

Die Entwicklung des
afrikanischen Kontinents
erfordert mehr
als Ressourcentransfer

Reformwille und Kapazitäten

Andreas Proksch

Afrika galt lange Zeit als der gescheiterte Kontinent, geprägt von Militäroputschen, Kriegen, Armut und Hunger. In den Achtziger- und Neunzigerjahren hing der Kontinent weitgehend am Tropf der internationalen Finanzinstitutionen. De- ren Strukturanpassungsprogramme ha- ben die tiefe Krise in den meisten afri- kanischen Ländern noch verschärft. Seit- her hat sich die Lage jedoch deutlich ge- wandelt. Das Ende des Kalten Krieges brachte Bewegung in die politischen Prozesse einer Vielzahl von Ländern. Zu Beginn des neuen Jahrtausends erfasste schließlich auch wirtschaftliche Dynamik den zuvor stagnierenden Kontinent. Das wirtschaftliche Wachstum in Afrika im Zeitraum 2004 bis 2008 lag bei fünf bis sechs Prozent pro Jahr. Mit China, Indien und Brasilien interessieren sich neue Ak- teure für die wirtschaftlichen Potenziale Afrikas und sind dabei, sich neben den traditionellen Partnern EU, USA und Ja- pan zu etablieren.

Trotz dieser positiven Entwicklungen ist Afrika nach wie vor die Weltregion mit den größten Entwicklungsproble- men, was weitreichende Fragen nach der Wirksamkeit der Entwicklungszusam- menarbeit aufwirft. Die erfreulichen Wachstumsraten Afrikas bis zum vor- übergehenden Einschnitt durch die inter- nationale Finanz- und Wirtschaftskrise verlieren angesichts des niedrigen Aus- gangsniveaus viel von ihrer Signifikanz. Trotz der unbestreitbaren wirtschaft- lichen Fortschritte im abgelaufenen Jahr- zehnt wird Afrika voraussichtlich nicht

in der Lage sein, die von den Verein- ten Nationen beschlossenen Millenniums- Entwicklungsziele (MDG) bis 2015 zu er- reichen. Auch wenn die Zahl der Kriege in Afrika deutlich abgenommen hat – mit Somalia, dem Ostkongo und Darfur blei- ben drei größere Konfliktherde und dane- ben eine Reihe kleinerer Konflikte, die die Entwicklung des Kontinents behindern.

Andererseits verfügt Afrika über gro- ße und für die Weltwirtschaft bedeu- tungs- same Rohstoffvorkommen. Es wird seine Bevölkerung bis zum Jahr 2050 verdop- peln und damit ein zunehmend wichtiger Markt werden. Gleichzeitig steht Afrika vor großen ökologischen Herausforde- rungen. Obwohl Afrika nur geringfügig zum Klimawandel beiträgt, wird der Kontinent sehr stark von dessen Folgen betroffen sein. Dies wird zu erheblichem Anpassungsbedarf, zum Beispiel in der Landwirtschaft und bei der Wasserver- sorgung, führen.

Entwicklung Afrikas – ein Ressourcenproblem?

Es ist daher nicht verwunderlich, dass sich die entwicklungspolitische Agenda im letzten Jahrzehnt zunehmend auf Afrika konzentriert hat. Die afrikanischen Länder wurden weitgehend von ihrer drückenden externen Schuldenlast be- freit. Mit den Poverty Reduction Strat- egies (PRS) und den MDG rückten Ar- mutsbekämpfung, menschliche Entwick- lung (Bildung, Gesundheit) und damit die Entwicklungsprobleme des afri- kanischen Kontinents in das Zentrum des ent-

wicklungspolitischen Zielsystems. Die internationale Gemeinschaft verpflichtete sich, die Mittel für die Entwicklungszusammenarbeit deutlich aufzustocken.

