



Reform der deutschen Entwicklungs- politik mit Subsahara-Afrika: Ziele und Stand der Umsetzung

Bericht zum DIE-Afrika-Fachgespräch
am 13. September 2006

Katja Roehder

**Reform der deutschen Entwicklungspolitik mit Subsahara-Afrika:
Ziele und Stand der Umsetzung**

Bericht zum DIE Afrika-Fachgespräch am 13. September 2006

Katja Roehder

Bonn 2006

Katja Roehder, Dipl. Sozialwissenschaftlerin, ist als entwicklungs-
politische Gutachterin im Bereich Krisenprävention und Konflikt-
bearbeitung u.a. für das DIE tätig. Sie beschäftigt sich insbesondere
mit entwicklungspolitischen Ansätzen in Staaten Subsahara-Afrikas
sowie dem Schnittstellenbereich von Sicherheits- und Entwicklungspolitik.
E-Mail: Katja.Roehder@t-online.de

© Deutsches Institut für Entwicklungspolitik gGmbH
Tulpenfeld 4, 53113 Bonn
☎ +49 (0)228 94927-0
☎ +49 (0)228 94927-130
E-mail: die@die-gdi.de
www.die-gdi.de

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis

Zusammenfassung

1	Begrüßung und Einleitung	1
1.1	Dr. Dirk Messner (DIE)	1
1.2	Dr. Stephan Klingebiel (DIE)	2
2	Forum I – Anspruch: Wie sollte eine moderne Entwicklungspolitik mit Subsahara-Afrika aussehen?	3
2.1	Dr. Michael Hofmann (BMZ)	3
2.2	Dr. Peter Wolff (DIE)	7
2.3	Prof. Dr. Heribert Weiland (Arnold-Bergstraesser-Institut)	8
2.4	Volker Hauck (ECDPM)	9
2.5	Anschließende Diskussion	12
3	Forum II – Stand der Umsetzung: Wie weit ist die Reform der deutschen Entwicklungspolitik mit Subsahara-Afrika?	15
3.1	Dr. Stephan Klingebiel (DIE)	15
3.2	Dr. Gordon Kricke (Auswärtiges Amt)	16
3.3	Thomas Albert (BMZ)	18
3.4	Wolfram Vetter (Rat der EU)	19
3.5	Anschließende Diskussion	21
4	Schlussfolgerungen	25
4.1	Dr. Ralf Schröder (BMZ)	25
4.2	Dr. Stephan Klingebiel (DIE)	26

Anhang

Programm

Liste der Teilnehmerinnen und Teilnehmer

Hintergrundbeitrag zur Reform der deutschen EZ mit Subsahara-Afrika:

Foerster, Andreas / Ralf Schröder (2006): Politik auf Augenhöhe, in: E+Z, 06/2006

Abkürzungsverzeichnis

AIDS	Acquired Immune Deficiency Syndrome
AKP	Afrika, Karibik, Pazifik
APRM	African Peer Review Mechanism
AU	African Union
BICC	Bonn International Centre for Conversion
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
DAC	Development Assistance Committee der OECD
DED	Deutscher Entwicklungsdienst
DEG	Deutsche Investitions- und Entwicklungsgesellschaft
DFID	Department for International Development (UK)
DIE	Deutsches Institut für Entwicklungspolitik
ECDPM	European Centre for Development Policy
ECOWAS	Economic Organisation of West African States
EDF	European Development Fund
ESVP	Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik
EU	Europäische Union
EZ	Entwicklungszusammenarbeit
FES	Friedrich Ebert Stiftung
FZ	Finanzielle Zusammenarbeit
GTZ	Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit
G8	Gruppe der Acht
HIPC	Highly Indebted Poor Country
HIV	Human Immunodeficiency Virus
INEF	Institut für Entwicklung und Frieden
InWEnt	Internationale Weiterbildung und Entwicklung gGmbH
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
MDGs	Millennium Development Goals
MGFFI	Ministerium für Generationen, Familie, Frauen und Integration des Landes NRW
NEPAD	New Partnership for Africa's Development
NRO	Nichtregierungsorganisationen
NRW	Nordrhein-Westfalen
OECD	Organisation for Economic Cooperation and Development
ODA	Official Development Assistance
PGF	Programmierorientierte Gemeinschaftsfinanzierung

PMU	Project Management Unit
PRSP	Poverty Reduction Strategy Paper(s)
TA	Technical Assistance
TZ	Technische Zusammenarbeit
USAID	United States Agency for International Development
VN	Vereinte Nationen

Zusammenfassung

Entwicklungspolitik mit Subsahara-Afrika erfährt auf internationaler wie nationaler Ebene weiterhin erhöhte Aufmerksamkeit. Die erwartete Verdoppelung der ODA für Afrika durch die G8-Beschlüsse aus dem Jahr 2005 spielt hierbei eine wichtige Rolle, ebenso wie das Propagieren von Budgethilfe als wichtigem Instrument der Entwicklungsfinanzierung oder das Auftreten von Akteuren wie China oder Indien als Investoren in Afrika. Die Diskussionen bewegen sich zunehmend in Richtung der Umsetzung der neueren Konzepte und Politiken, wie sie die Paris-Agenda oder die EU-Afrika-Strategie formulieren. Für Deutschland, das im Jahr 2007 die EU-Ratspräsidentschaft (1. Halbjahr) sowie den Vorsitz der G8 übernimmt, spielen diese Fragen eine strategische Rolle.

Vor diesem Hintergrund veranstaltete das Deutsche Institut für Entwicklungspolitik (DIE) am 13. September 2006 ein eintägiges Afrika-Fachgespräch, welches sich den Reformen der deutschen Entwicklungspolitik mit Subsahara-Afrika widmete. Über vierzig Expertinnen und Experten erörterten in zwei inhaltlichen Foren wichtige Aspekte des deutschen Reformkurses im internationalen Kontext und diskutierten den Stand seiner Umsetzung. Der vorliegende Bericht gibt einen Überblick über die Panel-Beiträge sowie die Diskussionsverläufe des Fachgesprächs.

Forum I

Dr. Michael Hofmann, BMZ, skizziert in seinem Eröffnungsvortrag die Bandbreite der Herausforderungen für die deutsche EZ, einschließlich des Umgangs mit fragilen Staaten und des Einflusses von China in ressourcenreichen afrikanischen Staaten. Er erläutert den Ansatz und die Bereiche deutscher Profilbildung (Governance, Wirtschaftliche Nachhaltigkeit und Wasser) und betont die Bedeutung von Geberkoordinierung und Arbeitsteilung.

Dr. Peter Wolff, DIE, geht in seinem Beitrag auf Beobachtungen zur Entwicklungsfinanzierung von *good performers* ein. Einerseits betrachtet er die Ergebnisse der HIPC- bzw. ODA-Budgethilfe-Prozesse, zum anderen die Umsetzung der Paris-Deklaration. Er fordert eine Kopplung der Arbeitsteilung unter Gebern an eine Umsetzungsverantwortung.

