afrikanischen Staaten die *governance*-Probleme nach wie vor unverändert groß. Vierundachtzig Prozent der Bevölkerung Afrikas (ohne Südafrika) leben in Staaten mit unbefriedigender oder schlechter *governance*. Fortschritte fehlen vor allem bezüglich der wirtschaftlichen Entwicklung, der Effizienz der Regierung und Korruptionsbekämpfung. In den bevölkerungsreichen Ländern wie Nigeria, Sudan, Äthiopien und Demokratischer Republik Kongo bestehen kaum Aussichten auf eine durchgreifende Verbesserung. Dieser Befund zeigt das grundlegende Dilemma der Strategie der G8 wie übrigens auch der EU-Afrikastrategie und des für den EU-Afrikagipfel im Dezember 2007 in Lissabon geplanten europäisch-afrikanischen Partnerschaftspaktes. Die Zahl und Bedeutung der Reformstaaten und die Aussichten, dass sich ihnen bald weitere Staaten zugesellen, sind zu gering. *Good governance* und wirtschaftliche Prosperität können aber nicht isoliert für einzelne Staaten angestrebt werden, weil *bad governance* einzelner Staaten regional höchst negative Auswirkungen haben kann, die das Investitionsklima verschlechtern, die Konflikanfälligkeit verschärfen und Migrations- und Flüchtlingsströme auslösen.

Ambivalente Afrikastrategie

Dazu kommt, dass die G8 in ihrer Hilfe ambivalent sind, weil das vorrangige Interesse der USA und der Europäischen Union der politischen Stabilisierung des gesamten Kontinents, also auch der fragilen Staaten, gehört. Die Heiligendamm-Erklärung weist deshalb ausdrücklich darauf hin, dass auch diese Länder nachdrücklich unterstützt werden müssen, was eine erhöhte Flexibilität bezüglich der Vergabekriterien und Hilfsmodalitäten erfordere. Die politische Konditionalität wird damit aufgegeben. So plant die EU, auch den fragilen Ländern Budgethilfe zu gewähren, selbst wenn diese da-

für kaum die erforderlichen Voraussetzungen erbringen. Das Ziel ist, gegebenenfalls auch unter Hinnahme autoritärer Herrschaft, Verwaltungsstrukturen aufzubauen, welche die staatliche Existenz und das Gewaltmonopol sichern. Es wird erwartet, dass damit der Teufelskreis an Gewalt und Staatszerfall aufgehalten, die Wirtschaft und vor allem die Rohstoffgewinnung wieder in Gang gebracht und längerfristig eine Verbesserung der Lebensbedingungen für die Bevölkerung erreicht werden kann. Möglicherweise geht diese Rechnung in einigen Ländern auch auf. Im besten Fall werden damit langfristig auch die Chancen für die Achtung der Menschenrechte und demokratische *checks and balances* verbessert. Aber diese Politik kann auch die Anstrengungen der Regierungen und dominierender Eliten lähmen, sich selbst für notwendige Reformen, Steigerung der wirtschaftlichen Produktivität und Staatseinnahmen und eine Minderung der Hilfeabhängigkeit und Exitstrategien einzusetzen.

Der schwerwiegendste Einwand gegen die Afrikastrategie der G8 ist ihr geringer Realitätssinn in Bezug auf die zukünftige Entwicklung von afrikanischer Politik, Wirtschaft und Gesellschaft. Nur wenige Experten teilen die Ansicht des amerikanischen Nationalökonomten Jeffrey Sachs, dass es mit einer massiven Erhöhung der Entwicklungshilfe in absehbarer Zeit gelingen könne, den Anschluss Afrikas an die weltwirtschaftliche Entwicklung zu erreichen. Aber auch freier Handel, freie Märkte und kapitalintensive Investitionen für die Rohstoffgewinnung genügen nicht, den Durchbruch zu erzielen. Industrialisierung und intensivere Landwirtschaft sind dafür unverzichtbar. Ohne einen Zuwachs an Beschäftigungsmöglichkeiten für eine wachsende urbane Bevölkerung kann es kein nachhaltiges Wirtschaftswachstum geben. Die mangelnde Produktivität und der wachsende Wettbewerb mit den asiatischen Schwellenländern erschweren das

Aufholen immer mehr. Die Marginalisierung Afrikas und seine Ausbeutung als bloßer Rohstofflieferant drohen sich zu verewigen. Die Fähigkeiten seiner wirtschaftlichen und technischen Eliten werden ebenso wenig genutzt wie das Arbeitskräftepotenzial eines Großteils der Bevölkerung. Gelingt es aber nicht, die wachsende Ungleichheit zu verhindern und der jungen Generation – die Hälfte der Bevölkerung ist weniger als achtzehn Jahre alt – eine Perspektive zu geben, sind die weitere Demokratisierung und politische Stabilität schwer gefährdet.

Die Bewährungsprobe für die G8-Strategie für Afrika steht noch bevor. Die von den internationalen Finanzinstitutionen und der EU-Kommission entworfene technokratische Großstrategie stößt sichtbar an ihre Grenzen. Es wird deshalb in den nächsten Jahren darauf ankommen, in einem offenen und breiten politischen Dialog mit fähigen und willigen afrikanischen Politikern, der Zivilgesellschaft, der Verwaltung, den Militärs und der Wirtschaft gemeinsam realisierbare, auf die jeweiligen Gegebenheiten sich stützende Konzeptionen zu erarbeiten. Für viele kleine Schritte gibt es trotz aller Skepsis viele Ansätze, aus vielen Bächen kann ein Strom werden. Das Urteil eines der führenden afrikanischen Experten, des Direktors der südafrikanischen Brenthurst-Foundation Greg Mills, verdient mehr Aufmerksamkeit. Er meint, der wichtigste Beitrag des Westens zur Bewältigung der afrikanischen Krise bestehe wahrscheinlich darin, „Verantwortungsbewusstsein und Transparenz zu fördern und damit das oft fehlende Bindeglied zwischen den afrikanischen Regierungen und ihren Bürgern entweder erst zu schaffen oder zu verstärken. Der Aufbau demokratischer Institutionen spielt dabei eine Schlüsselrolle.“ (Greg Mills: „Demokratie, Wachstum und Entwicklung in Afrika“, in: *AfriKAS*, Konrad-Adenauer-Stiftung, Berlin 2007, Seite 89)