Wenn auch nicht alle diese Zusagen eingehalten wurden, so kam es im abgelaufenen Jahrzehnt doch zu einer substanziellen Steigerung der Mittel für Entwicklungszusammenarbeit (ODA) für Afrika. Dies wird ergänzt durch Anstrengungen zur Steigerung der Effektivität der Entwicklungszusammenarbeit (Paris Declaration on Aid Effectiveness, Accra Agenda for Action).

Aber garantieren mehr Ressourcentransfer in Form der ODA und eine größere *Aid Effectiveness* schon *Development Effectiveness* und damit Entwicklung? Dies muss aus zwei Gründen verneint werden. Zum einen hängen die meisten afrikanischen Länder zunehmend von anderen Einnahmequellen wie Handel, ausländischen Direktinvestitionen und Rücküberweisungen von Migranten ab. Zum anderen macht gerade das Beispiel rohstoffreicher Länder wie Kongo und Sudan deutlich, dass Ressourcen allein noch keine Entwicklung garantieren, diese sogar blockieren können. Entscheidend sind vielmehr der politische Wille und die Kapazitäten, die verfügbaren Ressourcen entwicklungsorientiert zu nutzen.

Die entwicklungsökonomische Debatte der letzten Jahre liefert hierzu ein interessantes Meinungsspektrum. Während Jeffrey Sachs in „The End of Poverty“ für die weitere Entwicklung des Kontinents massiv steigende ODA-Mittel einfordert, kritisiert William Easterly in „The White Man’s Burden“ diesen Allmachtsglauben und weist der Entwicklungszusammenarbeit eine deutlich begrenztere Rolle zu – die eines Suchers und Finders von innovativen Lösungen. Paul Collier liefert in „The Bottom Billion“ ein sehr differenziertes Bild der Entwicklungsblockaden in armen Ländern.

Er plädiert für externe Interventionen zur Friedenssicherung und betont die Bedeutung politischer Reformen und hinreichender Umsetzungskapazitäten im Innern.

Eine nüchterne Analyse der Aid-Effectiveness-Agenda bestätigt diesen Befund. Schon die Paris Declaration liest sich über weite Passagen als Appell, in die Stärkung der Kapazitäten der Partnerländer zu investieren. Die Accra Agenda for Action erweitert den Blickwinkel von den Regierungen der Partnerländer auf Parlemente, Zivilgesellschaft und Privatsektor und betont die Bedeutung der Kapazitäten dieser Akteure und ihrer angemessenen Beteiligung an den Entwicklungsprozessen.

Politische Reformen in Afrika

Die politische Situation in Afrika hat seit Beginn der Neunzigerjahre eine Wende zum Besseren erfahren. Demokratie und Rechtsstaatlichkeit sind auf dem Vormarsch. Hinzu kommen regionale Initiativen zur Friedenssicherung und Förderung von guter Regierungsführung. Immer wieder jedoch gibt es Ereignisse wie die Entwicklung in Simbabwe oder die blutigen Auseinandersetzungen nach den letzten Wahlen in Kenia, die deutlich machen, dass diese Fortschritte gefährdet sind. Noch immer sind Wahlen in vielen afrikanischen Ländern Krisenmomente, die destabilisierend wirken können. Hinzu kommt die nach wie vor hohe Zahl von afrikanischen Ländern mit fragiler Staatslichkeit. Demokratische Strukturen sind noch nicht hinreichend im politischen Leben Afrikas verankert. Und es gibt die Hinterbühne des neopatrimonialen Staates mit Klientelbeziehungen und dem direkten Zugriff auf die wirtschaftlichen Ressourcen des Landes.

