

Peter Molt

Die ungewisse Zukunft der G8-Strategie zur Entwicklung Afrikas

■ Executive Summary

At their summit meeting at Gleneagles in July 2005, the G8 heads of state resolved to enhance their efforts to consolidate Africa. The reason was that, three years after their Kananaskis meeting, their former strategy had obviously failed to reach the United Nations' Millennium Development Goals (MDG) in sub-Saharan Africa.

In concrete terms, it was decided at Gleneagles not only to increase the funding of the region but also to extend cooperation to partners such as the African Union (AU). There are four questions that arise in this context: Will a strategy of massive external funding sustainably promote economic development and the alleviation of poverty in Africa? Are partner institutions such as the AU, the NEPAD, the African Development Bank (ADB), and regional organizations capable of implementing such a strategy? Will the resultant changes move in the desired direction? Are the donor countries capable of providing the resources they promised?

The figure that dominates the report of the Commission for Africa (CFA), which handled the preparation of the conference, as well as the UN report on MDG compliance is that of Jeffrey Sachs. Mr Sachs believes that the African poverty trap is caused by a low savings-to-income ratio in combination with a high population growth rate or, in other words, by stagnating capital accumulation, which prevents a

Einigkeit herrschte im Juli 2005 auf dem G8-Gipfeltreffen in Gleneagles darüber, dass man verstärkt an der Konsolidierung Afrikas arbeiten müsse, hatte sich doch gezeigt, dass die zuvor in Kananaskis beschlossene Strategie kaum geeignet war, die Millennium Development Goals (MDG) der VN in Subsaharaafrika zu erreichen. Beschlossen wurde nicht nur eine Erhöhung der Finanzhilfen für die Region, sondern auch die Ausweitung der Kooperation auf neue Partner. Doch stellen sich Fragen: Fördert eine massive externe Finanzierung tatsächlich Wirtschaftsentwicklung und Armutsbekämpfung in Afrika? Und sind Partnerinstitutionen wie AU, deren Wirtschaftsprogramm NEPAD und Afrikanische Entwicklungsbank (ADB) in der Lage, die Strategie umzusetzen? Sowohl die Mittelerrhöhung selbst als auch die von der Commission for Africa (CFA) angeregten Vergabemodalitäten sind problematisch, und auch die Effizienz des vor allem von Südafrika und Nigeria gestützten NEPAD darf bezweifelt werden. Doch kann sich Europa trotz aller Probleme den Herausforderungen Afrikas nicht entziehen, das angesichts seiner Nöte nach wie vor der Hilfe von außen bedarf. Die EU wäre nicht schlecht beraten, zum einen die Entwicklung auf der Makroebene weiter zu verfolgen, zum anderen aber auch künftig seine auf Partnerschaften und Dezentralisierung basierende Strategie sorgsam, nachdrücklich und so unbürokratisch wie möglich fortzuführen.

self-supporting, dynamic development of the economy.

Now, 40 percent of the funds are earmarked for satisfying fundamental needs and alleviating poverty. Subsequent funding is to be secured by future economic growth, which will be financed by the remaining 60 percent of the funds. At the end of the day, however, there is nothing to guarantee that growth will be boosted by yet another massive injection of resources, a 'big push'. Be that as it may, it may well be doubted whether the optimism radiated by the CFA report is based on fact.

Not only the massive increase in funds but also the allocation modalities suggested by the CFA are problematical. The EU, the World Bank, and other donors propose changing to budget and programme funding because, as they say, it is more efficient and obliges governments to take a hand. However, budget aid creates new dependencies, stultifies initiatives, and shifts the focus of foreign aid once again towards government intervention.

The strategy proposed suggests that African societies are less complex than they really are and disregards their fundamental structural weaknesses. There are no contractual agreements on good governance and political conditions; instead, everything is based on mutual respect and solidarity. To put it in nutshell: Reform proposals are not evaluated by the donors but agreed between the donors and the NEPAD.

The African strategy of the G8 is upheld by three pillars: security and peace, domestic reforms, and economic development. Everything depends on the success or failure of the AU and its economic programme, the NEPAD. Cooperation with these institutions is one of the key objectives of the strategy adopted at Gleneagles.

Based on the experience of previous years, the promoters of the NEPAD created the Peace and Security Council (PSC) in 2002 to solve intra-African conflicts. Although the PSC reports to the AU General Assembly and its capacities are not nearly adequate for its mission, many member states feel that their own sovereignty is threatened by it. This being so, it is questionable whether the institution will be really effective in preventing, managing, and solving conflicts.

Even the NEPAD's chances are not very good. Launched by the South African Thabo Mbeki under the name of Millennium African Renaissance Plan, it owes its existence to the visions of African politicians and the designs of international financiers. Consequently, its procedures and decision-making processes are highly complex, and the question of what the NEPAD really is remains to be answered.

One of the NEPAD's core elements is the African Peer Review Mechanism (APRM), a review process based on questionnaires. However, the APRM is open to many states, including some with considerable deficits. Thus, grave defects were discovered in elections recently held in a number of countries that are regarded as major supporters of the APRM. The review itself is likely to take years, and it is questionable whether its results will be objective. The APRM's problems are evident, and it is not certain whether the G8 countries will allow themselves to be influenced by its results.

At the moment, there are 130 organisations in Africa that serve to promote cooperation among governments as well as supraregional integration. Often badly equipped, they are carbon copies of non-African organisations. Even the work of the seven regional organisations recognized by the AU as 'pillars' shows many deficits. At the same time, neither the AU nor the NEPAD have any option of influencing matters so as to enhance the efficiency of these organizations.

With regard to the implementation of projects, the NEPAD depends on regional economic communities (RECs). However, none of the projects proposed has been realized so far, a fact that casts some doubt on the functionality of the RECs and illustrates the difficulties encountered by the region in arriving at a joint course of action.

In addition, the initiative to establish the NEPAD proves the importance of both South Africa and Nigeria. The NEPAD is of particular significance for South Africa, which became the tutelary power in the region after the fall of the apartheid regime. However, Nigeria is prominent as well, and its president, Mr Obasanjo, was not content to leave the initiative for reform to South Africa alone.

Lastly, there is the question of what the interests of the industrialized nations were in supporting the Gleneagles decision to pursue the structural changes in international development cooperation initiated by the MDG, and to replace the old, discredited form of cooperation by a new, visionary concept. Enhancing the multilateral nature of cooperation with sub-Saharan Africa is mainly supported by the US, the UK, and France. After the end of the East-West conflict, the US were particularly anxious to resolve conflicts and maintain stability in the region. Of course, it was motivated in part by its own interests, particularly with regard to the extraction of oil and mineral resources. While France was motivated by its growing rivalry with the US in addition to its own traditional ties to the region, the UK was concerned about maintaining its reputation and influence within the Commonwealth. The interests of the remaining G8 states, such as Germany and Italy, are limited.

The African strategy developed by the EU after the Gleneagles summit is largely congruent with that of the G8 states. Even so, the Europeans set some highlights of their own, such as the European Security Doctrine adopted late in 2003, which addresses the threat presented to Europe by diseases, violent conflicts, migration, and problems related to the supply of energy and/or raw materials that are rooted in Africa. The EU advocates comprehensive partnership between the African and European continents as well as improved coordination among the European donors to enhance the efficiency of their cooperation. Another objective is to reformulate the rules governing trade relations, as the current system of unilateral trade preferences contravenes the regulations of the WTO.

It appears unlikely that the objectives set for 2006 will actually be reached because current growth rates fall markedly short of the targets set at Kananaskis. New financing instruments, such as a tax on air tickets or a prefunded international finance facility (IFF), appear hardly promising. The international capital-transfer or Tobin tax is the only alternative with a modest chance of success. The only approach that is likely to effect a genuine increase in international development aid is to stock up national development-aid budgets – a move that is hardly likely to meet with the approval of countries like Germany or France.

Despite all problems and disagreements about the right course to take, the EU cannot evade the challenges posed by Africa. Mutual relations are too deeply rooted in geographical proximity as well as in history. There is no doubt that Africa needs external aid more than ever before in view of its many ailments. What is more, there are not only many countries where opportunities for democratic reforms have been missed, but also many others where progress has actually been made. For this reason, individualized programmes defined on a case-by-case basis are more effective than general initiatives at a higher level. Europeans would be well advised to continue their partnership and decentralization strategy carefully, emphatically, and as unbureaucratically as possible at the micro-level without losing sight of developments at the macro-level.

■ **Neue Dynamik in der Zusammenarbeit mit Afrika**

Auf Initiative Großbritanniens, nachdrücklich unterstützt von Frankreich, haben die Staatschefs der G8 auf ihrem Gipfeltreffen im schottischen Gleneagles vom 6. bis 8. Juli 2005 beschlossen, ihre partnerschaftlichen Anstrengungen zur politischen und wirtschaftlichen Konsolidierung Afrikas über die 2002 in Kananaskis beschlossene Afrikastrategie hinaus zu verstärken. Damals hatten die G8 beschlossen, die aus einer Umgründung der Organisation für Afrikanische Einheit (OAU) entstandene Afrikanische Union (AU) politisch, technisch und finanziell bei ihren Bemühungen zur Konfliktprävention und -lösung, zur Friedenserhaltung und zur Terrorismusbekämpfung zu unterstützen. Parallel dazu sollte das ursprünglich von Südafrika, Nigeria, Algerien und Ägypten entwickelte Programm der „Neuen Partnerschaft für Afrikas Entwicklung“ (New Partnership for Africa's Development, NEPAD) die wirtschaftliche Stagnation Afrikas überwinden und helfen, die Millennium Development Goals (MDG) zu erreichen. Grundgedanke von NEPAD war es, Länder, die bereit sind, ihre Demokratie zu konsolidieren, Frieden und Sicherheit zu unterstützen und eine auf die Wohlfahrt ihrer Bevölkerung ausgerichtete Entwicklungspolitik und Wirtschaftspolitik zu verfolgen, be-

sonders zu unterstützen. Durch *peer reviews* sollte der Reformprozess von den teilnehmenden Ländern gemeinschaftlich selbst kontrolliert und gestärkt werden. Die G8 sahen in NEPAD und der Gründung der AU die Chance für eine neue Partnerschaft mit Afrika, gegründet auf gegenseitige Verantwortung und Achtung. Sie beschlossen deshalb, um die Initiative zu unterstützen und eine solide Grundlage für die zukünftige Zusammenarbeit zu bauen, einen Afrikaaktionsplan.

Drei Jahre nach Kananaskis zeigte sich jedoch, dass die bisherigen Anstrengungen nicht ausreichten, um die von den Vereinten Nationen zum Jahrtausendwechsel verkündeten Entwicklungsziele in Afrika südlich der Sahara zu erreichen. Einerseits sind die von der AU und NEPAD erwarteten Bemühungen um Frieden und wirtschaftlichen Fortschritt ins Stocken geraten, andererseits wurden aber auch die Versprechungen der Geber, das finanzielle Volumen der Hilfe für Afrika wesentlich zu erhöhen und die Effizienz der Entwicklungszusammenarbeit zu steigern, bisher nicht eingelöst. Die sich abzeichnenden Probleme veranlassten den britischen Premierminister Tony Blair, der im vergangenen Jahr sowohl Gastgeber des G8-Gipfels als auch Präsident der Europäischen Union war, der Zusammenarbeit mit Afrika neue Dynamik zu verleihen. Zur Vorbereitung der Konferenz beauftragte er eine eigene Studien- gruppe, die Commission for Africa (CFA), einen Bericht zu weiteren Entwicklung Afrikas vorzulegen.¹⁾ Kritiker an diesem Vorgehen stellten die Frage, warum eine eigene Kommission mit dieser Bestandsaufnahme betraut wurde und nicht die AU oder NEPAD dazu aufgefordert wurden. Auch hielten sie den in Kananaskis beschlossenen Aktionsplan für realistischer und praxisnäher als die neue Initiative. Als Grund für die Bemühungen Blairs wurde eher sein Interesse an einer weltweiten, publikumswirksamen Aktion vermutet als der Wille, über Kananaskis hinaus eine Konkretisierung und Verstärkung der Zusammenarbeit mit Afrika zu erreichen. Da jedoch die G8 sich den Bericht der CFA, wenn auch mit Abstrichen bezüglich seiner Verbindlichkeit, in wesentlichen Teilen zu Eigen machten, wurde international ein politischer Prozess ausgelöst, der es nicht erlaubt, in den Beschlüssen von Gleneagles nur eine weitere

1) Commission for Africa, *Our Common Interest, Report* www.commissionforafrica.org. London March 2005 (Zugriff 14.7.2005).

unverbindliche und rhetorische Erklärung der Industrieländer zu sehen.

Die G8 erklärten, dass sie die politische und die wirtschaftliche Entwicklung in Afrika für eine der wichtigen Herausforderungen der führenden Industrieländer halten. Die Entschuldung der ärmsten Länder Afrikas südlich der Sahara soll beschleunigt, der Ressourcenfluss nach Afrika vergrößert und die Kapazitäten und Eigenverantwortung Afrikas für politische Stabilität und Frieden sollen gestärkt werden. Dafür soll die Hilfe für Afrika bis zum Jahr 2010 auf 50 Milliarden US-Dollar verdoppelt werden. Die europäischen Teilnehmer versprachen, ihre ODA-Leistungen sukzessive auf 0,56 Prozent des BSP im Jahr 2010 und auf 0,7 Prozent im Jahr 2015 zu erhöhen. Auch die anderen Teilnehmer sagten eine beträchtliche Steigerung ihrer Hilfen zu. Selbst Russland will sich mit drei Milliarden US-Dollar Schuldennachlass beteiligen.²⁾ Diese Verpflichtungen sollen in partnerschaftlicher Zusammenarbeit mit der AU und mit NEPAD umgesetzt werden. Deren Strategien und Programme wurden erneut als Grundlage der Zusammenarbeit bestätigt.

