



ONLINE DOKUMENTATION

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

27. August 2008

Klaus Jürgen Hedrich
Staatssekretär a.D.

www.kas.de

Gültigkeit der Pariser Erklärung angesichts neuer Akteure

In den vergangenen Jahren haben neue Akteure im internationalen System der Entwicklungszusammenarbeit (EZ) an Einfluss gewonnen. Hierzu gehören die sogenannten neuen aufstrebenden Geber wie China und Indien und auch private Stiftungen wie die Bill and Melinda Gates und die Aga Khan Stiftung. Insbesondere die aufstrebenden Schwellenländer, China und Indien vorneweg, dominieren bereits jetzt einige Sektoren der internationalen Zusammenarbeit gerade im wirtschaftlichen Bereich. Hier behaupten sie sich als willkommene Gäste gegenüber den Entwicklungsagenturen der OECD-Länder vor allem in ressourcenreichen Entwicklungsländern.

Als 2005 die Pariser Erklärung von Vertretern von Geber- und Partnerländern der EZ, von internationalen Entwicklungsorganisationen sowie aus Wirtschaft und Gesellschaft unterzeichnet wurde, war China anwesend. Indien war nicht vor Ort und hat sich später der Erklärung angeschlossen. Diese Vorgehensweise gilt auch für einige andere Länder wie beispielsweise Argentinien und Kolumbien.

Die beiden heute größten neuen Akteure auf dem Entwicklungsmarkt waren an der Erarbeitung der Pariser Erklärung daher nicht maßgeblich beteiligt. Wie gültig sind die Prinzipien der Pariser Erklärung für Chinesen und Inder in ihrer internationalen Zusammenarbeit mit den Entwicklungsländern? Wird die Gültigkeit der Erklärung nachhaltig – positiv oder negativ – durch die neuen Akteure beeinflusst?

China

Die Volksrepublik China vergibt zunehmend Kredite in Afrika und investiert in Infrastrukturprojekte. Die chinesische Entwicklungsstrategie setzt sich dabei von den Prinzipien¹ der Pariser Erklärung deutlich ab. Sie lässt auch die Grundforderung der OECD-Länder nach guter Regierungsführung außen vor. Diese sind davon überzeugt, dass die extreme Armut langfristig nur dann zurückgehen wird, wenn Regierungen demokratisch gewählt sind, sich um eigenverantwortliches Handeln bemühen, Frieden und Sicherheit garantieren, internationale Standards entsprechende Gesetze schaffen, diese auch durchsetzen, zunehmend aus eigenen Einnahmen ein leistungsfähiges Bildungs- und Gesundheitssystem ausbauen und den

¹ Stärkung der Eigenverantwortung der Partnerländer, Ausrichtung auf die Entwicklungsstrategien und -institutionen, Harmonisierung und größere Transparenz der Geberaktivitäten, Einführung eines ergebnisorientierten Managements, gegenseitige Rechenschaftspflicht

privaten Wirtschaftskräften Raum zur Entfaltung geben. Um dieser Überzeugung nachzukommen, legen die OECD-Länder bestimmte Auflagen für ihre Hilfe fest.

China hingegen fordert nach der Devise „Wandel durch Handel“ oder „Trade Not Aid“ Infrastrukturprojekte, die oft nicht nachhaltig wirken. Umwelt- und Sozialstandards werden dabei meist ignoriert. Menschenrechte werden außer Acht lassen.

Das zeigt beispielsweise die aktuelle Situation im Sudan. Die Regierung Umar al-Baschirs missachtet Menschenrechte nicht nur, sondern initiiert auch Verbrechen gegen die Menschlichkeit mittels der Mörderbanden der berittenen Miliz der Dschandschawid. Von der Anklage vor dem Internationalen Strafgerichtshof lässt sich die sudanesische Regierung aber wenig beeindrucken. „We have our Chinese“, beendete ein sudanesischer Gesprächspartner eine Unterredung zum Thema Darfur und die Auseinandersetzung mit dem Südsudan, wird berichtet.

Wenn die Pariser Erklärung von der Eigenverantwortung und Rechenschaftspflicht der Partnernationaler spricht, dann ist der Sudan ein trauriges Beispiel für den Verstoß gegen diese Prinzipien.

Der Fall Simbabwe zeigt mindestens genauso deutlich, wie machtlos die Afrikanische Union (AU) gegenüber dem Regime Mugabe ist. Auch wenn sich die AU bemüht, Konflikte zu mindern, so zeigte der letzte AU-Gipfel in Kairo, hier besonders deutlich im Fall Simbabwe, dass eine falsch verstandene regionale „Solidarität“ ein energisches Vorgehen zur Einhaltung der internationalen Maßstäbe (Menschenrechte; Rechtsstaatlichkeit, Soziale Marktwirtschaft, gute Regierungsführung) ver- oder zumindest behindert.