Prof. Dr. Heribert Weiland, Arnold-Bergstraesser-Institut, thematisiert den deutschen Prozess der Länderkonzentration und Schwerpunktsetzung sowie europäische Governance-Ansätze. Er betont die Notwendigkeit einer drastischen Reduzierung der Zahl von Partnerländern der deutschen EZ und fordert eine klarere operative Bestimmung einer Politik des „*Good Governance*“.

Volker Hauck, ECDPM, präsentiert die besonderen Herausforderungen, die sich aus dem internationalen Kontext für die deutsche Afrika-Politik ergeben. In diesem Zusammenhang skizziert er die Chancen und Risiken, die aus der Paris-Agenda sowie der EU-Afrika-Strategie erwachsen.

Forum II

Dr. Stephan Klingebiel, DIE, erörtert offene Fragen und kritische Anmerkungen zum Stand der Umsetzung der deutschen EZ-Reformen. Unter anderem betont er die positive Entwicklung im Bereich der Programmorientierung. Offen seien Fragen wie die, im Rahmen welcher Strategie das BMZ die vorgesehene Verdoppelung der ODA-Mittel für Subsahara-Afrika zu verwenden beabsichtigt.

Dr. Gordon Kricke, Auswärtiges Amt, gibt einen Überblick über die afrikanische Ausgangslage für die deutsche Afrika-Politik. Er präsentiert die Grundzüge des neuen Afrika-Konzepts des Auswärtigen Amtes und betont, dass Deutschland in Afrika breit aufgestellt sein sollte.

Thomas Albert, BMZ, skizziert den Stand der Reformschritte der deutschen Entwicklungspolitik seit dem Jahr 2000, einschließlich des Prozesses der Länderkonzentration und Schwerpunktsetzung sowie der neueren Profilbildung. Er erläutert die verschiedenen „Reformbausteine“ und das jeweilige entwicklungspolitische Instrumentarium von der Außenstruktur über den Mehrebenenansatz bis zu Programmorientierter Gemeinschaftsfinanzierung.

Wolfram Vetter, Rat der EU, erörtert die Rolle der EU-Afrika-Strategie für Deutschland aus der Sicht der europäischen Außenpolitik. Er thematisiert gleichermaßen ihren umfassenden Anspruch wie den hohen Erwartungs- und Zeitdruck, und appelliert an Deutschland, sich im Hinblick auf die Bereiche Frieden und Sicherheit stärker zu involvieren.

Schlussfolgerungen

Dr. Ralf Schröder, BMZ, konstatiert in einer Zusammenschau des Fachgesprächs eine grundsätzliche Übereinstimmung mit dem eingeschlagenen Reformkurs. EZ sei allerdings zunehmend ein Balance-Akt zwischen der faktischen Globalisierung der Entwicklungspolitik und der Notwendigkeit einer nationalen Legitimationsbasis. Er sieht in dem Prozess der Profilbildung eine gute Chance, dieses Spannungsfeld überbrücken zu können

Dr. Stephan Klingebiel, DIE, sieht ebenfalls weitgehenden Konsens zu zentralen Aspekten des Fachgesprächs. Unter anderem nennt er den Stellenwert von Programmorientierter Gemeinschaftsfinanzierung und den dadurch entstehenden deutschen Instrumenten-Mix. Offene Fragen gebe es weiterhin z.B. hinsichtlich der Ressortkooperation. Er stellt abschließend die Frage, welche zukünftigen Reformziele die deutsche Entwicklungspolitik mit Subsahara-Afrika anstrebe.

1 Begrüßung und Einleitung

1.1 Dr. Dirk Messner (DIE)

Dr. Dirk Messner, Geschäftsführer des Deutschen Instituts für Entwicklungspolitik, begrüßt die Teilnehmerinnen und Teilnehmer des Afrika-Fachgesprächs und eröffnet die Fachrunde mit einem Einstieg in die aktuellen Herausforderungen für die deutsche EZ.

Für das BMZ ist die Subsahara-Afrika-Strategie von einiger Bedeutung: Einerseits besteht aus deutscher bzw. europäischer Perspektive dem Kontinent gegenüber eine besondere Verpflichtung. Andererseits kulminieren in der Zusammenarbeit mit Afrika die aktuellen Herausforderungen für die deutsche EZ. Vor diesem Hintergrund ist hier eine besonders relevante Diskussion zu erwarten.

Es geht vor allem um folgende künftige Herausforderungen:

1. Der Kontext der Umsetzung der Paris-Agenda: Insbesondere Harmonisierung der Geber-Praktiken und eine Politik des *Alignments* stehen im Zusammenhang mit der Herausforderung, *Ownership* afrikanischer Staaten zu beachten und zu stärken. Gleichzeitig sind die meisten afrikanischen Staaten allerdings in erheblicher Weise von ODA abhängig. Die vereinbarte zukünftige ODA-Steigerung im Rahmen des EU-Stufenplans stellt uns daher einerseits vor Fragen der Absorptionsfähigkeit, andererseits der EZ-Arbeitsteilung innerhalb Europas.
2. Die Dimension der Sicherheitspolitik: Die Europäische Sicherheitsstrategie misst der Stabilisierung von fragilen, prekären oder scheiternden Staaten große Bedeutung bei. Die Praxis stellt sich vielerorts allerdings als ein extremer Flickenteppich an Geberansätzen dar, wie sich am Beispiel Kongo oder Sudan feststellen lässt. Haben wir bislang Strategien entwickelt, um in diesen Situationen erfolgreich zu sein?
3. Das Heranwachsen bzw. Aufsteigen von Staaten wie China und Indien in der Weltwirtschaft und ihr Engagement in Afrika: Das Volumen der ausländischen Direktinvestitionen in Afrika steigt im Zusammenhang mit den asiatischen Aktivitäten rasch an. Es stellt sich die Frage, inwiefern dies auch die deutsche und europäische Politik berührt. Für afrikanische Staaten bedeutet diese Entwicklung zunächst „*more choice*“; es sind neue Spieler mit neuen Angeboten auf dem Markt. Die europäische Perspektive ist dagegen gemischt: Die über einen langen Zeitraum entwickelten Standards im Umwelt-, Sozial-, Menschenrechts- oder Governance-Bereich kommen möglicherweise unter Druck. Es existiert die Wahrnehmung, dass sich mit dem Washington-Consensus und dem Beijing-Consensus zwei unterschiedliche Leitbilder gegenüber stehen. Europa sieht zudem die Gefahr einer möglichen Re-Instrumentalisierung der EZ, d.h. eine neue, auf Ressourcen hin orientierte Geo-Ökonomie, bei der es um einen Wettbewerb um Ein-

fluss geht. Kann dies für die zukünftige EZ-Strategie bedeuten, die Hände von der Paris-Agenda zu lassen?