2) United Kingdom Foreign and Commonwealth Office, G8 Gleneagles 2005. The Gleneagles Communiqué. <http://www.g8.gov.uk> (Zugriff 13.07.2005).

Die Vereinbarungen von Gleneagles beziehen sich daher nicht nur auf die Höhe der finanziellen Aufwendungen, sondern sie bekräftigen eine auf eine Partnerschaft gegründete Zusammenarbeit mit der AU. Sie verstärken die mit den MDG und der UN-Konferenz zur Entwicklungsfinanzierung in Monterrey 2002 eingeleiteten Bemühungen um eine Veränderung der Struktur und der Modalitäten der internationalen Entwicklungshilfe.

Daraus ergeben sich vier Fragen:

Verspricht die Strategie massiver externer Finanzierung von Bildung, Gesundheitsdiensten, Infrastruktur und landwirtschaftlicher Entwicklung nachhaltige Wirkungen für die wirtschaftliche Entwicklung und die Verminderung der Armut in Afrika?

Sind die dafür maßgeblichen Partnerinstitutionen wie AU, NEPAD und die Afrikanische Entwicklungsbank (ADB) sowie die Regionalorganisationen in der Lage, die erforderlichen Reformen voranzubringen und die Strategie erfolgreich umzusetzen?

Gehen die vorgeschlagenen Änderungen in der Art der Zusammenarbeit in die richtige Richtung und

3) Jeffrey Sachs, *The End of Poverty: Economic Possibilities of our Time*, New York (Penguin Press) 2005.
 Jeffrey Sachs et al., *Ending Africa's Poverty Trap*, Washington (Brookings Papers on economic Activity 1) 2004.
 United Nations: UN-Millennium Project: Investing in Development. A practical plan to achieve the Millennium Development Goals. Report to the UN Secretary General, New York (UN) 2005). Jeffrey Sachs, der seit 1980 in Harvard lehrte, beriet von 1985 bis 1989 die bolivianische Regierung bei der Überwindung der Währungs-krise, von 1989 bis 1994 arbeitete er als Berater der polnischen und russischen Regierung für die Transformation zur Marktwirtschaft und war mitverantwortlich für den Entwurf des kontroversen Privatisierungsprogramms unter Jelzin. 1994 kehrte er an die Harvard-Universität zurück und beriet von dort aus u.a. das Weltwirtschaftsforum Davos und die südafrikanische Regierung für den Millennium African Renaissance Plan, den Ursprung von NEPAD. Seit 2002 leitet er das Earth Institute an der Columbia University in New York und das United Nations Millennium Projekt, das 2005 die Grundlagen für den Fortschrittsbericht zu den Millenniumszielen der Vereinten Nationen erarbeitete.

4) Zur Bewertung siehe Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE) (Stephan Klingebiel), *Wie viel Hilfe hilft Afrika – Wege aus der „Armutsfalle“ durch einen big push? Analysen und Stellungnahmen 4/2005*, Bonn 2005. Ausführlicher dazu: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE) / Nina Kielwein, *Eine Bewertung der Empfehlungen des Berichtes Our Common Interest der Commission for Africa im Lichte der afrikapolitischen Debatte*, Bonn April 2005.

welche Aussichten bestehen angesichts der gegebenen nationalen Interessen auf ihre Realisierung?

Sind die Geberländer gewillt und in der Lage, die zugesagten Ressourcen bereitzustellen?

■ „Big push“ zur Überwindung der Armutsfalle

Der Bericht der CFA und der etwa gleichzeitig entstandene Bericht der Vereinten Nationen zur Erreichung der MDG sind maßgeblich von den Ansichten des amerikanischen Wirtschaftswissenschaftlers Jeffrey Sachs bestimmt.³⁾ Sachs knüpft letztlich erneut an die in den späten fünfziger und frühen sechziger Jahren einflussreiche makroökonomische Modernisierungstheorie von W. W. Rostow an, die davon ausging, dass der Transfer von Kapital und technischem Know-how zu einem selbsttragenden Wachstum der Entwicklungsländer führe. Auch die Theorie von den „Teufelskreisen der Entwicklung“, von hohem Bevölkerungswachstum, geringer Sparquote, schwacher Binnennachfrage und mangelnden Investitionsanreizen wird wieder belebt. Sachs argumentiert, die Armutsfalle, in der Afrika sich befinde, habe ihre Ursache in einer geringen Sparquote, verbunden mit hohem Bevölkerungswachstum, d.h. in einer stagnierenden Kapitalakkumulation, die eine selbsttragende wirtschaftliche Dynamik verhindere. Hohe Transportkosten, eine wenig produktive Landwirtschaft, Pandemien wie AIDS und Malaria, historische Belastungen der Wirtschaftsmentalität durch Sklavenhandel und Kolonialismus und die geringe Verbreitung moderner Technik bedingten einen Zustand, der nur durch eine massive Injektion auswärtigen Kapitals in Form von Entwicklungshilfeszuschüssen der Industrieländer überwunden werden könne. Doch die Richtigkeit der These, nur ein *Big Push*, d.h. die angestrebte massive Erhöhung der Entwicklungshilfe für Afrika südlich der Sahara, garantiere die Halbierung der Armut, kann man mit guten Gründen bezweifeln.⁴⁾

40 Prozent der Mittel sollen für die Befriedigung der Grundbedürfnisse und die direkte Armutsminderung ausgegeben werden. Die Finanzierung der Eindämmung von AIDS/HIV ist sicher gerechtfertigt und liegt zudem auch im unmittelbaren Interesse der Geber. Angebracht ist auch die Förderung des Erzie-

hungswesens und der Wasserversorgung, die vor dem Zusammenbruch stehen, weil die Mittel vieler afrikanischer Staaten für die Grundversorgung der Bevölkerung nicht ausreichen. Die von der Weltbank im Rahmen der Strukturanpassungsreformen der achtziger Jahre auferlegte Finanzierung durch Gebühren hat sich als nicht praktikabel erwiesen. Die CFA schlägt vor, die Geber sollten deshalb in Zukunft darüber hinaus auch die Personal- und Unterhaltskosten dieser Programme finanzieren. Das wäre ein ungedeckter Scheck auf die Zukunft, denn die Nachfrage nach Bildung, Gesundheitsversorgung und Wasser ist prinzipiell unbegrenzt. Sollten die dafür veranschlagten Mittel nicht ausreichen, womit zu rechnen ist, könnten sich die Geber bald dazu gezwungen sehen, mehr Mittel als vorgesehen anzusetzen, denn einmal gewährt, ließe sich das Programm kaum mehr einschränken. Nur wenn sicher wäre, dass die Aufwendungen zu einem absehbaren Zeitpunkt von den geförderten Ländern selbst übernommen werden könnten, wäre eine derartige Anschubfinanzierung zu verantworten.

Der Bericht geht davon aus, dass die Anschlussfinanzierung durch ein bis dahin erreichtes Wirtschaftswachstum gesichert werde. Um dieses in Gang zu bringen, sollen die restlichen 60 Prozent der neuen Mittel verwendet werden. Sie sollen für Infrastruktur, Landwirtschaft und Wirtschaftsförderung eingesetzt werden. Der Rückgriff auf die Modernisierungstheorie, d.h. die Annahme, dass das Ausbleiben des Wachstums in der afrikanischen Ökonomie auf Kapitalmangel und fehlendes technisches Know-how zurückzuführen sei, wird durch die Erfahrung nicht gestützt. Nichts garantiert, dass der neue massive Ressourcentransfer einen Wachstumsschub bewirkt und effizienter und wirksamer der Armutsminderung zugute kommt als die in diesen Bereichen gegebenen umfassenden Finanzhilfen in den ersten Jahrzehnten der Entwicklungszusammenarbeit. Ihre Kaufkraft war vermutlich wesentlich höher als die nun neu vorgeschlagenen Transfers. Der Nachweis, dass die teuer finanzierten Maßnahmen langfristig und nachhaltig strukturbildend und wachstumsfördernd wirken und nicht nur wiederum kurzfristige Strohfeuer entfachen, ist bisher nicht erbracht, denn die Wirkungen der in den letzten Jahren im Rahmen des Schuldener-

lasses für die ärmsten und am meisten verschuldeten Länder (HIPC-Initiative) zur Verringerung der Armut aufgebrauchten Mittel sind bisher nicht bekannt. Zuverlässige und aussagekräftige Evaluierungen gibt es dafür ebenso wenig wie zur ersten Phase des Cotonou-Abkommens (2000–2005) der Europäischen Union (EU) mit den AKP-Staaten.

Um dieses Manko, dass die angenommenen Wirkungen des *Big Push* bisher nur hypothetisch begründet werden können, auszugleichen, beruft sich die CFA auf eine bereits heute sichtbare Steigerung des Wachstums der Wirtschaft in Afrika. Die Angaben verlieren jedoch bei genauerer Betrachtung an Glanz. Die positiven Zahlen stammen einmal von den Erdöl produzierenden Ländern, zum andern von Ländern, die besonders große Ressourcenzuflüsse durch Entwicklungshilfeleistungen erhalten haben. Inzwischen bekommt knapp die Hälfte der Länder Zuschüsse in Höhe von mehr als zehn Prozent ihres Bruttosozialproduktes, in elf Ländern sind es sogar über 20 Prozent.⁵⁾ Trotz der umfangreichen Hilfen hat das Pro-Kopf-Einkommen zwischen 1990 und 2002 nicht zugenommen, sondern die Zahl der in absoluter Armut lebenden Menschen ist um ein Drittel gestiegen. Auch darf man nicht übersehen, dass trotz der hohen Zuflüsse an Entwicklungsmitteln zur Minderung der Armut gerade auch in den so genannten Reformländern ein Wachsen der Ungleichheit zwischen Arm und Reich festzustellen ist.⁶⁾ Ebenso war der Kampf gegen die Korruption, der in allen Dokumenten der G8 und von NEPAD einen prominenten Platz unter den Bedingungen für *good governance* einnimmt, wenn man sich nicht nur an Ankündigungen und Gesetzestexte hält, sondern an die Realität, bisher nicht erfolgreich.

Der Optimismus, den der Bericht der CFA ausstrahlt und der die Beschlüsse von Gleneagles beflügelte, beruht auf einer Zustandsanalyse, die in vielen Punkten erhebliche Zweifel weckt. Das gilt aber auch für die Modalitäten, die der neuen Strategie zugrunde liegen.

■ Neue Modalitäten der Entwicklungshilfe

Genau so problematisch wie die massive Erhöhung der Mittel sind auch die von der CFA, und parallel

5) OECD/DAC Development Statistics 2004 Table 25.

6) Der GINI-Index weist in vielen afrikanischen Ländern besonders schlechte Werte auf. Dazu UNDP: *Human Development Report 2005*. New York 2005.

dazu auch die in den neuen Dokumenten der EU⁷⁾, vorgeschlagenen Modalitäten der Vergabe.

Der vermehrte Ressourcenfluss soll überwiegend in Form von Budget- und Programmhilfe gegeben werden. Die ausufernde Zahl der Projekte und die mangelnde Abstimmung der Hilfe einer Vielzahl von Geberorganisationen sind seit langem ein vielfach beklagter Missstand. Sicherlich hat die Art, wie Hilfe gegeben wird – oft bestimmt durch bürokratische Erwägungen und Eigeninteressen der Geberländer und Durchführungsorganisationen – erhebliche Mängel, die allerdings bisher erst ansatzweise untersucht wurden. Die EU, die Weltbank und einige bilaterale Geber propagieren nun – unter Berufung auf die *ownership* der Empfängerländer – den Übergang zur Budget- und Programmhilfe, die technisch und organisatorisch effizienter sei und die Regierungen und Verwaltungen für die Umsetzung verantwortlich mache. Die Europäische Kommission vergab 2003 bereits 30 Prozent ihrer Hilfe als Programm- und Budgethilfe an 16 afrikanische Länder,⁸⁾ weitere 14 haben hierfür Zusagen. Die mangelnde Wirkung der bisherigen Projekthilfe lag jedoch nicht nur daran, dass sie inkohärent, oberflächlich, punktuell, zeitlich begrenzt und selektiv war. Auch bei einer größeren Kohärenz und Reichweite wären ihre Wirkungen kaum größer gewesen. Einwirkungen von außen haben immer nur begrenzte Wirkungen und hängen in hohem Maße von den jeweils landesspezifischen politischen Bedingungen ab. Dort, wo die institutionellen und politischen Voraussetzungen günstig waren, hat auch die Projekthilfe gute Ergebnisse erzielt. Die bisherigen Erfahrungen mit Budgethilfen, die seit Jahrzehnten von Frankreich und später auch vom Internationalen Währungsfonds (IWF) im Rahmen der Strukturanpassungsprogramme gegeben wurden, hatten nachweisbar keinen größeren Erfolg.

Möglichen technischen Vorteilen stehen vermutlich negative politische Wirkungen gegenüber. Budgethilfen schaffen neue Abhängigkeiten, lähmen Initiativen und verwischen die Verantwortlichkeiten. In den Ländern, die massiv Zuwendungen auf diese Weise erhalten, wird die Eigensteuerung ihrer Entwicklungsstrategien geschwächt. Es ist auch zweifelhaft, dass Budgethilfe, wie behauptet, partnerschaftliche Zusammenarbeit und *ownership* begünstige.

7) European Commission, Communication from the commission to the Council, the European Parliament and the European Economic and social committee. *EU strategy for Africa. Towards a Euro-African Pact to accelerate Africa's Development*, Com (2005) 489 final Brussels 12.10.2005.