China ist für oftmals für die Machthaber nicht nur in Afrika ein willkommener „Partner“. Die Abgesandten Pekings stellen selten Fragen nach Good Governance, Rechtsstaatlichkeit und dem Respekt der Menschenrechte. Sie fragen eher nach Öl und anderen Rohstoffen. Wie wichtig Afrika generell als Rohstofflieferant ist, wird allein an der Tatsache deutlich, dass die USA 10-12 % ihrer Erdölimporte aus Nigeria beziehen.

Gleichzeitig mehren sich in Afrika die kritischen Stimmen gegen eine zu dominierende Rolle Chinas. Seltener schafften diese bei ihren Infrastrukturprojekten Arbeitsplätze, da sie zumeist ihre eigenen Arbeiter mitbringen. So besteht die Gefahr, dass Afrika von seinem Öl selbst nicht nachhaltig profitiert, sondern weiterhin nur als Lieferant von Rohstoffen am Weltmarkt in Erscheinung tritt und sich im Rahmen der internationalen Arbeitsteilung nicht als gleichberechtigter Wettbewerber behaupten kann.

Art und Umfang des chinesischen Engagements variieren von Land zu Land. Die offiziellen Zahlen von 2007 sprechen von 750.000 chinesischen Immigranten in Afrika. Little China Towns entstehen überall, wie zum Beispiel in Luanda; eine der größten chinesischen „Kolonien“ gibt es in Nigeria.

Wo Facharbeiter knapp sind, wie in Angola, bringen die Chinesen ihre eigenen Ingenieure und Mitarbeiter mit entsprechenden Qualifikationen ins Land. Von anderen Ländern wird berichtet, dass chinesische Projekte bis zu 95% lokale Kräfte beschäftigen. Aber selbst wo dies der Fall ist, handelt es sich meist um schlecht ausgebildete Arbeitskräfte oder um Gelegenheitsarbeiter. Und wo einheimische Arbeitskräfte beschäftigt sind, gehen schlechte Löhne oftmals einher mit miserablen Arbeitsbedingungen. Diese Verhältnisse stoßen in zunehmendem Maße auf die Kritik afrikanischer Gewerkschaftsführer.

In Afrika stellt sich diese Problematik besonders beeindruckend dar. In gleicher Intensität finden sich diese Probleme aber auch in Lateinamerika. Kupfer aus Chile und Soja aus Argentinien wird von den beiden großen Schwellenländern immer stärker nachgefragt.

Dass die afrikanischen Staaten ihrerseits flexibel auf die chinesische Präsenz reagieren, lässt sich am Beispiel des Tschad deutlich machen. Dieses Land hat nicht zuletzt wegen der hohen Flüchtlingszahlen aus dem Sudan unter dem Darfurkonflikt zu leiden. Gleichzeitig unterstützen die Chinesen die Rebellen im Tschad. Als Konsequenz für das eigene Überleben brach es 2005 die diplomatischen Beziehungen mit Taiwan ab. Der Tschad gehörte bis dahin zu den wenigen afrikanischen Staaten, die noch offizielle Kontakte zum Inselstaat hatten. Es ging hier allerdings nicht nur um eine machtpolitische Auseinandersetzung, sondern auch um eine ideologische.

Es ist nicht zu leugnen, dass Chinas „Autoritärer Kapitalismus“ ein interessantes Gegenmodell zu dem westlichen Konzept einer freien und sozialen Marktwirtschaft bietet.² Viele Autokräten in Afrika, dem Nahen Osten und in Zentralasien finden das Konzept von offenen Ökonomien und geschlossenen politischen Systemen äußerst attraktiv. Dennoch: auch aus Sicht vieler Europäer sind China, Indien und Brasilien wichtige neue Partner in Afrika. Denn dadurch wird dieser Erdteil immer mehr zu einem „globalen“ Kontinent und internationalem Handelspartner, wo sich - bestenfalls auch- das Investitionsklima auf lange Sicht verbessert.

Indien

Indiens entwicklungspolitische Kooperation ist fast ausschließlich auf die eigene Sicherheits- und Außenhandelspolitik ausgerichtet. Indien war nicht nur 2005 in Paris nicht anwesend, sondern wird es voraussichtlich auch in Accra nicht sein. Das zeigt, dass die Politik der größten Demokratie der Welt sich kaum von der des bevölkerungsreichsten Landes unterscheidet, wenn es darum geht, Druck auf afrikanische Regierungen auszuüben. Dies ist aber nur konsequent, wenn man beispielsweise Indiens Verhalten gegenüber der Militärregierung in Burma / Myanmar verfolgt.