4. Fragen der Kooperation und des Zusammenwirkens: In Deutschland geht es zusätzlich um die Bedeutung der Ankerländer in Afrika sowie um Fragen der Regionalen Kooperation auf dem Kontinent. Die Herausforderung ist hier, wie die deutsche Entwicklungspolitik am erfolgreichsten mit anderen außenorientierten Politiken zusammenwirken kann. Zusammenarbeit ist auch innerhalb Europas von Bedeutung: Inwiefern stellt die Vielfalt der Akteure im Hinblick auf die EU-Arbeitsteilung gegenüber Afrika möglicherweise ein Problem dar?

1.2 Dr. Stephan Klingebiel (DIE)

Dr. Stephan Klingebiel (Leiter der Abteilung III des DIE) begrüßt die Teilnehmerinnen und Teilnehmer und stellt die Vorgehensweise des Fachgesprächs vor. Die fachliche Debatte soll sich den aufgeworfenen Fragen in zwei Schritten nähern:

Im ersten Schritt (Forum I) geht es zunächst um eine Bestandsaufnahme, welche Rahmenbedingungen und welche Standards auf internationaler Ebene für die Entwicklungspolitik mit dem afrikanischen Kontinent von Bedeutung sind. Woran muss und sollte sich die deutsche Politik orientieren? Allein die Stichworte „Paris Agenda“, „EU-Afrika-Strategie“ und der G8-Afrika-Aktionsplan zeigen, dass es eine Reihe von internationalen Verpflichtungen gibt, die von Deutschland mitgestaltet wurden, und die zu berücksichtigen bzw. umzusetzen sind.

Es hat sich in Deutschland hinsichtlich der Entwicklungspolitik mit Subsahara-Afrika in den letzten Jahren einiges getan. An verschiedenen Baustellen sind neue Dimensionen der Zusammenarbeit erreicht worden. Dies lässt sich besonders deutlich an der Programmfinanzierung erkennen. Die vom BMZ formulierte Reformstrategie enthält darüber hinaus noch zwei weitere Elemente, nämlich die Kooperation mit regionalen Akteuren sowie den Profilbildungsprozess.

Daher soll in einem zweiten Schritt (Forum II) diskutiert werden, wie weit die deutsche Entwicklungspolitik mit Subsahara-Afrika auf dem eingeschlagenen Weg vorangekommen ist, und wie der Blick nach vorne aussehen sollte. Hier spielt insbesondere die im Jahr 2007 anstehende G8- und EU-Präsidentschaft Deutschlands eine wichtige Rolle. Wo kann die deutsche Entwicklungspolitik ihre Möglichkeiten nutzen, das internationale Umfeld aktiv mitzugestalten und mitzuentwickeln?

Ein weiterer Punkt kann darüber hinaus für die Vorträge und Diskussionen relevant sein:

Deutschland hat sich im Rahmen des EU-Stufenplans und der G8-Beschlüsse aus dem Jahr 2005 verpflichtet, das ODA-Niveau ganz erheblich anzuheben. Der Koalitionsvertrag vom letzten November hat diese Entscheidung bestätigt. Die internationalen Verpflichtungen Deutsch-

lands sehen zugleich vor, dass Afrika bei den Steigerungen mit 50% berücksichtigt werden soll. Dies wäre im Hinblick auf die derzeitige Situation eine überproportionale Steigerung.

Wie können wir vor diesem Hintergrund sicherstellen, dass eine doppelt so hohe ODA für Subsahara-Afrika zugleich auch doppelt so hohe Wirkungen erzielen kann? Wenn man sich die Debatten über die dysfunktionalen Anreize von ODA vergegenwärtigt, hat dieses Problem durchaus Gewicht.

2 Forum I - Anspruch: Wie sollte eine moderne Entwicklungspolitik mit Afrika aussehen?

Moderation: Renate Wilke-Launer (der überblick)

2.1 Dr. Michael Hofmann (BMZ)

Dr. Michael Hofmann (Leiter der Abteilung 3 im BMZ), unterstreicht in seinem Beitrag die Bedeutung der in der Einleitung aufgeworfenen Fragen für die heutige deutsche und europäische Entwicklungspolitik, nicht zuletzt zum Thema der „*emerging donors*“. Einfache Antworten dazu gibt es nicht, zumal die Entwicklungen hier im Fluss sind.

Vorab einige Überlegungen zum Stand der deutschen Entwicklungszusammenarbeit mit Subsahara-Afrika: Es ist ein Paradigmenwechsel zu verzeichnen hin zu mehr Bescheidenheit hinsichtlich der Entwicklungszusammenarbeit mit Afrika. Zunächst muss es die Aufgabe Afrikas sein, die Entwicklung des Kontinents voranzutreiben. Vorrangige Aufgabe der Geber ist es in diesem Zusammenhang, die bestehenden Rahmenbedingungen insbesondere des internationalen Handels- und Finanzsystems positiv zu verändern. Bei den MDGs ist daher das Ziel 8 „Aufbau einer weltweiten Entwicklungspartnerschaft“ unsere Hauptaufgabe.

In der konkreten Kooperation geht es in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit mit Subsahara-Afrika um verschiedene „Spielklassen“ von Zusammenarbeit:

1. Reformorientierte Länder

Wenn Afrika bei seiner Aufgabe der Entwicklung unterstützt werden soll, muss das primäre Augenmerk auf Ländern liegen, in denen man Positives bewirken kann. Zielgruppe sind vor allem arme Länder mit vielversprechenden Governance-Ansätzen.

2. Fragile Staaten

Diese Ländergruppe stellt innerhalb der bisherigen Ansätze der deutschen Entwicklungspolitik realistischlicherweise noch einen „Flickenteppich“ dar. Allerdings wird in Postkonflikt-

Situationen schnelles und sichtbares Handeln erwartet. Dies führt zu einem der bekannten Probleme des EZ-Geschäfts: Der Konkurrenz der Geber untereinander um sichtbare Präsenz in Krisensituationen, wie z.B. in Afghanistan. Koordination beschränkt sich in solchen Situationen häufig auf gute Vorsätze. Deutschland bemüht sich allerdings derzeit insbesondere mit Blick auf den Kongo darum, in Postkonflikt-Situationen zu gemeinsamem Agieren zu kommen, um die Kongolesen zur Übernahme einer Steuerungs- und Koordinationsrolle herauszufordern. Dieser Prozess ist mühsam, aber sinnvoll.

3. Ressourcenreiche Länder

Ressourcenreiche Länder Afrikas erleben in erster Reihe die neueren Aktivitäten Chinas. Diese häufig erdölreichen Staaten werden zunehmend weniger abhängig von EZ; die Einflussmöglichkeiten deutscher Entwicklungspolitik sind mithin nur begrenzt. Deutschland engagiert sich vor allem in der *Extractive Industries Transparency Initiative* (EITI) und versucht, auf diese Weise Einfluss auszuüben. Ziel ist es, ein „*Level Playing Field*“ zu schaffen, um China u.a. in internationale Absprachen zu Ressourcenabbau und –handel sowie zur nationalen Verwendung der Renteneinkommen einzubeziehen.