Europäische Kommission, Vorschlag der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Wirtschafts- und Sozialrat und den Rat der Regionen: Vorschlag für eine gemeinsame Erklärung des Rates, der europäischen Parlaments und der Kommission: *Die Entwicklungspolitik der Europäischen Union „Der europäische Konsens“*, Com (2005) 311 endg. Brüssel 13.7.2005.

8) Berechnet nach European Commission, *The European Community's Development Policy and External Assistance, Annual Report 2004*. Brüssel Oct. 2004.

Vielmehr bewirken die damit verbundene „Regierungsberatung“ und umfassende Finanzkontrollen eine Kompetenzbeschränkung und Entmachtung der verantwortlichen Ministerien und Verwaltungen. Sie behindern den Prozess der Herausbildung wirksamer parlamentarischer Kontrollen, denn diese schließen notwendigerweise das Budgetrecht ein. Vor allem kleinere oder besonders arme Staaten, die einen hohen Prozentsatz der Hilfe als Budgethilfe und Programmhilfe empfangen, werden dadurch zu Quasi-Protektoraten, in denen für wichtige Politikfelder die Regierung de facto nicht mehr zuständig ist. Die politischen Entscheidungen werden vielmehr von ausländischen Beratern und Kontrolleuren getroffen, die politisch nicht rechenschaftspflichtig sind.⁹⁾

9) Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (Nina Kielwein), Herausforderungen für die öffentliche Entwicklungsfinanzierung in Subsahara-Afrika: Aktuelle Debatten über Instrumente und Optionen, Bericht zum DIE-Afrika-Fachgespräch am 1.7.2005 Bonn 2005 S. 28.

Die vorgeschlagene Budget- und Programmhilfe verschiebt zudem den Schwerpunkt der Auslandshilfe erneut zugunsten staatlicher Interventionen und der Entscheidungsmacht der zentralen Bürokratie. Trotz vielfältiger Erwähnung der Rolle der Zivilgesellschaft und der *public-private partnership* im Bericht der CFA ist nicht zu übersehen, dass eine konsequente Konzentration auf Budget- und Programmhilfe die im letzten Jahrzehnt erreichte „Entstaatlichung“ wieder rückgängig machen würde, die durch die Förderung einer Vielfalt nichtstaatlicher, direkt auf die Zielgruppen der besonders von der Armut betroffenen Bevölkerungsschichten gerichteten Initiativen bewirkt wurde. Sicherlich führt die letztlich anarchische Struktur der Tätigkeit der Nichtregierungsorganisationen in vielen Fällen auch zu Fehlentwicklungen und ist unter rein makroökonomischen Gesichtspunkten nicht sehr effizient. Andererseits ist nicht zu verkennen, dass die Nichtregierungsorganisationen die Schwächen oder das Versagen der staatlichen Politik ausgeglichen und direkt zur Armutsminderung beigetragen haben. Sie haben in vielen Ländern Afrikas einen Mentalitätswandel der Bevölkerung und der lokalen Eliten eingeleitet, der als die wichtigste Errungenschaft des letzten Jahrzehntes in Afrika bewertet werden muss. Der nun wieder weitgehend nur makroökonomisch geführte Diskurs lässt unberücksichtigt, dass Entwicklung auch die Mobilisierung der Bevölkerung durch *participation*, *ownership* und *empowerment of the poor* erfordert. Entwicklung erfordert eine soziale

Strategie, die nicht nur bei den Eliten, sondern auch bei der Bevölkerung zu Änderungen ihres Verhaltens, zu mehr Teilnahme und Verantwortung, zur Relativierung ethnischer und verwandtschaftlicher Identifikationen und letztlich auch zu geringeren Geburtenraten führt.

Demgegenüber ist es von geringerer Bedeutung, dass durch die vorgeschlagene Strategie die widerstreitenden Positionen, ob der Schwerpunkt der Förderung auf der Grundbedürfnisbefriedigung oder auf den öffentlichen Investitionen liegen soll, miteinander versöhnt werden.¹⁰ Die Verantwortung für eine partizipative und sozial orientierte, die Wachstumskräfte stärkende Politik, demokratische Mitsprache, Dezentralisierung und Selbstverwaltung, adäquate Bildungsinhalte, Förderung der Zivilgesellschaft, Bevölkerungspolitik, sozialen Ausgleich und Verbesserung der Chancengleichheit, ein modernes Rechtssystem, allgemeinen Zugang zur Rechtsprechung, Verbesserung der Verwaltungsstrukturen und Qualifizierung des Verwaltungspersonals, Eindämmung der Korruption usw., all dies zusammengefasst in dem schwammigen Begriff der *good governance*, obliegt nach der Ansicht von Sachs und der CFA den jeweiligen Regierungen. *Good governance* wird zwar auch im Sachs-Bericht und im Bericht der CFA als Herzstück der Entwicklung anerkannt. Aber anders als die EU, welche Grundrechte und Demokratie im Vertrag von Cotonou 2000 als Bedingungen für die Zusammenarbeit einforderte, oder als die Weltbank und der IWF – und in ihrem Gefolge viele bilaterale Geber –, welche die Erstellung eines Poverty Reduction Strategy Paper (PRSP) als Voraussetzung für die Zusammenarbeit ansehen, halten der Sachs-Bericht und die CFA die politische Konditionalität in der Auslandshilfe für falsch. Die Qualität der *governance* sei in Afrika so gering, weil Afrika arm sei. Die Korruption afrikanischer Regierungen und der Missbrauch von Entwicklungshilfe sei nicht größer als in anderen Kontinenten. Es sei nötig, auch ineffiziente Regierungen zu unterstützen, sofern sie nur zu Reformen bereit seien. Nur wenn Entwicklungshilfe und die Verbesserung von *governance* parallel liefen und zudem noch von einer unterstützenden Politik der Geber, etwa im Handelsbereich, begleitet würden, könnte der Durchbruch zu einer selbsttragenden

10) Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE) (Dirk Messner / Peter Wolff), *Die Millenniums-Entwicklungsziele – Über den Sachs-Bericht hinaus denken, Analysen und Stellungnahmen 5/2005*, Bonn 2005, S. 1.

Entwicklung geschafft werden. Der Inhalt der Reformen müsse von den afrikanischen Regierungen selbst zu ihren eigenen Bedingungen konzipiert werden. Sie müssten die Verschiedenartigkeit der Länder Afrikas berücksichtigen und sich nicht nach den Vorlieben und Prozeduren der Geber richten.

Trotz dieser Einlassungen geht der Bericht der CFA allerdings dann doch wieder in viele Einzelheiten. Dabei werden allerdings wichtige Fragen ausgeklammert. Wie kann eine Ausbildung breiter qualifizierter Eliten, die womöglich die wichtigste Voraussetzung für den Wirtschaftsaufschwung in Süd- und Ostasien war, in Afrika erfolgen, wie können jenseits der vorherrschenden Kleinbauernwirtschaft die agrarischen Produktionskapazitäten gesteigert werden, wie kann die sich weitende Kluft zwischen den absolut Armen und den von der Rentenökonomie Profitierenden verringert werden? Die Strategie verharmlost die Komplexität und die Widersprüche in den afrikanischen Gesellschaften und wiederbelebt mit ihrer Konzentration auf den sozialen Konsumbedarf die in den sechziger und siebziger Jahren für Afrika üblichen Planungsmechanismen. Sie klammert vor allem die grundlegende strukturelle Schwäche der meisten afrikanischen Staaten aus¹¹⁾ und läuft damit Gefahr, die „weißen Elefanten“ der ersten Entwicklungsdekaden durch „papierene Elefanten“ zu ersetzen.¹²⁾

Die neue Strategie bedeutet eine Akzentverschiebung in der Frage der Konditionalität. Sie lehnt vertragliche Vereinbarungen zu *good governance* und politische Konditionalisierung ab. Gegenseitiger Respekt und Solidarität sollten in Zukunft die Zusammenarbeit bestimmen. Für die Verbesserung von *governance*, Demokratie und Menschenrechten sollen AU und NEPAD selbst die Verantwortung tragen. Dies bedeutet nichts anderes als die Abkehr von dem bisher gültigen Prinzip, durch Einwirkungen von außen partizipative und demokratische Strukturen zu fördern.

So ist der entscheidende und neue Aspekt in den Beziehungen zwischen Afrika und den G8-Ländern, dass die Bewertung von Reformvorschlägen und ihrer Umsetzung nicht mehr von den Gebern vorgenommen, sondern zwischen diesen und NEPAD vereinbart werden soll, wobei NEPAD und AU durch

11) Deren Vorhandensein kann nicht geleugnet werden, selbst wenn man nicht der radikalen Analyse von Patrick Chabal / Jean-Pascal Daloz, *Africa works. Disorder as political instrument*, Oxford (Currey) 1999, zustimmt.

12) François Egil, «Les éléphants de papier. Réflexions impies pour le V^e anniversaire des objectifs de développement du millénaire», in: *Politique Africaine* 99, Octobre 2005, p. 97.

den African Peer Review Mechanism (APRM) sozusagen eine kollektive Verantwortung für den Reformprozess übernehmen. Gegenüber allen kritischen Einwendungen gegen die Strategie und die Problematik ihrer Umsetzung verweist der Bericht der CFA immer wieder auf NEPAD. Der APRM ist sozusagen das Allheilmittel zur Herstellung der Reformfähigkeit Afrikas.

Auch hier behauptet die CFA zur Untermauerung ihrer Forderungen, dass sich die politischen Strukturen bereits sichtlich verbessert hätten. Erneut ist es schwierig, den Optimismus der CFA nachzuvollziehen. In Wirklichkeit hat sich politisch in Afrika südlich der Sahara in den letzten Jahren nicht viel verändert. Ein Vergleich des Freedom House Index¹³⁾ von 2003 mit dem von 2005 zeigt, dass vier Länder in Afrika südlich der Sahara von der Kategorie „teilweise unfrei“ zur Kategorie „unfrei“ herabgestuft wurden, nur zwei Länder konnten von „unfrei“ zu „teilweise frei“ höher gestuft werden. Derzeit sind nur elf von 48 Ländern als „frei“ einzustufen,¹⁴⁾ 21 als „teilweise frei“ und 16 als „unfrei“. Auch hat die Zahl der gewaltsamen oder demokratisch nicht legitimierten Regierungswechsel gegenüber früheren Zeiten kaum abgenommen¹⁵⁾. Die großen Konflikte Afrikas verursachen riesige Schäden und Folgekosten, die ein Vielfaches der Entwicklungshilfe ausmachen. Die Konflikte konnten zwar eingedämmt, aber nicht wirklich beigelegt werden. Diejenigen am Horn von Afrika, im Gebiet der Großen Seen, im Sudan und in Westafrika (Sierra Leone, Liberia, Elfenbeinküste) sind kaum unter Kontrolle, und die betroffenen Länder sind nach wie vor weit entfernt von einer geordneten Staatlichkeit. Die Spannungen zwischen Äthiopien und Eritrea halten an. In Togo, Tschad und Zimbabwe drohen durch innenpolitische Verwerfungen neue Krisenherde zu entstehen. Kann es der AU und NEPAD besser als den Vereinten Nationen oder außerafrikanischen Vermittlern gelingen, gewaltsame Konflikte, die für die politische und wirtschaftliche Entwicklung den größten Risikofaktor darstellen, zu verhindern?

■ Afrikanische Union

Die Afrikastrategie der G8, die auf den drei Pfeilern Sicherheit und Frieden, innere Reformen, wirtschaft-

- 13) Freedom House, *Freedom in the World. Combined Average Ratings, New York 2003 and 2005.*
- 14) Nur in dreien der elf Länder, in Südafrika und in den kleinen Inselstaaten Cap Verde und Mauritius kann man von vollen demokratischen Verhältnissen ausgehen.
- 15) Bis 2000 gibt darüber ein Aufsatz von Arthur R. Goldsmith, „How leaders left office in post-colonial Africa“, in: *Journal of modern African Studies*, Cambridge 2001 p. 422, einen guten Überblick.

16) United Kingdom...
(Anm. 2) § 7.

17) Immaculate Motsi, The Peace and Security Council of the African Union: Opportunity and constraints, Electronic briefing paper 29/2004. Centre for international political studies. University of Pretoria, Pretoria 2004.

liche Entwicklung beruht, steht und fällt also mit dem Erfolg oder Misserfolg von AU und NEPAD: „Our commitments today built on Africa’s own efforts, set out in the AU and NEPAD strategies and programmes.“¹⁶⁾ Die partnerschaftliche Zusammenarbeit mit der AU und mit ihrem Wirtschaftsprogramm NEPAD ist demnach das Kernelement der Gleneagles-Strategie.

Ihren Statuten nach ist die AU eine Mischung von EU, Europarat und Vereinten Nationen. Die leidvollen Erfahrungen mit der OAU, die sich unfähig zeigte, innerafrikanische Konflikte zu mildern oder zu lösen, bewirkte, dass auf Initiative der Promotoren von NEPAD 2002 als zusätzliches Organ noch einen Peace and Security Council (PSC) eingerichtet wurde. Der PSC hat das Recht, bei schwerwiegenden Verstößen seiner Mitgliedsregierungen gegen ihre Verfassung und die Menschenrechte und bei Einmischung in die Angelegenheiten anderer Staaten zu vermitteln und Beobachtermissionen zu entsenden und, falls dies ohne Wirkung bleibt, der Vollversammlung der AU Sanktionen und militärische Interventionen vorzuschlagen. Der PSC unterscheidet sich grundsätzlich vom UN-Sicherheitsrat durch das Fehlen von ständigen Mitgliedern mit Vetorecht. Auch bleibt die letzte Entscheidungskompetenz bei der Vollversammlung der AU, in der jedes Land, groß oder klein, eine Stimme hat. Es ist fraglich, ob diese Konstruktion sich für die Aufgaben, für die der PSC geschaffen wurde, bewähren kann.