Dennoch verschließen indische Politiker nicht die Augen vor den Verbrechen vieler Machtcliques weltweit. Nur die Schlussfolgerungen sind gewöhnlich andere als die der EU und ihrer Mitgliedsstaaten. Wenn in Birma Verbrechen gegen die Menschlichkeit vorgenommen werden, beteiligt sich Indien noch lange nicht an Sanktionen gegen die Regierung in Rangun / Naypyidaw. Nationale Interessen, insbesondere nationale Sicherheit und Wirtschaft, haben hier eindeutigen Vorrang.

Die gescheiterte und mit Demütigung verbundene Militärintervention in Sri Lanka hat Indien skeptisch werden lassen gegenüber einem militärischen Engagement bei der Lösung von Konflikten. Dies bedeutet aber nicht, dass es seiner internationalen Verantwortung nicht gerecht würde, wie die Tatsache zeigt, dass bei der Aufbauhilfe in Afghanistan Indien einer der größten Geber ist.

Indien hat sehr deutlich die strategische Bedeutung von Afrika realisiert und gleichzeitig die Notwendigkeit erkannt, seine Beziehungen mit dem Kontinent wiederzubeleben, die eine Geschichte haben, die mindestens so alt ist wie Chinas Drang nach Afrika. Südafrika, Kenia und

² vgl. Theo Sommer, „The great intermission“ in *The German Times*, No. 6, Juni 2008

Tansania haben viele indischtämmige Einwohner. Und wer erinnert sich nicht an den jahrelangen Aufenthalt von Mahatma Gandhi als junger Anwalt in Südafrika.

Wenn man auch in Neu Delhi behauptet, man wolle nicht mit China in einen Wettbewerb treten, so macht doch der erste Afrika-Indien-Gipfel im April dieses Jahres deutlich, dass man mit China „gleichziehen“ möchte.

Die angeführten Beispiele zeigen, dass für die neuen aufstrebenden Akteure die Prinzipien der Pariser Erklärung bisher spürbare Bedeutung für ihre internationale Arbeit hatten. Die Fälle zeigen ebenfalls, dass die unberücksichtigten Pariser Prinzipien direkten Einfluss auf die Nachhaltigkeit der Vorhaben haben. In den genannten Beispielen ist dieser Einfluss eher negativ für die Entwicklung der Entwicklungsländer.

Überschätzte Bedeutung der Pariser Erklärung

Die Bedeutung der Pariser Erklärung wird häufig ein wenig überschätzt, steht sie ihrerseits doch nicht nur in der Tradition von Rom 2003, sondern auch im Licht der Konferenz von Monterrey 2002 „Financing for Development“. Bereits damals gingen alle Partner Verpflichtungen ein, die in Paris wiederholt, bekräftigt und ergänzt wurden. Die Frage, ob die zahlreichen Konferenzen wirklich Sinn machen, scheint daher berechtigt. Eigentlich ist alles gesagt und alle Partner wissen, wer was zu tun hat. Es fehlt die Implementierung.

In Anbetracht der zahlreichen alten und neu hinzukommenden Akteure wird das Prinzip der Harmonisierung noch wichtiger, aber auch noch schwieriger umsetzbar. Es ist deshalb kein Wunder und richtig zugleich, wenn die Pariser Erklärung dem Thema „Harmonisierung“ große Aufmerksamkeit schenkt und entsprechend als Ziel formuliert: „Die Aktionen der Geber sind besser koordiniert und transparenter und führen zu einer kollektiv größeren Wirksamkeit.“ Neu ist das alles nicht. Aber es muss erwähnt werden, dass das Bemühen der internationalen Gemeinschaft – Geber wie Partner – um eine nachhaltige Abstimmung inzwischen durchaus Erfolge gezeigt hat.

Dennoch haben nach wie vor nationale Eigeninteressen Vorrang vor konsensbasierten Prinzipien. Deshalb haben Dokumente wie die Pariser Erklärung auch keinen „verbindlichen“ Charakter. Sowie es die nationale Situation eines Landes nahelegt, wird diese Vorrang haben. Dieses Phänomen ist interessanter Weise unabhängig vom Status eines „neuen“ oder „alten“ Akteurs und unabhängig, ob es sich dabei um einen Geber oder ein Partnerland handelt. Frankreichs Interessen in Venezuela beispielsweise sind „Total“.