4. Spielklasse: Ankerländer

Die wenigen Ankerländer in Afrika spielen für die deutschen politischen Überlegungen eine wachsende Rolle. Eine Abgrenzung zwischen Subsahara-Afrika und Gesamtafrika ist gerade auch im Hinblick auf Ankerländer wenig sinnvoll, da in Nordafrika Ägypten zur Gruppe der Ankerländer gehört.

Nigeria wird zu den Ankerländern gezählt, kann jedoch möglicherweise am besten mit einem noch „verrosteten“ Anker verglichen werden. Das Land beteiligt sich allerdings an der EITI-Initiative und muss als einflussreicher Staat innerhalb Afrikas politisch ernst genommen werden. Dabei sollten unrealistische Sichtweisen vermieden werden: Die Nebeneffekte von einem Ankerland wie Nigeria auf die Region sind ganz enorm und bedürfen der regionalen Zusammenarbeit gewichtiger Geber auf unterschiedlichen Ebenen.

Das positive Ankerland-Beispiel ist Südafrika; ein Land, das inzwischen sogar mit Dreiecks-Kooperationen im Gespräch ist. Wenn diese Form der Kooperation im südlichen Afrika auch noch mit gemischten Gefühlen gesehen wird, so ist in Südafrika selbst einiger Wille zu regionaler Verantwortung zu erkennen. Dies zeigt sich auch an den Treffen der G20, bei denen der südafrikanische Finanzminister mit großem Verantwortungsgefühl für die Region auftritt.

Häufig verkennt man die zunehmende Differenzierung in Afrika: In zahlreichen Ländern ist ein bis zu 5%-iges Wirtschaftswachstum zu verzeichnen; gleichzeitig ist vielfach eine positive Governance-Entwicklung zu beobachten. Darüber hinaus gibt es Eliten, die etwas bewegen wollen. Vor dem 11. September 2001 ging es vorrangig um die Suche nach diesen positiven, alternativen Eliten in reformorientierten Ländern (*good performers*). Dies sind diejenigen Länder, die

man realistischerweise auch mit der Paris-Agenda im Auge hat, auch wenn sich nach dem 11. September der Blick stärker in Richtung fragile Staaten und *bad performers* erweitert hat.

Bei der Zusammenarbeit mit diesen reformorientierten Ländern muss beachtet werden:

- Es ist eine extreme Abhängigkeit von Entwicklungshilfemitteln von teilweise bis zu 50% des jeweiligen Budgets zu konstatieren.
- Die Art und Weise der bisherigen Kooperation hat die Administration der Länder überfordert. Bestes Beispiel ist Tansania, das um eine „*off-season*“ für Besuche ausländischer Delegation bitten musste, um zumindest zeitweise seinem Tagesgeschäft nachgehen zu können. Solche Ressourcenengpässe müssen überwunden werden, damit weitere Mittel konstruktiv durch das Land umgesetzt werden können („*scaling-up*“).

In diesem Zusammenhang ist „*capacity building*“ mehr als reine TZ, sondern eine gravierende Herausforderung für den Bereich der Reform des öffentlichen Dienstes. Dazu zählen auch die Bezahlsstrukturen für Eliten mit internationaler Reichweite. Das Problem des *Brain-Drain* und damit verbunden eine sinnvolle Migrationspolitik spielen in diesem Zusammenhang eine wichtige Rolle. Eine positive Bedeutung könnte einer „zirkularen Migration“ zukommen, bei der die ins Ausland emigrierten Eliten der Partnerländer die Wahl haben, für kurze oder längere Zeit in ihr Heimatland zurückzukehren. Erst das Ermöglichen legaler Migration schafft die Voraussetzung für ein positives Engagement auch und gerade im eigenen Land. Es gab zudem inzwischen Versuche, in einigen Ländern wie Kenia oder Nigeria für die höheren Staatsämter sogenannte „*dream teams*“ zusammenzustellen, bei denen die Gehälter stark angehoben und partiell von internationalen Organisationen übernommen wurden. Auch die Diaspora kann – mit gebotener Vorsicht – eine wichtige Rolle übernehmen. Sicherlich ist richtig, dass sich der Stil der Zusammenarbeit in diesem Bereich erheblich verändern muss.

Insgesamt haben sich für die weitere Vorgehensweise der deutschen Entwicklungspolitik auch in internationalem Rahmen die folgenden zwei Ansatzpunkte als bedeutsam herausgestellt:

1. Gemeinsames Handeln fördern und in gemeinsamen Strukturen schneller werden.
2. Alleingänge beim Umgang mit fragilen Staaten einzudämmen.

Im Rahmen einer „modernen“ EZ folgen wir einer Orientierung, die einerseits realistische Budgetpolitik befördert, also nicht mit Schattenhaushalten arbeitet, und andererseits Arbeitsteilung verwirklichen will. Die verschiedenen Geber müssen ihre Stärken und Schwächen definieren und offen legen. Im Gegensatz zu asiatischen Ländern wie beispielsweise Korea hat Afrika nur geringe „*Scanning-Kapazitäten*“ hinsichtlich einer realistischen Geber-Einschätzung. Dies erfordert von den Gebern eine starke Selbstdisziplinierung und Konzentration darauf, was Afrika tatsächlich von uns braucht.

Die Frage, was afrikanische Länder von Deutschland erwarten können, wurde im Dialog mit den Partnerregierungen folgendermaßen beantwortet:

- *Governance* ist ein zentraler Bereich, in dem Afrika deutsche Expertise anfragt. Deutschland hat hier vor allem einen regionalen Ansatz und Erfahrung bei der Regionalisierung vorzuweisen. Zu diesen zwei Schwerpunkten im Bereich Governance kommt der Sicherheitsaspekt/ Regionale Sicherheit hinzu.
- *Wirtschaftliche Nachhaltigkeit* wurde als zweites Kooperationsfeld definiert. Hierbei geht es einerseits um die Schaffung günstiger Rahmenbedingungen (z.B. Finanzsystementwicklung bis in den Mikrofinanzsektor hinein) und andererseits, angesichts der großen Abhängigkeit der meisten afrikanischen Länder vom eigenen Agrarsektor, um Agrarwirtschaftsförderung.
- *Wasser*, einschließlich grenzüberschreitendem Wassermanagement, stellt den dritten Profil-Schwerpunktbereich deutsch-afrikanischer Entwicklungszusammenarbeit dar.