Trotz der Rückbindung des PSC an die Vollversammlung gibt es bei vielen Mitgliedsstaaten, die in ihm eine Bedrohung ihrer Souveränität sehen, erhebliche Vorbehalte. Viele afrikanische Politiker sehen im PSC eine von außen oktroyierte Institution, die sich mit der Vision einer eigenständigen afrikanischen Institution nicht vereinbaren lässt. Der PSC folge einer in sich unehrlichen Konzeption, die deshalb geringe Chancen auf Bestand und Erfolg habe¹⁷⁾.

Dem PSC fehlen aber auch für die von ihm zu verantwortenden Einsätze der afrikanischen Friedensstreitkräfte die erforderlichen finanziellen, logistischen und verfahrensmäßigen Kapazitäten. Er ist deshalb auf Hilfe von außen angewiesen – auf die EU, die NATO und die Vereinten Nationen. Diese Hilfe wurde von den G8, der EU und bilateralen Gebern

zugesagt und von der EU mit der African Peace Facility auch eingelöst. Der von der AU eingerichtete Peace Fund, der sich aus Mitgliedsbeiträgen finanzieren soll, wird dagegen wohl kaum Bedeutung erlangen.

Ungeklärt ist, wie die Peacekeeping Force von den im Rahmen der Regionalorganisationen vorgesehenen regionalen friedenserhaltenden Streitkräften abgegrenzt wird – sie soll sich aus regionalen Brigaden zusammensetzen – und wie Konflikte bezüglich des Mandates, der Loyalitäten und Verpflichtungen vermieden werden können. Wer wird die Verantwortung für militärische Einsätze haben? Die Frage der Kompetenzabgrenzung führte auch zu Schwierigkeiten in der institutionellen Zusammenarbeit mit den UN. Der Einsatz der AU-Peacekeeping Force in Burundi wurde nach sechs Monaten von diesen übernommen, und auch für den derzeitigen Einsatz der AU in Darfur/Sudan ist nun eine Ergänzung durch die UN vorgesehen. Es zeigt sich, dass der PSC politisch letztlich vom guten Willen der afrikanischen Vormächte Südafrika und Nigeria sowie von den Vereinten Nationen abhängig ist.

Kann der PSC angesichts der Vorbehalte und Beschränkungen eine effiziente Institution zu Prävention, Management und Lösung von Konflikten werden? Neben den möglichen härteren Entscheidungen entgegenstehenden eigenen Interessen der jeweiligen Mitglieder werden auch die Zweifel an der Wirkung derartiger Interventionen seine Entscheidungsfreude hemmen. Ebenso wie die Vereinten Nationen bei ihren bisherigen Interventionen leidet auch das AU Peace and Security Scheme darunter, dass es kaum die Konflikte an ihren eigentlichen Wurzeln anpacken kann.¹⁸⁾

Damit stellt sich die Frage, ob die Arbeit der AU nicht von denselben Problemen, die schon die OAU behinderten, beeinträchtigt werden wird.¹⁹⁾ Das Pochen auf die Souveränität und die Vorbehalte gegen supranationale Regelungen wie auch die Furcht vor der Vorherrschaft der Regionalmächte wie Südafrika und Nigeria kennzeichnen nach wie vor die Beziehungen untereinander. Während die größeren Staaten kaum Sanktionen und Interventionen zu befürchten haben, droht dieses Instrument vor allem den mittleren und kleineren Staaten, von denen viele an schwerwiegenden politischen Problemen kranken.

18) „Political initiatives to prevent, manage and resolve conflict need to be matched with strategies on the part of national, regional and international actors to address the social and political vulnerabilities at the root of conflict.“ So Kristina Powell, *Opportunities and challenges for delivering on the responsibility to protect the African Union's emerging peace and security regime*, Institute for Security Studies Pretoria Monograph 119, May 2005.

19) Francisco K.N. Olympio, *Transformation of the Organisation of African Unity (OAU): A new vision for the 21st century, or political rhetoric?*, Dissertation Trier 2004.

Was die Mitgliedsstaaten der AU verbindet, sind – wie die Diskussion um die Vertretung Afrikas im UN-Sicherheitsrat und auch das Verlangen nach vermehrter Hilfe zeigen – die Forderungen an die Industrieländer und ehemaligen Kolonialmächte. Die neue AU lebt von der Idee, kollektiv besser als die Einzelstaaten die Interessen Afrikas innerhalb der internationalen Staatengemeinschaft vertreten zu können. Diese Interessengemeinschaft endet, wo eigene nationale Interessen in Konflikt mit den gesamtafrikanischen Interessen geraten. Deshalb fällt es der AU schwer, sich nach innen, unter den Mitgliedsstaaten, zu einigen. Das zeigte sich bei den neuen Konflikten in Sudan, in Simbabwe, in Togo und Elfenbeinküste. Welche inneren Spannungen die AU aufweist, wurde jüngst deutlich bei der Wahl eines neuen Präsidenten. Ein positives Zeichen war, dass der nach dem Rotationsprinzip vorgesehene, durch die Menschenrechtsverletzungen in Darfur belastete sudanesischer Präsident überredet werden konnte, ein Jahr zu warten. Negativ war, dass an seiner Stelle der in Menschenrechtsfragen kaum weniger belastete Präsident der Republik Kongo gewählt wurde. Politisch einschneidende Entscheidungen in einer Organisation mit einer fast in jeder Hinsicht heterogenen Mitgliedschaft, zu der viele Länder mit nichtdemokratischen Regimen oder mangelhaften staatlichen Strukturen gehören, sind schwierig zu treffen. Zudem können die großen, politisch oder wirtschaftlich wichtigen Staaten wie Südafrika, Nigeria, Angola und Äthiopien, ganz zu schweigen von den Maghreb-Staaten, darauf rechnen, international auch ohne die AU ihren Interessen Geltung zu verschaffen. Anders als die EU, die auf gemeinsamen Werten und verbindlichen Kriterien für die politische und wirtschaftliche Ordnung beruht, ist die AU keine politische Union, sondern bleibt eine Regionalorganisation der Vereinten Nationen. Wird die AU ein Forum für die Rhetorik afrikanischer Staatsoberhäupter und eine für die Geberländer errichtete Fassade bleiben? Die Wahrscheinlichkeit hierfür ist groß, trotz der erweiterten Kompetenzen und einer beeindruckenden Zahl von Gremien der neuen Organisation. Dass sie mehr wird als ein in manchen Konflikten nützlicher Akteur für Friedensvermittlung und die Gestellung von Friedenstruppen sollte nicht erwartet werden.

■ NEPAD

Ähnlich zurückhaltend müssen die Chancen von NEPAD beurteilt werden. Der Unterstützung von NEPAD liegt die Hoffnung zugrunde, dass positive Entwicklungen in einigen Reformstaaten zum Motor für innere politische und wirtschaftliche Reformen im kontinentalen Rahmen werden, so wie sich das Beispiel der Europäischen Gemeinschaft auf Süd- und Osteuropa ausgewirkt hat. Ein derartiger Vergleich ist, so gern er von afrikanischen Staatschefs gehört wird, realitätsfern.²⁰⁾

NEPAD war als Millennium African Renaissance Plan ein Projekt des südafrikanischen Präsidenten Thabo Mbeki, das den senegalesischen Präsidenten Wade und den nigerianischen Präsidenten Obasanjo veranlasste, ähnliche Pläne zu entwerfen. Nach intensiven Konsultationen mit der Weltbank, dem IWF, transnationalen Konzernen, und den G8 wurden die drei Konzepte vereint. NEPAD verdankt so sein Entstehen einer Kombination von Visionen afrikanischer Politiker und den Konzepten der internationalen Finanzinstitutionen und knüpft damit an die Programme der strukturellen Anpassung und der HIPC-Initiative an. Unter dem Druck der OAU wurde es dann nochmals verändert, wofür die geplante Umgründung der AU und die Interessen Nigerias ausschlaggebend waren. 2001 wurde entschieden, dass NEPAD ein integraler Bestandteil der AU werden sollte. Ende 2002 kam es mit der AU zu einem weiteren Kompromiss, dass nämlich alle politischen Fragen, die sich aus dem Ablauf des *peer review* ergäben, von den Gremien der AU entschieden werden müssten.²¹⁾ Die politische Kompetenz in Fragen des APRM und Vertretung gemeinsamer handelspolitischer Interessen wurde auf die AU übertragen. Um durch einen Streit die AU nicht von vornherein zu schwächen, mussten sich die Initiatoren von NEPAD auf ein kompliziertes Zusammenspiel der beiden Institutionen einlassen.

Kritiker sehen in dieser Entscheidung die Korruption einer guten Idee, wenn nicht sogar eine Kapitulation. Durch diesen Kompromiss wurden die Arbeitsweise und die Entscheidungsprozesse von NEPAD komplex, um nicht zu sagen ambivalent. Man muss sich wirklich fragen, was NEPAD eigentlich ist.²²⁾ Eine Antwort findet man am besten, wenn

20) Wenn er auch zu den derzeitigen Topoi der internationalen Entwicklungspolitik gehört. So z. B. der Präsident der EU, José Manuel Barroso am 4.7. 2005 in einer Ansprache bei der Eröffnungssession der AU in Sirte. Barroso: „From Schuman to Sirte: a tale of two unions“. Opening session of the African Union Assembly. Sirte, Libya, 4 July 2005 EC SPEECH/05/413.

21) Dazu Willie Breytenbach, „The African Union and NEPAD: Reviewing the progress towards new partnerships“, in: Namibian Economic Research Unit (NEPRU): *Monitoring Regional Integration in Southern Africa. Yearbook Volume 4-2004* Windhoek 2004 p. 143–157.

22) Herbert Ross, „The survival of NEPAD and the African Peer Mechanism: A critical review“, in: *South African Journal of International Affairs*, volume 11/1 Summer/autumn 2004 S. 21–38.

man klärt, was es nicht ist. Es ist keine kontinentale Entwicklungsstrategie. Die NEPAD-Dokumente zählen zwar die Probleme Afrikas systematisch auf, geben aber keinen Hinweis darauf, welche Probleme zuerst angepackt, wie sie gelöst und wie die Lösungen finanziert werden sollen. Es ist auch kein neuer kontinentaler Entwicklungsplan, denn die 20 großen regionalen Infrastrukturprojekte, die es für vordringlich erklärt hat, stammen aus der Zeit vor seiner Entstehung. Es ist auch kein Durchführungsorgan, obwohl NEPAD in bewährter Manier afrikanischer Organisationen danach strebt, durch die Gründung neuer Fonds diese Eigenschaft zu gewinnen. Die Durchführung der großen von NEPAD vorgeschlagenen Projekte, sollten sie aufgegriffen werden, wird jedoch der ADB obliegen. NEPAD ist auch keine Projekt-Clearingstelle, denn es hat weder das Personal noch die Kompetenz, ein Dutzend internationaler Organisationen von der Weltbank bis zu den Regionalen Wirtschaftsgemeinschaften (RECs) und 53 nationale Regierungen zu koordinieren. Es ist kein Think Tank, denn es hat nicht die Kapazität, eigenständige und neue Entwicklungsansätze, an denen es Afrika seit der Entkolonialisierung mangelt, zu entwerfen. Es ist auch kein Mobilisierungsprogramm für eine eigenständige, dynamische afrikanische Entwicklung, denn Umfragen haben ergeben, dass nur in Südafrika und Uganda die Mehrheit der politischen Klasse bisher von der Durchführbarkeit von NEPAD überzeugt ist.²³⁾

23) Dazu Hennie Kotzé and Carly Stein, *African Elite perspectives: AU and NEPAD. A comparative study across seven African countries*, KAS Occasional Papers Johannesburg 2003. Die Studie wurde in sieben afrikanischen Ländern, nämlich in Südafrika, Nigeria, Senegal, Algerien, Kenia, Uganda und Simbabwe, durchgeführt. Deren Regierungen haben sich, mit Ausnahme von Simbabwe, am meisten für NEPAD engagiert. Man kann annehmen, dass in den übrigen 46 Ländern das Ergebnis noch weit negativer ausgefallen wäre.

Was ist also NEPAD? Es ist entstanden aus einer Initiative afrikanischer Staatschefs, die darin eine Chance sahen, durch eine enge Zusammenarbeit mit den Industrieländern die Krise und die wirtschaftliche Stagnation des Kontinentes zu überwinden. Es ist es ihnen immerhin damit gelungen, den politischen und wirtschaftlichen Problemen Afrikas auf der Agenda der internationalen Staatengemeinschaft einen prominenten Platz zu verschaffen. Sie haben auch eine Diskussion über *Governance*-Probleme angestoßen, die vorher unter afrikanischen Politikern niemals offen diskutiert wurden. Das Problem ist, dass NEPAD bei seinem Start als ein Allheilmittel und Hoffnungsträger in der Öffentlichkeit gepriesen wurde und jetzt, fünf Jahre später, Ergebnisse vorweisen müsste, die es nur ansatzweise erbringen kann.