In diesem Zusammenhang ist durchaus der Erwähnung wert, dass ein „alter“ Akteur, nämlich die USA, sehr viel schneller auf die aktuellen Entwicklungen der Weltpolitik reagieren als zum Beispiel die Europäer. Es ist deshalb töricht, die Bush-Regierung vor allem und allein vor dem Hintergrund ihres Engagement im Irak oder in Afghanistan zu bewerten. Die Nuklearübereinkunft mit Indien hat den Amerikanern eine bemerkenswerte zusätzliche Option eröffnet.

In Kolumbien wären ohne den Plan Colombia die Erfolge eines Alvaro Uribe, dem populärsten Politiker Lateinamerikas, nicht möglich gewesen. Gegenüber allen Fehlmeldungen hat dieses Konzept eben nicht nur eine militärische Komponente, sondern vor allem einen zivilen Teil, ganz im Sinne der Pariser Erklärung, aber der Erfolg des Planes basiert vorrangig auf einem bilateralen Ansatz. Die entscheidende Voraussetzung ist die Befolgung des Grundsatzes von „Good Governance“ in Kolumbien. Jede internationale Übereinkunft läuft ins Leere, wenn sie

nicht von verantwortungsbewussten Entscheidungsträgern vor Ort umgesetzt wird. Dies ist mit Präsident Alvaro Uribe und seinen Mitstreitern im überdurchschnittlichen Maße der Fall.

Besonders sensationell ist aber die Schaffung eines „Africa Command“. Damit ordnet Washington den Kontinent in seine globale Strategie ein. Manche Kritiker warnen vor einer „Militarisierung der Afrika-Politik“. Zu Recht weist Lothar Rühl (Frankfurter Allgemeine, Mittwoch, 16.Juli 2008, Seite 12) darauf hin, dass dieser Einwand nicht überzeugt, weil das neue regionale Oberkommando ein gemischt zivil-militärisches ist. Zwar ist der Oberbefehlshaber ein Vier-Sterne-General, sein Stellvertreter im Range eines Botschafters aber wird vom Außenministerium ernannt. Militärische Aufgaben werden mit zivilen kombiniert, etwa der Entwicklungspolitik, der Unterstützung des Gesundheitswesens, der Polizei, des Zolldienstes und der Krisenprävention.

Um den Anschein fremder Eingriffe in Afrika zu vermeiden und politischen Rivalitäten zwischen afrikanischen Staaten keinen Angriffspunkt zu bieten, wird das „Africa Command“ in Stuttgart eingerichtet – nahe dem „European Command“. Diese Vorgehensweise kann sich problemlos in die Vereinbarungen der Pariser Erklärung einfügen, macht aber ein weiteres Mal deutlich, wenn es die nationalen Interessen gebieten, handeln zumindest die wichtigsten Akteure eigenständig.

Die Rolle der Nichtregierungsorganisationen

Eine besondere Rolle weist die Pariser Erklärung den Organisationen der Zivilgesellschaft zu.³ Dieselben stehen immer in einem gewissen Spannungsverhältnis. Denn auf der einen Seite wollen sie die staatlichen Politiken beeinflussen, andererseits aber ihre Unabhängigkeit bewahren.

Wer - wie die Bill Gates Stiftung - sich unter anderem auf die Aidsproblematik konzentriert, wird kaum die politischen Zustände eines Landes kritisch „unter die Lupe“ nehmen, es denn, es handelt sich um das Verhalten von Regierungen in einem konkreten Punkt, wie die jahrelange Leugnung von AIDS/HIV durch den südafrikanischen Präsidenten Mbeki.

Wenn wir uns auf die deutsche Situation beschränken, dann ist die NGO-Landschaft so vielfältig, dass eine einheitliche Bewertung kaum möglich ist. Natürlich versucht die Politik, vor allem das Auswärtige Amt (AA) und das Bundesministerium für wirtschaftliche Entwicklung und Zusammenarbeit (BMZ) die Zivilgesellschaft auf eine Einordnung in die staatliche Gesamtpolitik festzulegen. Gleichzeitig unterstreichen Regierung und Parlament die Eigenständigkeit und Eigenverantwortung der Nichtregierungsorganisationen.

Seit jeher haben die Kirchen das größte Maß an Unabhängigkeit, während die politischen Stiftungen schon von ihrem Charakter her eine engere Bindung an die parteipolitischen Akteure haben. Sowohl Kirchen als auch politische Stiftungen versuchen, nationale und internationale Verpflichtungen mit zu gestalten. Dies gilt auch für Instrumente wie die Pariser Erklärung. Je deutlicher die Staatsnähe, desto nachhaltiger die Verpflichtung auf die Pariser Erklärung.