Diese *Profilbildung* bedeutet nicht, dass diese drei Bereiche ausschließlich bedient werden, sondern dass sich die deutsche Entwicklungspolitik hier ein solides Profil geschaffen hat und weiter schärfen will, bei dem klar ist, welche Strategien und Handlungsmodelle angeboten werden können. Es ist ein Ziel des Profilbildungsprozesses, sich nicht thematisch und sektoral zu verzetteln. Allerdings hat Deutschland selbstverständlich auch in anderen Bereichen viel Erfahrung und einen eigenständigen Ansatz: z.B. sind die Bereiche Gesundheit oder ökologische Nachhaltigkeit ebenfalls deutsche Stärken. Auf solche Themen außerhalb der drei definierten Profile soll daher nicht verzichtet werden, vielmehr muss in solchen Sektoren die Profilierung noch klarer akzentuiert und dann gegenüber den Partnern und auch in der EU und Weltbank eingebracht werden.

Bei der von uns unterstützten Geber-Koordinierung besteht allerdings eine Gefahr, die wir durch Schritte zur Arbeitsteilung überwinden wollen. Es ist offenkundig, dass die Koordination der verschiedenen Geber-Beiträge, einschließlich der dazu einzuberufenden Runden Tische, die administrativen und politischen Kapazitäten nicht nur der Partnerländer, sondern auch uns selbst personell überfordert. Folgende Ansätze werden bereits praktiziert:

- *Lead-Funktionen* spielen eine wichtige Rolle. Daher übernimmt Deutschland in diesem Zusammenhang stärker als bisher Mitverantwortung.
- Geber müssen sich, wenn nötig, zurückhalten können. Dies wird innerhalb der EU u.a. durch die Vielzahl der Akteure notwendig. Dass sich im Zuge der EU-Erweiterung inzwischen auch osteuropäische Geber in Afrika profilieren wollen oder sollen, erhöht die Gesamtzahl der Akteure mit unterschiedlichen Erfahrungen und erzwingt gleichsam ernsthafte Schritte zur Arbeitsteilung entlang komparativer Vorteile.

Im Medienzeitalter kann sich die deutsche Entwicklungspolitik aber nicht damit begnügen, das „technokratisch Richtige“ zu tun, sondern muss die Öffentlichkeit gewinnen. Diese schwankt derzeit zwischen dramatischem Aufschrei, der sich handfesten und herznahen Themen zuneigt, und einer ablehnend-kritischen, eher resignierenden Haltung gegenüber Afrika. Die professionelle Entwicklungszusammenarbeit dagegen bewegt sich in eher im makropolitischen Bereich

und daher in eine gänzlich andere Richtung. Hier öffnet sich eine erhebliche Vermittlungskluft. Dies ist im öffentlichen Raum nur ansatzweise erkannt und reflektiert. Der neue Stil der EZ ist noch nicht öffentlichkeitswirksam (bei Dienstreisen können z.B. keine anrührenden Kleinstprojekte mehr vorgestellt werden) und nur schwer medial zu vermarkten. Zudem bestehen das Zu rechnungsproblem bei Gemeinschaftsfinanzierung und der alte Grundsatz „Gute Nachrichten machen keine Presse“.

Schlussendlich gilt: Afrika muss selbst voranschreiten. Die wachsenden ausländischen Investitionen aus China zeigen deutlich, dass Rentabilität in Afrika möglich sein kann. Eine moderne EZ muss dabei helfen, dass für die wirtschaftliche Entwicklung Afrikas das Terrain bereitet wird. Es geht bei der Kooperation mit Afrika zudem um „Masse“; d.h. um eine kritische Masse an Entwicklungsbemühungen und an Investitionen in Menschen, um tragfähige Entwicklungsprozesse in Gang zu bringen. Dafür werden nicht zuletzt finanzielle Mittel benötigt. Das gilt für den Kampf gegen AIDS genauso wie für andere Gesundheitsbereiche und für Bildung.

2.2 Dr. Peter Wolff (DIE)

Dr. Peter Wolff, Leiter der Abteilung V im DIE, geht in seinem Beitrag auf Beobachtungen zur Entwicklungsfinanzierung von *good performers* ein. Länder wie Ghana, Mosambik oder Mali haben in den vergangenen Jahren wachsende Zuschüsse im Rahmen der EZ erhalten. Zu zwei Umsetzungsbereichen sollen Anmerkungen gemacht werden: 1) Budgethilfe und PRSP und 2) Umsetzung der Paris-Deklaration.

Budgethilfe und PRSP

Es gibt eine erhebliche Ausweitung der Finanzspielräume in absoluten Zahlen von *good performers* durch die HIPC-Initiative bzw. ODA-Budgethilfe. Wofür wurden diese Spielräume genutzt? In der ersten Phase der PRSPs wurden diese Spielräume vor allem für eine Erhöhung der Ausgaben für Bildung und Gesundheit verwendet. Ausgaben in soziale Sektoren haben durchweg eine positive Konnotation. Hinsichtlich der Wirkungen sagen die Indikatoren zum jetzigen Zeitpunkt allerdings noch wenig aus. Häufig werden mehr Mittel im Rahmen des Dezentralisierungsprozesses über die kommunalen Ebenen ausgegeben, und sind daher schwerer einzubeziehen.

Investive Ausgaben sind zwar insgesamt angestiegen, allerdings in noch relativ geringem Ausmaß. Ein Großteil der zusätzlichen Ausgaben floss in laufende Kosten, was für den Bildungs- und Gesundheitsbereich ein nachvollziehbarer Trend ist.

Um Wachstum und Entwicklung im ganzen Land zu erzeugen, sind Erhöhungen in den sozialen Sektoren allerdings nicht ausreichend. Denn ein gesteigerter Input beispielsweise im Gesundheitsbereich bedeutet noch kein besseres *Outcome* oder eine bessere Wirkung. Dazu bedarf es des Zusammenspiels mit den übrigen Sektoren, z.B. dem Transport- oder Wassersektor. Daher

geht man übereinstimmend davon aus, dass in der zweiten Phase der PRSPs Investitionen vorrangig im Infrastrukturbereich getätigt werden sollen. Es geht darum, die komplementären Bereiche zu stärken, um auch in den sozialen Sektoren positive Wirkungen zu erzielen.

Letztlich muss allerdings zugegeben werden, dass man die idealtypischen Bestimmungsfaktoren einer wachstums- und armutsorientierten Allokation öffentlicher Mittel nicht genau benennen kann. Entscheidungen über die Allokation zusätzlicher öffentlicher Mittel, z.B. aus der steigenden Budgethilfe, werden vielerorts „aus dem Bauch heraus“ getroffen.