Ein Kernelement von NEPAD sind die *peer reviews* im Rahmen des bereits mehrfach erwähnten APRM. Die Bezeichnung *peer review* ist allerdings eine irreführende Bezeichnung. Die Prüfung folgt einem von technischen Experten entworfenen und durch ein Gremium von sieben herausragenden Persönlichkeiten gut geheißenen Fragebogen. Er soll von der Regierung, dem Parlament und Repräsentanten der Zivilgesellschaft des geprüften Landes beantwortet werden, seine Ergebnisse sollen in einem Konsenspapier zusammengefasst werden und in einen nationalen Aktionsplan einmünden. Parallel dazu besucht ein Team des APRM-Sekretariats das Land und erarbeitet zu dem Aktionsplan eine eigene Stellungnahme. Das Gremium von sieben herausragenden Persönlichkeiten nimmt Stellung zu dem Bericht, den es dann dem APRM-Komitee der Staatshäupter zuleitet, das ihn schließlich mit seinen Kommentaren und Empfehlungen veröffentlicht.

Durch die Eingliederung in die AU wurde der APRM für alle Staaten geöffnet, auch für solche mit politischen Defiziten. Der Überprüfungsprozess, dem bis jetzt 24 von 52 Ländern zustimmten, dürfte sich über mehrere Jahre hinziehen. Ob er wirklich zu objektiven Beurteilungen führen wird, muss abgewartet werden. Kritisch sind nicht so sehr die Ergebnisse der reformbereiten Staaten, sondern die Berichte von Staaten mit schwerwiegenden Defiziten ihrer *governance*. Es ist fraglich, ob diese angesprochen werden. Aber nur dadurch kann der APRM Glaubwürdigkeit gewinnen. Es belastet aber NEPAD, dass bereits in die erste Runde des APRM Staaten einbezogen werden mussten, die, wie Ruanda und Uganda, schwere Demokratiedefizite aufweisen und durch ihre Einmischung in der Demokratischen Republik Kongo den Frieden in Afrika nachhaltig störten.²⁴⁾ Andere Länder haben zwar äußerlich eine demokratische Verfassung, Machtfragen entscheidet aber das Militär.

Die politischen Probleme des APRM verdeutlicht eine im Auftrag des englischen Entwicklungsministeriums durchgeführte Studie. In vier der untersuchten Länder, die Hauptunterstützer des APRM sind,²⁵⁾ weisen die letzten demokratischen Wahlen ernste Defizite auf. Es ist unverkennbar, dass selbst politische Eliten, die ein neues und demokratisches Regime begründet haben, zur Praxis ihrer Vorgänger zurück-

24) Dazu International Crisis Group (ICG), Schreiben des Präsidenten Gareth Evans an den Präsidenten und den Vorsitzenden der AU-Kommission und an die Staatshäupter der G8 vom 23.6.2005. <http://www.crisisgroup.org/home/> (Zugriff 2.7.2005).

25) Kwesi Aning / Prosper Addo / Emma Birikorang / Emmanuel Sowatey, African Commitments to Conflict Prevention and Peacemaking, African Human Security Initiative. O.O. 2004.

kehren, d.h. alles tun, um an der Macht zu bleiben. Auch die verfassungsmäßige Begrenzung der Amtszeit der Präsidenten, die im Transformationsprozess auf Grund der Erfahrungen mit einer langen persönlichen Herrschaft in mehreren Ländern eingeführt wurde, ist in Gefahr. Sollte zum Beispiel Museveni nach einer entsprechenden Verfassungsänderung erneut zum Präsidenten Ugandas gewählt werden, müsste dies als schwerer Rückschlag für die Demokratisierung Afrikas bewertet werden.

Wird das APRM-Komitee der Staatschefs wirklich den Mut und den Willen aufbringen, sich über eigene nationale Interessen und Rücksichten hinwegzusetzen und etwas gegen derartige oder ähnliche Tendenzen zur Unterhöhlung des Demokratisierungsprozesses zu unternehmen? Was wird es gegen offenkundig schlecht regierte Staaten unternehmen? Aber selbst wenn der APRM deutlichere und präzisere Ergebnisse hervorbringen sollte als erwartet, bleibt die Umsetzung seiner Empfehlungen immer noch im Ungewissen.

Eine weitere Frage ist, ob die von den Teilnehmern des APRM erwartete „Belohnung“ in Form von vermehrter Entwicklungshilfe und einem Zustrom privaten Kapitals sich materialisiert.

Zwar haben die G8 versprochen, dass die zusätzlichen Mittel Ländern mit politischen, administrativen und wirtschaftlichen Reformen zugute kommen sollen. Werden sie sich aber dafür an den Ergebnissen des APRM orientieren? Die darauf gründenden nationalen Aktionspläne werden sich möglicherweise von den Poverty Reduction Strategy Papers (PRSP) der Weltbank oder von eigenen Bewertungen, wie sie die Millennium Challenge Corporation der USA vorsieht, unterscheiden. Werden die bilateralen Geber aufgrund der *peer reviews* ihre Länderschwerpunkte ändern? All dies ist so offen, dass ein überzeugendes und positives NEPAD *peer review* im besten Fall zu einem zusätzlichen Bonus führen kann.

Welche Wirkungen darf man für die Attraktion privaten Kapitals erhoffen? Werden sich nichtafrikanische Investoren an Berichten orientieren, deren Zustandekommen auf einem so komplexen Prozess beruht und die für sie letztlich wenig neue verlässliche Erkenntnisse bezüglich des Investitionsklimas enthalten? Afrikanisches Kapital und afrikanische Un-

ternehmer sind aber immer noch Mangelware und werden, mit der Ausnahme Südafrikas, keine große Fortschritte bringen. Der Aufbau eines Arbeit schaffenden und Wert schöpfenden gewerblichen Sektors braucht lange Zeiträume, während die Erwartungen der afrikanischen Regierungen an NEPAD eher kurzfristig sind.

Wenn man die bisherigen Ergebnisse des sehr viel einfacher zu handhabenden PRSP-Prozesses der Weltbank bedenkt, dann wird noch plausibler, warum die Erwartungen an die neue Initiative nicht zu hoch gesteckt werden dürfen. Der APRM ist von so vielen Unwägbarkeiten begleitet, dass seine längerfristigen Wirkungen nicht vorherzusagen sind. Sollte allerdings die beschränkte Autonomie des Prozesses von der AU – etwa durch die Verlegung des NEPAD-Sekretariats von Pretoria nach Addis Abeba und seine Integration in die AU-Kommission – weiter eingeschränkt werden, dann bliebe wohl nicht mehr viel von dem ursprünglichen Ansatz übrig. Die Wahrscheinlichkeit ist groß, dass eine ursprünglich gute Idee, die von Anfang an durch allzu viele Kautelen verwässert wurde, schließlich versandet.

■ **AU und NEPAD und die afrikanischen Regionalorganisationen**

Noch in dem in Kananaskis beschlossenen G8-Aktionsplan für Afrika und in den folgenden nationalen Umsetzungsplänen, aber auch im Bericht der CFA wird die Rolle und die Förderungswürdigkeit der afrikanischen Regionalorganisationen unterstrichen, im G8-Kommunikee von Gleneagles werden sie und die Förderung integrierter regionaler Märkte dagegen nicht mehr erwähnt. Darin drückt sich möglicherweise die Enttäuschung über diese Organisationen aus, wie z.B. über die nach Beendigung des Apartheid-Regimes in Südafrika gebildete SADC, an die einst große Erwartungen geknüpft worden waren.

In Afrika gibt es zur Zeit ca. 130 Gruppierungen, die der Zusammenarbeit zwischen den Regierungen oder der supranationalen Integration dienen sollen. Die meisten davon bestehen nur aus einem Büro und einigen Mitarbeitern. Oft sind sie Kopien nichtafrikanischer Institutionen, jedoch versuchen sie ihre Vorbilder nicht durch eine erfolgreiche Arbeit, son-

dern durch ambitionöse Statuten und Konzeptionen zu übertreffen. Afrikanische Regierungen haben in den letzten vier Jahrzehnten wenig Kreativität und noch weniger Willen gezeigt, die gerade angesichts der politischen und wirtschaftlichen Balkanisierung des Kontinents notwendige Integration voranzubringen. Am besten schneiden noch die an koloniale Institutionen anknüpfenden Organisationen, wie die westafrikanische Währungsunion (UEMOA) oder die 1969 gegründete südafrikanische Zollunion SACU, ab.²⁶⁾

Die sieben Regionalorganisationen, die als „Pfeiler“ der AU anerkannt sind, sind dagegen durchweg in keinem guten Zustand. Zwischen dem, was sie sich als Aufgabe gestellt haben, und ihrer aktuellen Tätigkeit besteht eine riesige Kluft. Die Union du Magreb Arabe (UMA), die Community of Sahelian-Saharan States (CENSAD) und die East African Community (EAC) haben bisher so gut wie keine Tätigkeiten entfaltet. Die Economic Community of West African States (ECOWAS) war als Sicherheitsregime, die Intergovernmental Authority on Development (IGAD)²⁷⁾ als Vermittler in den Konflikten am Horn von Afrika einigermaßen erfolgreich, wie der Common Market for East and Southern Africa (COMESA) und die Southern Africa Development Community (SADC) für die Verbesserung der Handelsbedingungen. Trotz dieser zwar bescheidenen, aber wichtigen Ansätze gemeinschaftlicher Politik bleiben die „Pfeiler“ äußerst fragil und sind, wie Daniel Bach urteilt, eher ein „additional layer of confusion“²⁸⁾.

AU und NEPAD können auf die Stärkung der Effizienz der Regionalorganisationen, der Verbesserung ihrer Statuten und auf die Entzerrung der sich vielfältig überlappenden Mitgliedschaften kaum Einfluss nehmen. Dies könnte allenfalls unter dem Druck der jeweiligen regionalen Vormächte geschehen, aber diesen sind die Hände gebunden.²⁹⁾ Ein gutes Beispiel ist dafür das Verhalten Südafrikas gegenüber SADC. Für Präsident Mbeki ist die „afrikanische Solidarität“ wegen der während des Kampfes gegen die Apartheid erfahrenen afrikanischen Unterstützung ein hoher emotionaler Wert, und zudem befürchtet er wohl, bei einem energischeren Vorgehen Ressentiments auszulösen, die das gerade gewonnene Ansehen Südafri-

26) Daniel Bach, „Integration through Hysteresis: SACU in a comparative and contextual perspective“, in: Namibian Economic Research Unit (NEPRU): *Monitoring Regional Integration in Southern Africa. Yearbook Volume 4- 2004* Windhoek 2004, p. 137–149.

27) Die Problematik der Regionalorganisationen wird am Beispiel von IGAD von Terlinden, Ulf: IGAD – Papiertiger vor Mammutaufgaben. Arbeitspapier. FES Berlin, Januar 2004, gut verdeutlicht.

28) Bach (Anm. 26) S. 142.

29) Garth le Pere / Elling N. Tjønneland, Which way SADC? Advancing cooperation and integration in southern Africa, Occasional Paper no. 50, Institute for Global Dialogue Johannesburg SA, Oktober 2005.

kas beschädigen könnten. Zudem ist *bad governance* und die Beschneidung der Opposition nicht nur in Simbabwe, sondern auch in anderen SADC-Ländern anzutreffen. Ähnlich komplexe Agenden finden sich auch in den anderen Regionen Afrikas. Deshalb ist es unwahrscheinlich, dass APRM, das auf einzelne Staaten ausgerichtet ist, daran viel ändern kann. Die dem APRM zugeschriebene *peer pressure* funktioniert nicht so, wie theoretisch erwartet. Dabei hat *poor governance* einzelner Staaten gerade regional höchst negative Auswirkungen, sie verschlechtert das Investitionsklima, vergrößert die Konflikanfälligkeit und verschärft die Migrations- und Flüchtlingsfrage.

NEPAD hängt für die Umsetzung der Projekte von den RECs ab. Ob und wie dies funktionieren wird, lässt sich noch nicht sagen, denn keines der NEPAD von SADC vorgeschlagenen Projekte wurde bislang in Angriff genommen. Neben der regionalen Konfliktprävention und *peacekeeping* müsste aber vor allem die Schaffung von leistungsfähigeren regionalen Märkten voran gebracht werden, denn ohne sie fehlen die Voraussetzungen für die Entwicklung von Industrie und Dienstleistungen, zu mehr Arbeitsplätzen und zu mehr Handel.

Die Feststellung, dass die RECs bislang bestenfalls Keimzellen oder zarte Pflänzchen regionaler wirtschaftlicher Integration und Friedenspolitik sind, ändert nichts daran, dass sie unverzichtbar sind. Es gehört zur Problematik Afrikas, dass Interessen so partiell und kurzfristig verstanden werden, dass die regionale Integration als eher längerfristiges Projekt dadurch vernachlässigt wird. Afrikanische Regierungen waren und sind bereit, sich in ihrer rhetorischen Programmatik und beim Entwurf der Statuten regionaler Gruppierungen vom europäischen Vorbild inspirieren zu lassen, aber sie haben Schwierigkeiten wahrzunehmen, dass die EU aus einem gemeinsamen Markt hervorgegangen ist. Allen Misserfolgen zum Trotz haben aber die RECs dazu beigetragen, dass sich regionale Identitäten entwickelt haben und Grundlagen für eine harmonisierende Politikformulierung und Politikimplementierung gelegt wurden. Sie zeigen auch Ansätze zur Supranationalität. Sie sind am besten geeignet, Afrika aus seiner wirtschaftlichen Marginalisierung herauszuführen. Auch bieten

sie für dauerhafte Konfliktlösungen und *peace-keeping* bessere Voraussetzungen als das gesamtafrikanische PSC. Das Versagen der RECs zeigt jedoch die Schwierigkeiten Afrikas zum gemeinsamen Handeln und begründet, warum es utopisch ist, Lösungen für die afrikanischen Probleme anstatt auf der regionalen auf der gesamtafrikanischen Ebene zu suchen.