Politische Reformen können nur aus den gesellschaftlichen Prozessen in den afrikanischen Ländern erwachsen und nicht durch Auflagen der Gebergemein-

schaft induziert werden. Allerdings kann externe Unterstützung diese Prozesse positiv beeinflussen. Die Arbeit der politischen Stiftungen mit Parteien, Verbänden und Medien in den Partnerländern ist in diesem Zusammenhang ein wichtiges Element der deutschen Entwicklungspolitik, über das andere Geberländer nicht verfügen. Aber auch die staatliche Entwicklungszusammenarbeit Deutschlands gibt wertvolle Impulse für Reformprozesse in den afrikanischen Ländern. Dies gilt auch und gerade für die Technische Zusammenarbeit. Eine der wichtigsten Aufgaben der Technischen Zusammenarbeit besteht darin, die afrikanischen Länder bei der Entwicklung der notwendigen Kapazitäten für die erfolgreiche Steuerung und Umsetzung ihrer Reformprogramme zu unterstützen.

Kapazitäten für Reformen

Kapazitäten und Kapazitätsentwicklung oder *Capacity* und *Capacity Development*, wie es in der von Anglizismen geprägten Fachsprache der Entwicklungspolitik heißt, sind die entscheidenden Voraussetzungen für die erfolgreiche Entwicklung der afrikanischen Länder. Ein noch so massiver Ressourcentransfer in die afrikanischen Länder wird die Entwicklungsprobleme des Kontinents nicht lösen, wenn der politische Wille und die Fähigkeit, interne und externe Ressourcen entwicklungsorientiert einzusetzen, nicht gegeben sind.

Capacity bezeichnet genau diese Fähigkeit von Menschen, Organisationen und Gesellschaften, Entwicklung nachhaltig zu gestalten. Hierzu gehört, Entwicklungsprobleme zu erkennen, Lösungsstrategien zu entwickeln, diese mit allen Beteiligten auszuhandeln und erfolgreich umzusetzen. *Capacity Development* ist der Weg dorthin, das heißt ein ganzheitlicher Prozess, durch den Menschen, Organisationen und Gesellschaften ihre Fähigkeit mobilisieren, erhalten, anpas-

sen und ausbauen. *Capacity Development* ist im Grundsatz ein Prozess, der von den Akteuren in den afrikanischen Ländern selbst getragen werden muss und *Ownership*, das heißt hohe Identifikation und Engagement der Beteiligten hinsichtlich der angestrebten Veränderung, voraussetzt. Dies schließt jedoch nicht aus, dass diese *Ownership* erst im Laufe eines Reformprozesses entsteht. Externe Partner können die Entwicklung der Identifikation unterstützen und während dieser Prozesse temporär Mitverantwortung übernehmen. Die Unterstützung von *Capacity Development* durch externe Partner ist ein zentrales Instrument der Entwicklungszusammenarbeit. Dieses Instrument gehört zum Bereich der Technischen Zusammenarbeit. Im Rahmen der öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit Deutschlands werden Maßnahmen der Technischen Zusammenarbeit vor allem von der Deutschen Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) durchgeführt.

Technische Zusammenarbeit

Die GTZ orientiert sich am Leitbild der nachhaltigen Entwicklung. Entwicklung wird als kontinuierlicher Such-, Aushandlungs- und Lernprozess aller Beteiligten verstanden, der nicht vorab im Detail planbar ist. Die Arbeitsweise der GTZ zeichnet sich daher durch folgende Grundprinzipien aus: ganzheitlichen Ansatz, Prozess- und Wertorientierung. Dieser Ansatz lässt sich nicht über Finanztransfers umsetzen, vielmehr ist die gemeinsame Verantwortung von Partnern und GTZ im Sinne von *Mutual Accountability* Voraussetzung für dieses Vorgehen. Die damit verbundenen gemeinsamen Such- und Lernprozesse machen den langfristigen Einsatz von nationalen und internationalen Beratern zu einem konstitutiven Bestandteil dieser Arbeitsweise.