Umsetzung der Paris-Deklaration

Bei der Umsetzung der Paris-Deklaration ist ein deutlicher Fortschritt zu verzeichnen. Institutionell wurden neue Strukturen gebildet; es gibt neue Dialogforen z.B. „Sektor-Gruppen“ und „Makro-PRSP-Gruppen“ und gemeinsame *Performance*-Indikatoren der Budgethilfegeber (*Performance Assessment Framework*). Allerdings lässt sich noch keine Verbesserung in der Koordination der Umsetzung erkennen. Es bleibt im Zusammenspiel der Geber die Attributionsproblematik, vor allem im Bereich der Budgethilfe. Wenn dann, trotz der vorhandenen Ergebnisorientierung, Verantwortung unter den Gebern nicht klar zugewiesen wird, hat man ein Anreiz-Problem: Die Geber bestimmen über Politiken und Mittelverwendung zwar wesentlich mit; keiner von Ihnen trägt jedoch Verantwortung für die Ergebnisse

Vor diesem Hintergrund sollte gefordert werden, dass an die Arbeitsteilung unter den Gebern eine Umsetzungsverantwortung geknüpft werden muss. Bezüglich der Anreizsysteme ist dies eine der großen Herausforderungen bei der Umsetzung der Paris-Agenda.

2.3 Prof. Dr. Heribert Weiland (Arnold-Bergstraesser-Institut)

Prof. Dr. Heribert Weiland, Geschäftsführer des Arnold-Bergstraesser-Instituts, thematisiert in seinem Beitrag zum einen den deutschen Prozess der Länderkonzentration und Schwerpunktsetzung, und zum anderen die Herausforderungen im Bereich *Governance*. Wie sollte sich die deutsche Entwicklungspolitik nicht zuletzt angesichts der Rolle Chinas in Afrika und im Hinblick auf die kommende G8-Präsidentschaft verhalten?

Der Prozess der Länderkonzentration und Schwerpunktsetzung

Der bisherige Prozess der Länderkonzentration reduzierte die Zahl der Kooperationsländer der deutschen EZ von über 100 auf 70 Länder. Allerdings bedeutet auch diese Kürzung im Sinne einer ernst gemeinten Konzentration eine noch zu hohe Zahl. Eine weitere Reduzierung geht politisch nur in Zusammenarbeit mit den internationalen Partnern. Offen ist dabei, wie man mit den multilateralen Partnern verfährt, und ob man möglicherweise in multilaterale Partner und bilaterale Partnerländer aufteilt.

Es muss kritisch bemerkt werden, dass die bisherige Auswahl von Schwerpunkt- und Partnerländern kaum Abbild deutscher Prioritäten ist. Eigentlich müsste die Auswahl im Zusammenspiel mit dem Auswärtigen Amt und anderen Seiten abgestimmt werden.

Wie kann die deutsche Entwicklungspolitik in europäischem Rahmen agieren?

Als größter Geber sollte Deutschland stärkeren Anspruch im Kontext der EU-Entwicklungspolitik erheben. Deutschland sollte von vornherein sein politisches Gewicht einbringen und darlegen, mit welchen Ländern es auf welcher Basis und auf welche Weise zusammenarbeiten will. Auf europäischem Terrain kann dabei der Rückzug aus bestimmten Ländern ein sehr sinnvoller Schritt sein. Dies mag im historischen und diplomatischen Kontext einiger Staaten schwierig sein, könnte aber z.B. über EU-Botschaften aufgefangen werden.

Good Governance ist eine der Leitlinien der deutschen Entwicklungspolitik. Sie ist mit *good* und *bad performance* verknüpft. Genau in diesem Bereich ist allerdings aufgrund nicht erfüllter hoher Erwartungen Ernüchterung zu vermeiden.

Gerade in Anbetracht der neuen Rolle Chinas, welches sich bislang nicht an *Governance*-Maßstäbe hält, ist Koordination der Geber von großer Bedeutung. Sanktionsdrohungen wie z.B. gegenüber Simbabwe oder Angola spielen keine Rolle mehr, wenn ein Land wie China die Unterstützungsröle übernimmt. Wenn wir aber selbst unsere normativen Kriterien nicht umgehen wollen, ist die ungelöste Frage nach dem „Wie“ einer Politik des *Good Governance* eine zentrale Herausforderung für die europäische Entwicklungspolitik.

Eventuell kann bei stärkerer Konzentration auf einige Länder auch stärkerer Druck aufgebaut und können durch Programmmaßnahmen größere Hebelwirkungen erzielt werden. Voraussetzung dafür ist, dass andere EU-Partner mitziehen. Der Fall Simbabwe muss hier als Negativ-Beispiel herangezogen werden. Sicher ist, dass diese Fragen auf europäischer Ebene in Form einer stärker konzentrierten Entwicklungspolitik gelöst werden müssen.

Die Entwicklungen in Afrika sind gegenläufig. Es ist abzusehen, dass es eine Aufteilung in *bad* und *good performers* geben wird. Dies führt höchstwahrscheinlich dazu, dass manche Länder keine klassischen EZ-Partner mehr sein werden, sondern überwiegend von Nothilfe und humanitärer Hilfe abhängig sind. Wie groß der Einfluss von EZ in diesen Ländern sein kann, ist eine noch ungeklärte Frage.

2.4 Volker Hauck (ECDPM)

Volker Hauck präsentiert einen Blick auf die besonderen Anforderungen, die sich aus dem internationalen Kontext für die deutsche Afrika-Politik ergeben. Er vertritt das *European Centre for Development Policy* (ECDPM), eine seit zwanzig Jahren bestehende unabhängige Stiftung mit Sitz in Maastricht, die durch sieben europäische Länder finanziert wird. Ihr Hauptmandat ist

die Stärkung und Unterstützung des Politikdialogs im AKP-Bereich. ECDPM hat darüber hinaus konkrete Projekte in Afrika, mit denen es auf der operativen Ebene verankert ist.

Paris Agenda

Der Internationale Kontext der Entwicklungspolitik ist, wie schon mehrfach erwähnt, vor allem durch die Paris-Agenda geprägt, mit den Schwerpunkten auf Harmonisierung und „*Alignment*“. Hieraus ergibt sich für die beteiligten Geber die Verpflichtung, die Partnerländer als Ausgangspunkt endogener Entwicklungsprozesse zu sehen, bei denen *Ownership* für die eigene Entwicklungspolitik vorherrscht. Die Rolle der Geber ist komplementär hierzu angelegt.

Die Paris-Agenda hat Fortschritte gemacht, und sie ist nach den Erfahrungen der 80er und 90er Jahre selbst ein wichtiger Schritt in die richtige Richtung.