■ Politische Agenden

Die Initiativen zur Gründung von NEPAD, wie auch bereits zuvor das Engagement für ECOWAS und SADC, zeigen das Gewicht Südafrikas und Nigerias³⁰⁾. Nach dem Ende des Kalten Krieges versuchen weltweit regionale Vormächte Einflusszonen zu bilden, um die Labilität der sie umgebenden Staaten zu mindern und regionale Sicherheit und wirtschaftlichen Fortschritt zu gewährleisten. Im südlichen Afrika ist in der letzten Dekade Südafrika nach dem Ende seiner Isolierung als Apartheid-Staat zur regionalen Vormacht aufgestiegen, während in Westafrika Nigeria, ungeachtet seiner internen Probleme, durch den Einflussverlust der ehemaligen Kolonialmacht Frankreich seine Vormachtstellung verstärken konnte. Nur in Ostafrika gibt es keine Vormacht, da das bevölkerungsstärkste Land, Äthiopien, zwar derartige Ansprüche stellt, sie aber wegen seiner inneren Schwäche nicht realisieren kann.³¹⁾ Die Interessen Ägyptens richten sich mehr auf Nordafrika und den Nahen Osten als auf Afrika südlich der Sahara.

NEPAD ist vor allem für Südafrika von großem Interesse.³²⁾ Es hat durch das gesamtafrikanische Engagement seines Präsidenten Mbeki für NEPAD internationales Ansehen erworben und ist ein anerkanntes Mitglied der internationalen Gemeinschaft geworden. In Afrika will es ein kooperativer Partner sein. Es setzt auch auf eine Rolle als Vermittler, versteht diese Rolle aber entsprechend seinen Zielsetzungen, wie im Falle Burundis und der Elfenbeinküste, eher formal als inhaltlich. Dazu hat es bedeutende wirtschaftliche Interessen. Südafrika ist heute in Afrika südlich der Sahara der größte ausländische Investor und sieht dort auch wichtige Absatzmärkte. Möglicherweise rechnet es auch damit, dass NEPAD die Finanzierung großer regionaler Projekte, an denen es interessiert ist, ermöglicht. Ferner könnte es an Aufträgen für NEPAD-Projekte beteiligt werden.

30) Commission for the European Communities, Communication from the Commission to the Council, the European Parliament and the European Economic and Social Committee. EU strategy for Africa: towards a Euro-African pact to accelerate Africa's development, Brussels 12.10.2005 COM(2005) 498 final. Regionale Vormächte werden in dem Dokument als *anchor countries* (Ankerländer) bezeichnet.

31) Terlinden (Anm. 27).

32) Henning Melber, „South Africa and NEPAD – Quo vadis?“, in: *South African Journal of International Affairs* Nr.1/11 summer/ autumn 2004 p. 89–100.

Vom Ressourcenzufluss wird es jedoch direkt nicht profitieren. Seinen Sicherheitsinteressen dürften dagegen eher im Rahmen von SADC entsprochen werden. In der Summe bedeutet dies, dass für Südafrika NEPAD außenpolitisch und wirtschaftlich Vorteile bringt, dass es aber doch nicht von so vitaler Bedeutung ist, dass, im Falle des Scheiterns von NEPAD, Südafrika sich nicht anderen Optionen zuwenden könnte.

Nigeria unter Präsident Obasanjo hat sich für NEPAD wohl vor allem deshalb engagiert, weil es Südafrika nicht allein die Rolle des Reformers überlassen wollte und zudem das Programm so zu orientieren wünschte, dass seine regionale Vormachtstellung nicht geschmälert würde. Auch Nigeria hat im Falle eines Scheiterns von NEPAD andere Optionen.

Es ist also davon auszugehen, dass die beiden regionalen Vormächte NEPAD nicht nur aus ideellen Gründen unterstützen, sondern dass sie damit handfeste politische und materielle Ziele verbinden. Sie sind nicht unbedingt an NEPAD gebunden und könnten sich gegebenenfalls auch von ihm abwenden, vor allem dann, wenn die Amtszeit ihrer derzeitigen Präsidenten, die ihr persönliches Prestige mit NEPAD verbunden haben, demnächst zu Ende geht.

Welche Interessen verbinden die großen Industriestaaten – jenseits der Entwicklungsrhetorik – mit der in Gleneagles verabschiedeten Strategie? Die Beschlüsse sollen die mit den MDG eingeleitete Veränderung der Struktur der internationalen Entwicklungszusammenarbeit fortführen und die Delegitimierung der bisherigen, in Afrika weitgehend gescheiterten Entwicklungszusammenarbeit durch ein neues und visionäres Konzept überwinden. Hinter der Forderung nach einer weiteren Multilateralisierung der Zusammenarbeit für Afrika südlich der Sahara stehen vor allem England, Frankreich und auch die USA. Die USA engagierten sich nach dem Ende des Ost-West-Konflikts unter Präsident George Bush (1989–1992) nachdrücklich für die Beendigung der Konflikte und den Erhalt bzw. die Wiederherstellung staatlicher Stabilität. Die demokratische Regierung unter Präsident Clinton (1993–2000) setzte diese Politik fort. Die USA spielten eine maßgebliche Rolle bei der Beendigung des Apartheid-Regimes in Südafrika und bei den Friedensbemühungen

- 33) Hermann J. Cohen, *Intervening in Africa. Superpower Peacemaking in a Troubled Continent*, Basingstoke (Macmillan) 2000.
- 34) Zur neuesten US-Afrikapolitik Peter J. Schraeder, „La guerre contre le terrorisme et la politique américaine en Afrique“, in: *Politique Africaine* 98 Juin 2005, p. 42-62.
- 35) Paul Kevenhörster, „Wer hilft wem? Die schwierige Auswahl der Empfängerländer öffentlicher Entwicklungshilfe“, in: *KAS-Auslandsinformationen* 7/05, S. 4-21.

in Äthiopien-Eritrea, Sudan, Angola, Liberia, Ruanda, Mosambik und Somalia.³³⁾ Früh übten sie auch Druck auf die OAU aus, eine eigene Verantwortung für das afrikanische Konfliktmanagement zu übernehmen. Präsident George W. Bush (ab 2001) neigte nach seiner Amtsübernahme aufgrund des zwiespältigen Erfolgs der bisherigen Bemühungen zunächst der Ansicht zu, dass Afrika als für die USA randständiger Kontinent kaum die Interessen der USA berühre und Interventionen von außen wenig zur dauerhaften Konfliktlösung beitragen könnten. Dies änderte sich nach dem 11. September 2001. Seither wird Afrika als einer der Herde des internationalen Terrorismus angesehen.³⁴⁾ Da seine Bekämpfung nur durch die Zusammenarbeit mit funktionierenden staatlichen Institutionen erfolgreich sein kann, hat die Rekonstruktion der Staatlichkeit und die Prävention gegen Staatszerfall die erste Priorität. Der Stabilisierung der so genannten *good performers* dient vor allem das kürzlich begonnene Programm der Millennium Challenge Corporation (MCC), auf das der größte Teil der Aufstockung der amerikanischen Entwicklungshilfe entfällt. An zweiter Stelle stehen die Bemühungen um die Sicherung der Erdöl- und Rohstoffförderung, denn die Erdölvorkommen im Golf von Guinea und in der Sahelzone werden für die USA immer wichtiger. Erst an dritter Stelle stehen die Bemühungen um die Armutsminderung und die Bekämpfung von HIV/AIDS. Zur Erreichung letzterer Ziele ist eine umfangreiche Finanzierung über die internationalen Organisationen, wie sie die CFA vorgeschlagen hat, von großem Vorteil, weil sie die Kosten verteilt. Die USA selbst haben – wie auch Kanada und Japan – in Gleneagles der Relativierung der politischen Konditionalität jedoch nicht zugestimmt. Das MCC zeichnet sich im Gegenteil durch eine hohe Selektivität der zu fördernden Länder aus.³⁵⁾ Zum Ausgleich dafür werden Maßnahmen der Grundbedürfniserfüllung, wie z.B. für die Bekämpfung von HIV/AIDS, über die multilateralen Organisationen gefördert.

Für England und Frankreich haben zwar die Wirtschaftsbeziehungen mit den ehemaligen Kolonien in Afrika inzwischen erheblich an Bedeutung verloren, andererseits wird den Rohstoffvorkommen, die der Kontinent in reichlichem Maße hat, eine sehr viel

größere Bedeutung zugemessen als noch vor einem Jahrzehnt. In dieser Hinsicht können die beiden Länder mit dem Einverständnis der anderen EU-Mitgliedsländer rechnen.

Für Frankreich gehören zusätzlich seine traditionellen Bindungen an die afrikanischen Länder nach wie vor zum Selbstverständnis seiner internationalen Rolle, wenngleich die Bedeutung dieser Beziehungen weiter erodiert. Dagegen ist für die französische Afrikapolitik inzwischen die Rivalität mit den USA ein zusätzliches Motiv. Frankreich sieht in einer unter dem Dach der Europäischen Union betriebenen Afrikapolitik ein Mittel, die Eigenständigkeit Europas gegenüber den USA zu stärken. Auch bezüglich einer Beteiligung an UN-Friedensmissionen unterstützt es deshalb eine eigene Rolle der EU.

Für Großbritannien geht es um Wahrung seines Ansehens und Einflusses im Commonwealth, allerdings in enger Verbindung mit den USA. Großbritannien wie auch die USA setzen auf die enge Zusammenarbeit mit Südafrika, Ägypten und Nigeria, von denen sie die Führung der neuen AU in ihrem Sinne erhoffen. Der Wert der AU besteht für sie, die Einsätze im Rahmen der NATO gegenüber europäischen Einsatzkräften bevorzugen, wohl auch darin, dass die NATO in ihr einen Partner findet, der den Einsatz eigener militärischer Kontingente in den oft nicht sehr effizienten UN-Friedensmissionen erübrigen und den Beitrag dazu auf eine finanzielle und logistische Unterstützung einengen kann.

Die spezifisch nationalen Interessen der übrigen fünf G8-Staaten in Afrika sind dagegen begrenzt. Sie können bilateral wenig zu AU und NEPAD beitragen. Das gilt auch für Italien und Deutschland. Zu den Gewinnern der in Gleneagles beschlossenen Strategie gehören jedoch die multinationalen Institutionen wie Weltbank und ADB, die hoffen können, den größten Teil der neuen Mittel für die von ihnen geplanten und entworfenen Programme zu erhalten. Die führende konzeptionelle Rolle der Weltbank in der Entwicklungspolitik, in der die USA durch den neuen Präsidenten Wolfowitz ihren Einfluss vermutlich verstärken werden, ist nach wie vor – trotz mangelnder Erfolge – unbestritten und könnte durch die Beschlüsse von Gleneagles, welche die führende Rolle der Weltbank und der ADB bestätigten, noch wachsen.

■ Die Haltung der Europäischen Union

Die zeitlich nach dem Gipfel von Gleneagles verabschiedete neue Afrikastrategie der Europäischen Union deckt sich in vielen Punkten, vor allem bezüglich der finanziellen Verpflichtungen, mit der G8-Strategie. Diese entspricht, wie ausgeführt, den Interessen und Vorstellungen Englands und Frankreichs. Durch ihre Multilateralität ist die G8-Strategie auch für die Kommission, den Hohen Vertreter für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) und eine Reihe der kleineren Länder, die aufgrund ihres außenpolitischen Selbstverständnisses traditionell der multilateralen Hilfe zuneigen und deshalb für diese Fragen in der Gemeinschaft viel Gewicht haben, attraktiv

■ **Tabelle 1 Net Disbursements of Official Development Assistance (ODA) 2000–2004 by European donors (USD million at 2003 prices and exchange rates / share)**

	2000	Prozent	2001	Prozent	2002	Prozent	2003	Prozent	2004	Prozent
Gesamt-DAC	60917		62053		66219		69085		73152	
Gesamt-DAC für Afrika südlich der Sahara	15080	25	16852	27	21641	33	24117	35	23276	32
Europäische Kommission	1445	10	2215	13	2206	10	2510	10	2602	11
Deutschland	977	6	831	5	1097	5	1894	8	1085	5
Großbritannien	1318	9	1386	8	1082	5	1446	6	1976	8
Frankreich	1566	10	1238	7	2552	12	2975	12	2645	11
Italien	349	2	255	2	992	5	693	3	274	1
Andere EU-Mitglieder	2631	17	3172	19	3328	15	3790	16	3930	17
EU TOTAL	8285	55	9096	54	11257	52	13307	55	12512	54

Die anteiligen Beträge der EU-Mitglieder für die multilateralen Institutionen sind nicht berücksichtigt.

Quelle: OECD/DAC Development Statistics 2005 Table 29e

Das Interesse der EU ist wesentlich auch dadurch begründet, dass ihre Gesamtleistungen einschließlich der Beiträge zur Entwicklungszusammenarbeit der internationalen Finanzinstitutionen und zu den Vereinten Nationen rund 60 Prozent aller Entwicklungshilfeleistungen für Afrika südlich der Sahara ausmachen. Auch fühlt sie sich neuerdings wirtschaftlich in

Afrika, im Zeichen zunehmender Konkurrenz um Rohstoffe, von den USA, China und Russland, aber auch Indien und Brasilien bedrängt. Aus diesem Grund will die EU ihre Zusammenarbeit mit Afrika verstärken und ihre Hilfe beträchtlich erhöhen.