Diese Berater agieren häufig als Moderatoren oder nehmen in anderer Weise

Einfluss auf die Prozesse. Sie unterscheiden sich somit deutlich von Experten, die jeweils nur einen nationalen Funktionsträger (*Counterpart*) beraten. Es handelt sich auch um mehr als *Technical Assistance* von Entwicklungsbanken, die ihre Investitionen durch begleitende technische Unterstützung absichern. Technische Zusammenarbeit und ihre Berater sind Teil der Veränderungs- und Entwicklungsprozesse in den afrikanischen Ländern. Alles andere wäre naiv und unpolitisch.

Tatsächlich ist die GTZ in Afrika sowohl auf Länderebene als auch im regionalen Kontext an wichtigen Reformprozessen beteiligt. So unterstützt die GTZ im Auftrag der Bundesregierung unter anderem die Kommission der Afrikanischen Union (AU), die New Partnership for Africa's Development (NEPAD) und den African Peer Review Mechanism (APRM). Sie leistet Beiträge zu Frieden und Sicherheit, zum Beispiel durch die Unterstützung der Konferenz „Große Seen“. Sie fördert das grenzüberschreitende Wassermanagement, zum Beispiel zwischen den Anrainerstaaten des Nils. Auf Länderebene leistet die GTZ Beiträge zu nationalen Reformprogrammen (zum Beispiel Reform des öffentlichen Sektors in Südafrika) und zur Dezentralisierung der öffentlichen Verwaltung (unter anderem in Senegal, Kamerun und Mosambik). Sie unterstützt wirtschaftliche Reformanstrengungen, um die Privatwirtschaft zu fördern und die Finanzsysteme leistungsfähiger zu machen (unter anderem in Nigeria, Uganda und Namibia). Ein weiterer wichtiger Schwerpunkt sind Wassersektorreformen und der Ausbau der Wasserversorgung (unter anderem in Benin, Kenia und Sambia).

Auch in anderen Sektoren (unter anderem Umwelt, Landwirtschaft, Gesundheit, Bildung) besteht der Beitrag der GTZ neben fachlich-technischer Hilfe im engeren Sinne vor allem in der Unterstützung von systemrelevanten Reformen. Dies

erfordert eine Verknüpfung von Fach-, Organisations- und Politikberatung sowie hohe Prozess- und Methodenkompetenz. Dabei ist die GTZ in der Regel auf unterschiedlichen Entscheidungs- und Verwaltungsebenen in den afrikanischen Ländern tätig und fördert Synergien zwischen den verschiedenen Ebenen (Mehrebenenansatz).

Unmittelbare Präsenz

Die entwicklungspolitische Agenda konzentriert sich zunehmend auf Afrika. Steigende ODA und der Versuch, die Effektivität der Entwicklungszusammenarbeit zu erhöhen, sind erfreuliche Entwicklungen. Sie werden jedoch allein nicht ausreichen, um die Entwicklungsprobleme Afrikas zu lösen. Entscheidend sind der politische Wille und die Kapazitäten in den afrikanischen Ländern, die eigene Entwicklung in die Hand zu nehmen und erfolgreich zu gestalten.

Externe Unterstützung wird daher auch in Zukunft erforderlich sein, um Reformprozesse in den afrikanischen Ländern und die Entwicklung von Kapazitäten für deren Steuerung und Umsetzung gezielt zu fördern. In der deutschen Entwicklungszusammenarbeit mit Afrika geschieht dies sowohl durch die Arbeit der politischen Stiftungen mit Parteien, Verbänden und Medien in den Partnerländern als auch durch die Unterstützung von *Capacity Development* im Rahmen der Technischen Zusammenarbeit.

Es zählt zu den komparativen Stärken der deutschen Entwicklungszusammenarbeit, dass sie über die politischen Stiftungen sowie die GTZ und andere Durchführungsorganisationen in den Entwicklungs- und Transformationsprozessen der afrikanischen Länder unmittelbar präsent ist. Sie sollte sich nicht der Illusion hingeben, diese allein über Ressourcentransfer und Politikdialog auf Regierungsebene beeinflussen zu können.