Manche Bereiche bergen jedoch Gefahren bzw. zeigen Defizite:

- Harmonisierung als ein Ziel der Agenda ist in der Praxis nicht immer gewünscht, trotz einer eventuellen offiziellen Unterzeichnung der Agenda durch das Partnerland. Wo es Zurückhaltung oder Widerstände gibt, sollte man die Harmonisierung vorsichtig voranbringen und nicht als einen Automatismus zum Erfolg verstehen. (und daher nicht in allen Fällen zu empfehlen).
- Es gibt teilweise zu pauschale Formulierungen in der Agenda, ohne die operationellen Realitäten zu beachten, z.B. zum Abbau von PMUs. Die Paris Agenda empfiehlt, die gebergesteuerten PMUs in Partnerländern abzubauen; es sollte aber überlegt werden, in welchen Fällen gemeinsam gesteuerte PMUs möglicherweise weiterhin sinnvoll sein können.
- Es existiert in der EU eine relativ unkritische Präferenz für Programmfinanzierung. Es sollte jedoch überlegt werden, ob der teilweise erreichte Anteil von bis zu 66% Budgethilfe an den jeweiligen EU-Hilfen nicht womöglich zu hoch angesetzt ist.
- Bezüglich des Instruments der Allgemeinen Budgethilfe muss man sich die realistische Frage stellen, ob in den Partnerländern überhaupt ausreichende Kapazitäten zu seiner Umsetzung vorhanden sind. Die im Frühjahr beendete DAC Evaluierung der Allgemeinen Budgethilfe verweist auf die vielerorts mangelnden Kapazitäten im Umgang dieses Instruments.
- Kooperation mit NRO ist nicht mitbedacht worden.

Bei der Paris-Agenda gibt es also Nachholbedarf - sie muss kritisch begleitet und wo nötig angepasst werden.

EU-Afrika-Strategie

Zusammen mit der Paris-Agenda ist für die entwicklungspolitische Zusammenarbeit mit Afrika die EU-Afrika-Strategie von Bedeutung. Sie sollte für die nationale Politiken als Ausgangspunkt genommen werden. Die EU-Afrika-Politik verfolgt drei Prioritäten:

1. Voraussetzungen zur Umsetzung der MDGs schaffen – „*good enough governance*“ und „Frieden und Sicherheit“ als Stichworte
2. Wachstum und Handel stimulieren
3. Bestimmte Sektoren als direkte Umsetzung der MDGs fördern (z.B. Wasser, Gesundheit etc.)

Auf dieser Basis gibt es theoretisch gute Chancen, zu einer sinnvollen Arbeitsteilung innerhalb der EU zu kommen. Allerdings muss die Umsetzung dieser Politik mit kritischen Augen verfolgt werden. Es besteht die Gefahr, dass unter anderem folgende Bereiche vernachlässigt werden:

- Der Mehrebenenansatz. Dieser hat sich als sinnvoll herausgestellt und sollte mit Blick auf *micro-macro linkages* nicht vernachlässigt werden. Die Hinwendung zum Makro-Ansatz kann beispielsweise verknüpft werden mit Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums und Dezentralisierung; zudem können Sektorstrategien eine Rolle spielen.
- Die Rolle der NRO. NRO haben eine wichtige „*watchdog*“-Funktion inne, die sie erfolgreich ausfüllen. Im Bereich des „*service delivery*“ könnten darüber hinaus noch weitere kreative Ideen entwickelt werden, um die Umsetzung von Entwicklungsmitteln durch NRO auszuweiten. Hier zu Strategien zu kommen ist eine wichtige zukünftige Aufgabe.
- Nationale Afrika-Politiken. Es ist von großer Bedeutung, im europäischen Verbund hin zu einer konzentrierten bzw. komplementären Afrika-Politik zu kommen. Nur sechs Länder haben bislang zusätzlich zur EU-Strategie eine eigene Afrika-Strategie entwickelt, d.h. in diesem Bereich muss noch Arbeit geleistet werden. Über den europäischen Rahmen hinaus sollten Überlegungen angestellt werden, wie man darauf hinwirken kann, den Politikdialog mit den afrikanischen Partnern auszuweiten und *Ownership* zu stärken.
- Nachdrückliche Reformbemühungen auf Geberseite. Auch auf Geberseite müssen die Institutionen der Entwicklungspolitik flexibler gestaltet werden. Z.B. blockiert die Hinwendung zu Sektorbudgethilfe im EU-Bereich die vielfach sinnvolle Arbeit auf der Projektebene. Schweden z.B. führt einen erfolgreichen TA-Mix durch, der durch die EU-Ansätze erschwert wird.

Im Hinblick auf Reformbemühungen sind zudem weitere Anstrengungen dahingehend notwendig, Entwicklungspolitik ressortübergreifend zu gestalten, insbesondere bezüglich einer EZ mit fragilen Staaten. Großbritannien arbeitet z.B. mit einem sogenannten *Conflict Pre-*

vention Pool, der über ein ressortübergreifendes Konsortium gesteuert wird. Der *whole-of-government-approach*, der auf dieser Grundlage in Sierra Leone umgesetzt wurde, wird als sehr erfolgreiches Beispiel innovativer Entwicklungspolitik angesehen.

Innovativere Zusammenarbeit mit anderen Gebern ist gleichzeitig von Bedeutung, um Überpräsenz in einigen Sektoren zu reduzieren und den *capacity development*-Ansatz zu stärken. Die Möglichkeit der „stillen Partnerschaft“ müsste stärker ausgelotet werden, auch um Kapazitätsengpässe auf Empfänger-Seite zu berücksichtigen: *Pooling* von FZ und TZ oder Formen von delegierter Kooperation könnten beispielsweise im Fall von Tansania sinnvoll sein.

2.5 Anschließende Diskussion

Die anschließende Diskussion dreht sich um verschiedene Aspekte und Voraussetzungen für die erfolgreiche Umsetzung einer modernen Afrika-Politik der EZ. Sie verfolgt fünf Themenstränge:

1. Sicherheitspolitische Fragen als Teil „moderner Entwicklungspolitik“

Entwicklungspolitik arbeitet zunehmend im Kontext sicherheitspolitischer Fragestellungen. Es wird angemerkt, dass „zivil-militärische Kooperation“ bzw. „entwicklungspolitisch-militärisches Zusammenwirken“ wesentlicher Bestandteil moderner Entwicklungspolitik geworden ist. An das BMZ wird daher die Frage gerichtet, welche Ausrichtung die deutsche Entwicklungspolitik in diesem Zusammenhang vertrete.

Das Verhältnis der Entwicklungspolitik zu militärischen Einsätzen in Krisen- und Postkonfliktländern wird vom BMZ differenziert und teilweise kritisch beobachtet. Ein wichtiger Aspekt ist die Finanzierung von Internationalen Stabilisierungsmissionen: Einerseits kann aus BMZ-Sicht die Frage der Finanzierung eines umfassenden Einsatzes z.B. wie im Kongo nicht einseitig über die EZ angedacht werden. Gegenüber den Militärausgaben in Afghanistan beispielsweise sei der EZ-Beitrag verschwindend gering. Zudem spielten Kosten, die im EZ bereich längst minimiert seien, vielfach noch eine Rolle. Der militärische Bereich verdiene es daher am ehesten, nach Kosten-Nutzen-Verhältnis evaluiert zu werden. Andererseits sei es eine Tatsache, dass militärische Einsätze immens kostspielig sind. Daher kann der Blick auf die jeweilige ODA-Quote eines Landes allein nicht aussagekräftig sein. Es bleibe ein wichtiges Anliegen der Entwicklungspolitik, trotz des internationalen Engagements in Krisen- und Postkonfliktländern weiterhin mit *good performers* zusammenzuarbeiten. Insgesamt müsse die Frage des ODA-Budgets geklärt sein, damit die EZ zielorientierter arbeiten könne.