Die Afrikastrategie der EU enthält jedoch eine Reihe von Ansätzen, die sie deutlich von der G8-Strategie abhebt und eigene Schwerpunkte setzt. Eine der Grundlagen einer gemeinsamen europäischen Afrikapolitik ist die am 12.12.2003 vom Ministerrat verabschiedete Europäische Sicherheitsdoktrin.³⁶⁾ Darin wird die Bedrohung Europas durch neue Krankheiten, durch die Gewaltkonflikte in Afrika südlich der Sahara, Migration, Probleme der Energie- und Rohstoffversorgung, scheiternde Staaten und internationale Kriminalität unterstrichen. Sicherheitspolitik sei in einer vernetzten Welt eine europäische Aufgabe, welche die einzelnen EU-Mitgliedstaaten überfordere. Auch die Entwicklungspolitik der EU müsse sich daher sukzessive auf die Sicherheitsagenda konzentrieren. Handels- und Entwicklungspolitik, die Förderung besserer Staatsführung durch Hilfsprogramme, Konditionalität und gezielte handelspolitische Maßnahmen werden als wichtige Instrumente angesehen, um den Bedrohungen zu begegnen. Es wird gefordert, die verschiedenen Instrumente und Fähigkeiten, die europäischen Hilfsprogramme, den Europäischen Entwicklungsfonds, militärische und zivile Fähigkeiten der Mitgliedstaaten und andere Instrumente zu bündeln und eine stärkere Kohärenz zwischen den Instrumenten der Europäischen Union und dem außenpolitischen Handeln der Mitgliedstaaten herbeizuführen. Dies sei auch im Interesse der Entwicklungsländer, da die kollektive und individuelle Sicherheit eine Voraussetzung für ihre Entwicklung sei.³⁷⁾

So will die EU in eine umfassende kontinentale Partnerschaft mit Afrika eintreten, es soll ein EU-Afrika-Pakt anlässlich des immer wieder verschobenen, jetzt aber für das Jahr 2006 fest geplanten, zweiten Europäisch-Afrikanischen Gipfels in Lissabon geschlossen werden. Der politische Dialog zwischen den Regierungen soll intensiviert werden. Die EU werde alle Bereiche, die für eine *good governance* entscheidend seien, fördern und auf Verwirklichung der Menschenrechte und auf gleiche Chancen für ver-

36) Ministerrat der Europäischen Union, *Ein sicheres Europa in einer besseren Welt, Europäische Verteidigungsstrategie*, Brüssel 12.12.2003.

37) Europäische Kommission, Vorschlag für eine gemeinsame Erklärung des Rates, des Europäischen Parlamentes und der Kommission. *Die Entwicklungspolitik der Europäischen Union „Der Europäische Konsensus“*, Brüssel 13.07.2005 KOM (2005) 311, endgültig verabschiedet am 22.11.2005.

wundbare Gruppen und Minderheiten drängen. Die afrikanischen Friedensstreitkräfte sollen durch Beratung und Finanzierung mittels der Africa Peace Facility unterstützt werden. Zur Stärkung der Eigenständigkeit der Partner und ihrer *ownership* soll die Budget- und Programmhilfe – schon jetzt werden 30 Prozent der EU-Mittel dafür ausgegeben – erhöht werden. Auch inhaltlich soll die Zusammenarbeit besondere Akzente haben. Ein spezieller Schwerpunkt soll auf der Stärkung der lokalen Selbstverwaltung liegen. Vor allem aber sollen Partnerschaften zwischen Universitäten, Schulen, Dörfern, Städten, Landkreisen, Firmen und Industrieunternehmen, zivilgesellschaftlichen Netzwerken und Parlamenten auf allen Ebenen jenseits der offiziellen politischen und wirtschaftlichen Zusammenarbeit die Bindung zwischen den beiden Kontinenten untermauern. Eine aktive Unterstützung soll die Dynamik des APRM verstärken. Die „Pfeiler“ der AU, die RECs, sollen gestärkt werden. Die Zusammenarbeit soll sich weiterhin auf vertragliche Abmachungen stützen. Das Cotonou-Abkommen wird fortgeführt, und der PRSP-Prozess bildet, später möglicherweise ergänzt um die aus dem APRM entstandenen nationalen Entwicklungsstrategien, weiterhin den Rahmen für die Zusammenarbeit.

Schließlich soll auch durch eine bessere Koordination der europäischen Geber eine Effizienzsteigerung der Zusammenarbeit erreicht werden. Ziel ist eine koordinierte und zwischen Mitgliedstaaten und der EU komplementäre Entwicklungspolitik. Hier bleibt die Europäische Kommission allerdings hinter ihrem ursprünglichen Ziel³⁸⁾ einer engen Verzahnung der nationalen und gemeinschaftlichen Entwicklungspolitik zurück. Die Bemühungen um eine Harmonisierung und Koordinierung der europäischen Entwicklungspolitik und der nationalen Entwicklungspolitiken haben keine großen Fortschritte gemacht. Bisher hat der Ministerrat sich leichter damit getan, für allgemeine außenpolitische Fragen und für die Koordinierung militärischer Maßnahmen Entscheidungen zu treffen als für die Entwicklungspolitik. Diese erweist sich für die gemeinsame Politik als besonders sperrig. Strittig ist, welcher Anteil der Hilfe direkt der Europäischen Kommission zur Implementierung übertragen werden soll und wie die bilateralen Maßnahmen koordiniert werden können.

38) European Commission / DG Development, Consultation on the future of the EU Development Policy, Issues Paper 7.1.2005 (Zugriff 18.1.2005 <http://europa.eu.int/comm/dvelopment>).

Die Beschlüsse des Ministerrates bilden für die einzelnen Mitgliedstaaten nur eine Orientierungsvorgabe.³⁹⁾ Zu einer wirklichen Zusammenarbeit der europäischen Regierungen und zu einer effizienten Abstimmung und Koordination der Entwicklungspolitik sei es jedenfalls bisher nicht gekommen, hat die Europäische Kommission erst jüngst unmissverständlich festgestellt.⁴⁰⁾ Die Europäisierung der Afrikapolitik und die Übertragung zusätzlicher Kompetenzen auf die Kommission zur Umsetzung der Beschlüsse von Gleneagles wird vermutlich auf erhebliche Schwierigkeiten stoßen.

Zudem leidet das Kernstück der europäischen Entwicklungszusammenarbeit mit Afrika unter einer politischen Fehlentscheidung. Die ursprüngliche Absicht, das Lomé-Abkommen mit den AKP-Staaten durch Vereinbarungen zwischen der EU und Regionalorganisationen zu ersetzen, wurde wegen des französischen Widerstandes und der AKP-Länder aufgegeben. So kam es zur Fortschreibung der Zusammenarbeit mit der künstlichen Gruppierung der so genannten AKP-Staaten durch das Cotonou-Abkommen. Der Europäische Entwicklungsfonds, der die aus dem Vertrag resultierende Entwicklungshilfe finanziert, wird auch weiterhin aus Beiträgen der Mitgliedstaaten gespeist. Eine wichtige, ihrer eigentlichen Kompetenz entsprechende Aufgabe der EU ist ferner die Unterstützung regionaler Wirtschaftsgemeinschaften. Aber noch ist nicht klar, in welcher Weise die EU mit der AU, NEPAD und den RECs direkt zusammenarbeiten wird.

Weil das bisherige System einseitiger Handelspräferenzen, wie sie unter den früheren Lomé-Verträgen gewährt wurden, nicht den WTO-Regelungen entspricht, ist auch eine Neuregelung der Handelsbeziehungen notwendig. Die EU will mit Gruppen von Ländern Economic Partnership Agreements (EPA) abschließen.⁴¹⁾ Dabei ergibt sich die Schwierigkeit der überlappenden Mitgliedschaften und der unterschiedlichen Zielsetzungen der bestehenden Gruppierungen. Auch wie diese Form der Zusammenarbeit geregelt werden wird, ist noch nicht klar. Die EU steht in dieser Frage unter Zeitdruck, denn die Verträge müssen bis 2008 ausgehandelt werden. Die Afrika von der EU aufgedrängten EPAs sind jedoch aus afrikanischer Sicht problematisch.⁴²⁾ Sie zwingen

39) Sven Grimm, *Die Afrikapolitik der Europäischen Union. Europas außenpolitische Rolle in einer randständigen Region*, Hamburg (Institut für Afrikakunde) 2003 S. 262-263.
Auch Fraser Cameron / Julien Bouzon, *The EU and Africa*, EPC Background Paper. European Policy Centre, Brüssel: 11.7.2005, S. 1.

40) European Commission DG Development, *Consultation on the future of EU Development Policy Issues Paper*, 7.1.2005, Brüssel 2005.

41) Mareike Meyn, „Are Economic Partnership Agreements likely to promote or to constrain regional integration in Southern Africa?“, in: Namibian Economic Research Unit (NEPRU): *Monitoring Regional Integration in Southern Africa*. Yearbook Volume 4-2004, Windhoek 2004 p. 29-58.

42) Stefan Mair, *Partnerschaft mit Afrika*, SWP-Diskussionspapier der FG6, 2005/06, Berlin November 2005.

entweder zu einer Bereinigung der Doppelmitgliedschaften oder führen zu weiteren parallelen Strukturen, womit die bereits bestehende Konfusion der Handelsregime noch größer würde. Außerdem verhindern sie den Schutz sich entwickelnder Industrien und setzen die afrikanischen Volkswirtschaften einer globalen Konkurrenz aus, der sie nicht gewachsen sind. Letztlich könnte durch die EPAs sogar die Bildung regionaler Wirtschaftsräume erschwert werden. So wichtig generelle Verbesserungen der Handelsbeziehungen im Rahmen der WTO sind, so sehr kann die Mehrzahl der afrikanischen Staaten nicht einzeln davon profitieren, sondern nur im Rahmen regionaler Märkte. Die Position der afrikanischen Seite in den Verhandlungen mit der EU ist jedoch von vornherein schwach, weil sie auf die Entwicklungsleistungen der EU angewiesen sind. Die EU dürfte sich so auf die eine oder andere Weise zum Nachteil der afrikanischen Seite mit ihren Absichten durchsetzen.

Insgesamt kann man feststellen, dass die europäische Entwicklungspolitik nach wie vor unübersichtlich bleibt und Schwierigkeiten haben wird, sich den neuen Entwicklungen anzupassen.

■ Wille und Möglichkeiten zur finanziellen Umsetzung der G8-Beschlüsse

Wie viel, wie, wo und woher und ob überhaupt der neu versprochene Strom des Ressourcentransfers des „Big Push“ sich über Afrika ergießen wird, ist eine weitere, mit großen Ungewissheiten versehene Frage. Inwieweit der gemeinsame Wille der G8 zur finanziellen Umsetzung der Beschlüsse trägt, ist derzeit völlig offen. Wie eingangs erwähnt, wurden die finanziellen Zusagen der Konferenzen von Kananaskis und Monterrey bisher nicht eingelöst.

Es ist höchst unwahrscheinlich, dass die für 2006 aufgestellten Ziele erreicht werden. Wie aus der Tabelle (S. 61) hervorgeht, liegen, obwohl die Hilfe für Afrika südlich der Sahara zu Lasten der anderen Kontinente erhöht wurde, die Steigerungsraten weit unter den in Kananaskis aufgestellten Zielen. Im Jahr 2004 ist sogar ein leichter Rückgang der ODA-Zahlungen zu verzeichnen. Der eigentliche Anstieg der Leistungen erfolgte bereits zwischen 2000 und 2002, also vor den Konferenzen von Kananaskis und Monterrey.

I Tabelle 2 ODA 2000–2004 to Sub-Saharan Africa /USD million at 2003 prices and exchange rates

	2000	2001	2002	2003	2004	2006*
Total ODA Sub-Saharan Africa	15 080	16 852	21 641	24 117	23 276	33 000
Percent of Total Dac	25	27	33	35	32	
Index	100	112	144	160	154	219
TOTAL ODA	60 917	62 053	66 219	69 085	73 152	
Increase	100	102	109	113	120	

Source: OECD/DAC Development Statistics 2005 Table 8e and 29e

* G8 Goals as decided in Kananaskis 2002

Die Gesamtsteigerung zwischen 2000 und 2004 beruht im Wesentlichen auf erhöhten Zuschüssen und Krediten der Weltbanktochter IDA sowie den erhöhten Leistungen der USA und Großbritanniens. Wenn man noch in Rechnung stellt, dass in den in Tabelle 2 ausgewiesenen Zahlen die Entschuldung im Rahmen der HIPC-Initiative zum Teil eingerechnet ist, ist das Ergebnis mehr als bescheiden.

Welche Möglichkeiten bestehen, die Versprechungen zur Erhöhung der ODA künftig zu erfüllen? Kurzfristig und rechnerisch gibt es dafür die Gewährung weiterer Schuldenerlasse für nichtafrikanische Länder, die den ODA-Leistungen gut geschrieben werden. Diese Finanzierung geht allerdings zu Lasten der Nettozahlungen an außerafrikanische Entwicklungsländer und wird im Jahr 2007 weitgehend ausgeschöpft sein.

Wenig Erfolg versprechend ist die diskutierte Einführung neuer Finanzierungsinstrumente für die Entwicklungshilfe, etwa eine Flugscheinsteuern oder eine neue, durch Kredite vorfinanzierte International Finance Facility (IFF). Auf diese, euphemistisch als „innovativ“ bezeichneten Finanzierungsinstrumente haben sich bislang im Grundsatz nur Frankreich und England geeinigt. Die IFF bedeute de facto eine weitere Staatsverschuldung. Sie wird deshalb bei Finanzpolitikern und -experten sehr kritisch gesehen. Die Flugticketsteuer würde in Deutschland im besten Fall 125 bis 150 Millionen Euro pro Jahr erbringen, also nur einen kleinen Teil der Zusagen abdecken. Das einzige Instrument, das wirklich ein bedeutendes Aufkommen garantieren könnte, wäre eine internationale Kapitalverkehrssteuer (Tobin-Tax). Sie stößt jedoch

allenthalben auf so großen Widerstand, dass damit in den nächsten Jahren nicht gerechnet werden kann.