³ Vgl. dazu den ausgezeichneten Artikel von Klaus Lötzer in „Online Dokumentation“ der Konrad-Adenauer-Stiftung, August 2008.

Während die staatliche Zusammenarbeit im engeren Sinn mit Simbabwe eingestellt wurde, versuchen NGOs wie „Help“ Ernährungssicherungsprogramme durchzuführen, mit Unterstützung der deutschen Regierung. Aber auch die politischen Stiftungen versuchen den Rest an Freiraum zu nutzen, um demokratische Kräfte im Lande zu unterstützen. Wäre die Pariser Erklärung einziger Maßstab, würde niemand der bedürftigen Bevölkerung mehr Hilfe zuteil werden lassen können. Die Anwendung der Prinzipien der Erklärung verlangt daher weltweit ein hohes Maß an Flexibilität, von Fall zu Fall und von Land zu Land.

Welche neuen Perspektiven bringen die neuen Akteure?

Die wirtschaftlichen Machtstrukturen in der Welt haben sich verändert, und das macht sich auch auf dem „Entwicklungsmarkt“ bemerkbar. Die zehn asiatischen Tigerstaaten (darunter auch China) nähern sich mit ihrem Pro-Kopf-Einkommen dem Durchschnitt der EU. Der mit dieser Entwicklung einhergehende Bedarf an Rohstoffen ändert die Position der ressourcenreichen Entwicklungsländer im Gefüge der Weltwirtschaft gewaltig.

Entwicklungsfinanzierung findet heute nicht mehr nur über klassische subventionierte Entwicklungshilfe der OECD-Länder statt. Die Gelder kommen auch in Afrika zunehmend aus Steuer- und Zolleinnahmen, Zuflüssen von Auslandskapital, Überweisungen der Diaspora, Fördermitteln privater Stiftungen, Zuschüssen und Krediten neuer aufstrebender Akteure wie China.

China belebt den Wettbewerb, heißt es immer öfter. Der sich entwickelnde „Markt für Entwicklungsförderung“ bietet nämlich ebenfalls Chancen. Selbst die am wenigsten entwickelten Länder werden in eine Position hineinwachsen, wo sie sich zwischen unterschiedlichen Kooperationsangeboten entscheiden können.

Deutschland und Europa müssen sich ihrerseits auf ausgewählte Sektoren in erfolgreichen Reformländern konzentrieren und ihre spezifischen Stärken aber auch Interessen in die Kooperation und Entwicklung Afrikas einbringen. Für große Teile der afrikanischen Eliten ist „Good Governance“ ebenso wichtig wie für Europa. Eine auf wenige wesentliche Punkte fokussierte Konditionalität der Zusammenarbeit, die das Ergebnis gleichberechtigter Verhandlungen ist, eigene Interessen offen benennt und dabei dem Prinzip der Eigenverantwortung („ownership“) Priorität gibt, wird in Afrika viele Verbündete finden.

Fazit

Die Erfahrung zeigt, dass nationale Interessen, insbesondere nationale Sicherheit und Wirtschaft, nach wie vor Vorrang vor internationalen Vereinbarungen wie der Pariser Erklärung haben. Die Akteure werden immer zahlreicher und damit auch die nationalen Strategien. Die Liste der Akteure ist lang. Sie reicht von der Afrikanischen Entwicklungsbank über die Islamische Entwicklungsbank, NEPAD, dem Pacific Islands Forum Secretariat, der Millennium Campaign bis hin zur Weltbank. Vielleicht haben wir zu viele Akteure.

Die Entwicklungspolitik neuer aufstrebender Akteure wirkt bisher nicht nachweisbar nachhaltig, lässt Menschenrechte oftmals außer Acht und ignoriert Umwelt- und Sozialstandards. So besteht die Gefahr, dass Afrika weiterhin nur als Lieferant von Rohstoffen am Weltmarkt in Erscheinung tritt.

Die Veränderungen auf dem „Entwicklungsmarkt“ eröffnen für afrikanische Staaten aber gleichzeitig neue Chancen. Sie haben die Wahl, sich auf der Grundlage von guter Regierungsführung für eine nachhaltige und eigenverantwortliche Entwicklungsstrategie zu ent-

scheiden oder den Weg der Abhängigkeit von der Rohstoffausbeutung weiter zu verfolgen. Die Industrie- und Schwellenländer können durch weitgehende Konzessionen im Rahmen der Welthandelsrunde ihren Teil dazu beitragen, die demokratischen und wirtschaftlichen Reformen der Entwicklungsländer signifikant zu unterstützen.