Als weitere wirksame Maßnahme zur Erhöhung der internationalen Entwicklungshilfe bleibt danach nur die Erhöhung der nationalen Entwicklungshilfeetats. Dies dürfte aber in einigen Ländern wie Deutschland und Frankreich in den nächsten Jahren nicht durchzusetzen sein. Ein Ausweg für die Schwierigkeiten der Finanzierung auf nationaler Ebene wäre es, die Mittel für die Entwicklungszusammenarbeit im Haushalt der EU so zu erhöhen, dass die anteilmäßige Anrechnung auf die nationalen ODA-Quoten zu dem vereinbarten Ergebnis führt. In Anbetracht der Kontroversen um die zukünftige Finanzplanung der EU dürfte aber auch hierüber eine Einigung kaum zu erzielen sein, zumindest ist das der letzte Stand der Beratungen der EU-Finanzminister.

Was die finanziellen Mehraufwendungen im Rahmen der Beschlüsse von Kananaskis und Gleneagles bedeutet, soll am Beispiel Deutschland gezeigt werden: Der Koalitionsvertrag für die neue Bundesregierung vom 13.11.2005 stellt die besondere Herausforderung, die für die deutsche Politik durch die Situation in Afrika gegeben ist, heraus und bekräftigt die Absicht, die ODA-Mittel bis 2010 auf mindestens 0,51 Prozent und 2015 auf 0,7 Prozent des BSP zu erhöhen.⁴³⁾ Danach müssten die deutschen ODA-Leistungen von ca. sechs Milliarden Euro im Jahr 2003 auf über zwölf Milliarden im Jahre 2010 und auf über 17 Milliarden im Jahr 2015 erhöht werden. Die Hälfte davon müsste für Afrika südlich der Sahara verwendet werden. Zusätzlich zu diesen Mitteln kommen dann noch die Aufwendungen für die im Rahmen der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungsstrategie projektierten militärischen Kapazitäten für UN-Friedensmissionen hinzu. Das Bundesfinanzministerium (BMF) erklärte noch unter der Regierung Schröder, dass es in absehbarer Zeit keine Möglichkeit sehe, die sich aus diesen Beschlüssen ergebenden finanziellen Verpflichtungen durch eine substanzielle Erhöhung des Entwicklungshilfehaushalts und eine Änderung des Bundesfinanzplanes einzulösen.⁴⁴⁾ Der neue Bundesfinanzminister hat die unveränderte Haltung seines Ministeriums jüngst bestätigt. Bei dieser rigorosen Haltung wird es auf Dauer wohl nicht bleiben können, denn selbst wenn die weit reichen-

43) Koalitionsvertrag zwischen CDU/CSU und SPD vom 13.11.2005 <http://www.cdu.de> (Zugriff 15.11.2005).

44) So z.B. Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, Herausforderungen für die öffentliche Entwicklungsfiananzierung in Subsahara-Afrika. Aktuelle Debatten über Instrumente und Optionen, Bericht zum DIE-Fachgespräch am 1. Juni 2005. Bearbeitet von Nina Kielwein, Bonn 2005.

den finanziellen Zusagen von Gleneagles keinen Bestand haben würden, ist eine substanzielle Erhöhung der deutschen ODA, um das internationale Standing Deutschlands nicht zu beschädigen, unvermeidlich.

■ Die afrikanische Herausforderung

Wenn auch andere Regionen der Welt größere Aufmerksamkeit der europäischen Außenministerien erheischen als Afrika, so kann sich die EU den Herausforderungen des afrikanischen Kontinents trotz aller Schwierigkeiten und Bedenken über den richtigen Weg der Hilfe nicht entziehen. Die Beziehungen zwischen Afrika und Europa wurzeln in der geographischen Nähe und in der Geschichte. Es ist nicht nur die in der europäischen Kultur wurzelnde moralische Verpflichtung, auch nicht nur die große Armut der meisten Afrikaner und die sich daraus ergebenden Gefährdungen, wie gewaltsame Konflikte, Migrationen und Pandemien, auch nicht die Gefahr religiöser oder ideologischer Radikalisierung, die in ihrer Bedeutung unterschiedlich eingeschätzt werden können, sondern die ökonomischen und ökologischen Langzeitinteressen, welche das Interesse Europas an einer konstruktiven, partnerschaftlichen Beziehung zu Afrika begründen.

Die postkoloniale Entwicklungszusammenarbeit hat in den letzten 50 Jahren mit verschiedenen Strategien versucht, den wirtschaftlichen und politischen Rückstand Afrikas zu überwinden. Die postkoloniale Erschließungspolitik, die Modernisierungsstrategie, die Grundbedürfnisstrategie, die von der Dependenztheorie beeinflusste Forderung nach einer „Neuen Weltwirtschaftsordnung“, die strukturelle Anpassungsstrategie, die politische Konditionierung zugunsten von Menschenrechten, Demokratie und Marktwirtschaft, die Förderung der Zivilgesellschaft und Entwicklung von unten, sie alle haben ihre Spuren in Afrika hinterlassen, sind aber letztlich ohne überzeugende Wirkungen geblieben.

Immer häufiger trifft man in Gesprächen mit kundigen Afrikanern auf eine tiefe Skepsis gegen neue Konzepte und Strategien, die angeblich den großen Durchbruch bringen sollen. Das Wort von der tiefen Kluft zwischen dem „offiziellen“ Afrika, das die Politiker, Staats- und Entwicklungsbürokraten und -experten im Visier hätten, und dem „realen“ Afrika, das

die politischen und sozialen Beziehungen bestimmt und das vor allem die Menschen vor Ort erleben, macht die Runde. Darauf ist das in der neuen Afrikastrategie der Europäischen Union enthaltene Bekenntnis zur Partnerschaft auf allen Ebenen die richtige Antwort.

Unstrittig benötigt Afrika für die Notlage der von Hungersnot und Gewalt bedrohten Menschen und für sein danieder liegendes Bildungs- und Gesundheitswesen wesentlich mehr Unterstützung von außen als zur Zeit. Auch kann die Eindämmung gewaltsamer Konflikte nur durch die Bemühungen afrikanischer Politiker, Diplomaten und Militärs wenigstens einigermaßen gelingen. Für eine dauerhafte und nachhaltige Lösung der Konflikte und die Stärkung schwacher Staaten reichen die Kräfte reformbereiter Nachbarstaaten, der regionalen Vormächte oder der AU jedoch nicht aus.

Fatal wäre dagegen die Verbindung der Partnerschaftsstrategie mit der Theorie des *Big Push*, denn diese folgt zu sehr der gescheiterten Modernisierungstheorie. Für sie fehlen auf afrikanischer Seite die geeigneten Partner. AU und NEPAD, die als deren Pfeiler anerkannten RECs, die anderen nicht anerkannten internationalen Gruppierungen und die Regierungen vieler afrikanischer Länder ermangeln der Motivation, des Willens, der Kompetenz und der Handlungsspielräume und -möglichkeiten, die notwendig wären, um Ressourcen und Projekte sinnvoll, d.h. wachstumsfördernd und armutsmindernd, umzusetzen. Schwache und zerfallende Staaten sind ungeeignete Partner, sie lähmen gleichzeitig ihre Nachbarn und die regionalen Institutionen. Zudem ist es höchst wahrscheinlich, dass ein massiver Ressourcetransfer im undurchdringlichen Geflecht partikularer afrikanischer und internationaler Interessen der verschiedenen Akteure verpuffen oder gar verschwendet und missbraucht würde. Der Glaube, dass einige neue nationale Führer genügen, Afrika zu verändern, ist politisch naiv.⁴⁵⁾

Wegen der Problematik der Theorie des *Big Push* kann man eher hinnehmen, dass die G8 oder die EU ihre finanziellen Versprechen nicht einlösen werden. Vier Jahre nach dem Gipfeltreffen von Kananaskis 2002 hat sich die öffentliche Entwicklungshilfe für Afrika nur unwesentlich erhöht und ist auf jeden Fall

45) EU-Africa (Anm.30), S. 2
„The emergence of a new generation of leaders at national level has changed Africa.“ Es muss daran erinnert werden, dass dieser Topos zum ersten Mal 1997 von amerikanischen Regierungskreisen eingeführt wurde, damals wurden dazu Zenawi, Museveni, Kagame, Afewerki, Chiluba und Laurent Kabila gezählt. Dazu *Time* 7.4.1997 und 22.3.1999. Siehe dazu auch „A new generation of African leaders falls from Western grace“, AFP Nairobi 9.1.2006, Yahoo News <http://uk.news.yahoo.com> (Zugriff 24.1.2006).

weit davon entfernt, die angepeilten 33 Milliarden US-Dollar zu erreichen. Die Aussichten, dass wichtige Geber wie die Bundesrepublik Deutschland angesichts ihrer Haushaltsprobleme bis zum Jahr 2010 die öffentliche Entwicklungshilfe um acht Milliarden US-Dollar auf zwölf Milliarden erhöhen, stehen schlecht. Neue „innovative“ Finanzierungsmöglichkeiten sind ebenfalls nicht in Sicht. Den großen Sprung in der Entwicklungszusammenarbeit wird die EU nicht schaffen. Mit dem Ausbleiben zusätzlichen Ressourcentransfers wird aber die Dynamik von NEPAD und des APRM rasch erlahmen.

Die EU-Afrikastrategie hat mögliche Alternativen angesprochen: Unterstützung der *AU peacekeeping forces*, nachhaltiger Dialog und Unterstützung der RECs und Partnerschaften auf allen Ebenen, Stärkung der Zivilgesellschaft und lokaler Institutionen zusammen mit einer substanziellen Erhöhung der Mittel für das Bildungs- und Gesundheitswesen. Eine anpassungsfähige und nachdrückliche Umsetzung dieser Absichten – die auf der Ebene der Kommission und der bilateralen Entwicklungspolitik der Mitgliedsländer soweit als möglich von einer deutlichen Erhöhung der direkt verfügbaren Mittel für die Sozialprogramme begleitet sein müsste – würde zwar nicht von heute auf morgen die Lage in Afrika verändern, könnte aber den langen Weg der Reformen, die es durchaus gibt, leichter machen.

Trotz vieler verpasster Chancen einer demokratischen und liberalen Reform des Staates und der Mobilisierung der Gesellschaft gibt es in vielen Ländern Afrikas große Fortschritte. Es hat sich zwar gezeigt, dass Wahlen allein, selbst wenn sie einigermaßen frei sind, nicht immer zu mehr Freiheit und *good governance* führen. Aber die Chance, dass nicht der *new leader* oder *big man* für den Fortschritt stehen, sondern ein Verfassungsstaat, in dem die Regierung von den Bürgern kontrolliert wird, der den inneren Frieden sichert und bessere Bedingungen für eine verantwortliche Regierung bietet, ist in vielen Ländern besser als vor 15 Jahren. Es gibt, wie eingangs schon erwähnt, in großem Umfang einen Mentalitätswandel in den Gesellschaften Afrikas zu mehr Mitverantwortung und Eigeninitiative auf der lokalen Ebene. Es gibt auch in der politischen Klasse ein wachsendes Verständnis dafür, dass eine Verbesserung der Situa-

tion nur erreicht werden kann, wenn der Staat nach innen die Beteiligung und die Rechte seiner Bürger besser schützt und nach außen eine bessere Zusammenarbeit mit den Nachbarn unter Relativierung des Souveränitätsprinzips anstrebt. Es ist nicht eine neoliberale Wirtschaftspolitik, aber auch nicht die Wiederbelebung der staatlichen Planwirtschaft, die zur Überwindung der Krise beitragen werden, sondern ein Umdenken und eine Reform der Gesellschaft, die sich durchaus auf alte afrikanische Werte berufen kann. Jede Entwicklungsstrategie wird darauf achten müssen, dass sie nicht nur gute Absichten und theoretische Kriterien verfolgt und dass sie Reformbewegungen nicht stört, sondern sie fördert. Dies erfordert Geduld und Verständnis.

Deshalb sind von Land zu Land, von Fall für Fall konzipierte und ausgehandelte Vorhaben wirksamer als allgemeine Programme auf den höheren Ebenen. Die EU und ihre Mitgliedsländer würden gut daran tun, auf der Makro-Ebene sorgfältig die Entwicklung und die Erfahrungen des amerikanischen Millennium Challenge Corporation zu verfolgen, die – trotz der Verzögerung des Arbeitsbeginns – mit hoher Selektivität und der Konzentration auf wenige, reformbereite und reformfähige Länder und der flexiblen Handhabung der Ressourcen einen wichtigen Gegenpol gegen den quantitativen Trend der MDG und der Strategie der CFA bildet. Theoretisch – praktische Erfahrungen liegen noch nicht vor – hat die hochselektive MCC gute Aussichten, wirksam Reformen auf der staatlichen Ebene zu fördern, ohne dauerhaft oder allzu langfristig sich in ihre Implementierung einzumischen und damit die Eigenverantwortung des Partners zu schwächen. Auf der Mikro-Ebene aber sollte die EU ihr Programm der Partnerschaften und Dezentralisierung sorgfältig, nachdrücklich und möglichst unbürokratisch fortführen und verstärken.

Die „Partnerschaft“ mit Afrika birgt viele Ungewissheiten und Unübersichtlichkeiten. Dem Abschied von der großen Entwicklungstheorie, den vor 15 Jahren die Wissenschaft vollzog, muss in der Politik der Abschied von der großen Strategie folgen. Nur eine prinzipienfeste und anpassungsfähige Politik der vielen kleinen Schritte hilft Afrika, seine Krise zu meistern.

Das Manuskript wurde am 29. Januar 2006 abgeschlossen.