Des Weiteren werden in der Runde Fragen zu entwicklungspolitischer Verantwortung thematisiert: a) Bei einer ODA-Finanzierung von großen Anteilen, teilweise bis zu 50%, des Haushalts eines Entwicklungslandes, übernehmen die Geber auch eine Teil-Verantwortung für dessen Verwendung. Folgerichtig müssten also bei der Länderauswahl in der EZ auch die jeweiligen

Militärhaushalte als Kriterium berücksichtigt werden. b) Geber sollten sich über ihre Rolle in Postkonfliktsituationen im Klaren sein, wenn sie einseitig für bestimmte Repräsentanten Partei ergreifen. Als Beispiel wird die Demokratische Republik Kongo angesprochen, wo mit mehreren Hundert Millionen Dollar ein Wahlkandidat mit zweifelhafter innerer Legitimität protegiert werde.

2. Aspekte der Entwicklungsfinanzierung

Budgethilfe hat sich in den vergangenen Jahren zu einem der wichtigsten Instrumente der internationalen Entwicklungsfinanzierung entwickelt. Sie wird allerdings von verschiedenen Seiten kritisch diskutiert. In der Debatte geht es einerseits um die Auswahl der Länder, die Budgethilfe erhalten. Es wird kritisiert, dass ein großer Teil der Empfängerländer nicht zu Reformstaaten zähle, sondern teilweise schwierige Bilanzen in der Regierungsführung aufwiese. Hier würden durch die EZ falsche Signale gesetzt. Ein anderer Diskussionsstrang thematisiert die EU-Aufteilung in „*fixed*“ und „*variable tranches*“ im Zusammenhang mit der Absorptionskapazität der Empfängerländer. Eine Reihe von Ländern gehe offenbar davon aus, dass sie mehr Mittel absorbieren könnte, als die in Abstimmung mit dem IWF festgelegten *fixed tranches*. Dies sei allerdings nur schwer einzuschätzen. Eine offene Frage sei, inwiefern nichtstaatliche Akteure in die Umsetzung von Mitteln eingebunden werden könnten.

Ein weiterer Beitrag beschäftigt sich mit dem Instrument direkter Transfers an Arme. Ergebnisse wissenschaftlicher Untersuchungen aus Südafrika belegten die hohe Wirksamkeit von Transferprogrammen. Als komplementäres Instrument werden solche „*conditional cash transfers*“ im weiteren Verlauf der Diskussion ebenfalls positiv gesehen. Allerdings gibt es gleichzeitig kritische Anmerkungen, dass sich die kurzfristig positiven Wirkungen von Rentenzahlungen auf längere Sicht insbesondere hinsichtlich ihrer Anreizstruktur ins Negative kehren. Damit Rentenzahlungen positive Effekte haben könnten, müsse ein rückläufiges System geschaffen werden. Ein Denken in „*Revolving Funds*“, wie es der Gründung der KfW zugrunde lag, sollte auch für Afrika wieder gestärkt werden.

3. Lead-Funktionen als Herausforderung

Es ist weitgehend unstrittig, dass sich die internationale Gebergemeinschaft im Kontext der neuen Agenda stärker als zuvor arbeitsteilig aufstellen muss, um ihre jeweiligen Kompetenzen zielgerichtet und verzahnt anbieten zu können. Eine Form der Arbeitsteilung ist die Übernahme von „*Lead*“-Funktionen. Im Fall des Wiederaufbaus in Sierra Leone hat Großbritannien eine exponierte und umfassende „*Lead-Funktion*“ eingenommen, die durchweg anerkannt und als sehr effektiv eingeschätzt wird. Auf der anderen Seite kann dies für das Entwicklungsland allerdings auch ein großes Risiko einseitiger und schwer beeinflussbarer Fremdbestimmung bedeuten. In einem Diskussionsbeitrag wird vor diesem Hintergrund die Einführung einer „Berufungs- und Kontrollinstanz“ z.B. auf EU-Ebene vorgeschlagen. Dieser Vorschlag erhält weite Zustimmung im Plenum. Es wird angemerkt, dass eine *Lead-Funktion* Team-Charakter haben

und so weit wie möglich regional gemischt sein sollte. Es sei wichtig, dass traditionelle Bindungen an ein Land im Team eingebracht würden.

4. Wissenschaft und Entwicklungstheorie – mehr Kooperation ist gefragt

Entwicklungspolitik braucht die begleitende und beratende Unterstützung der Wissenschaft. Hinsichtlich einer solchen konstruktiven Zusammenarbeit bestünde in Deutschland jedoch ein großes Defizit, so wird eine breite Debatte zur Rolle der Wissenschaft in der EZ im Plenum angestoßen. Nicht zuletzt der Öffentlichkeit gegenüber bedürfe die Entwicklungspolitik Erklärungsansätze und Hintergründe, um offensiver argumentieren zu können. Man habe derzeit auch in wissenschaftlichen Kreisen keine Vorstellung davon, wie z.B. eine Politik der Wachstums- und Armutsreduzierung idealtypisch aussehen sollte. Daher werde auf alte Strategien des „*Big Push*“ zurückgegriffen. Hier müsse die entwicklungsbezogene Wissenschaft endlich nachziehen und eine fundierte Basis für die Politik liefern.

Dagegen wird argumentiert, dass mangelnde Zusammenarbeit und wenig zeitnahe Politikberatung häufig auch das Resultat einer Abschottung der zu beratenden Institutionen sei. Zu häufig passiere es, dass die Auftraggeber wissenschaftlicher Begleitung in der Informationsweitergabe eine Holschuld der beauftragten Wissenschaftler sehen. Ein Großteil der jeweils bedeutsamen Informationen liege tatsächlich in den Institutionen selbst. Diese Arbeitsweise, die in der Ablieferung der sogenannten „*bricks*“ münde, sei für beide Seiten unbefriedigend und müsse durch ein gemeinsames Agieren ersetzt werden. Es sollten stattdessen gemeinsam formulierte Synthesen in den Politik-Prozess eingebracht werden.

Dass in Deutschland im Gegensatz zu anderen Ländern das Verhältnis zwischen Wissenschaft und Politik zu distanziert ist, bildet den Konsens der weiteren Diskussion. Es könne nicht darum gehen, weitere Papiermengen zu produzieren, sondern es gehe um die Frage, wie die Wissenschaft Teil der Gedankenbildung im Politikprozess werden könne – zeit- und entscheidungsnah. Dazu müsse, so sieht es auch ein Vertreter der deutschen Entwicklungspolitik, die Wissenschaft stärker unmittelbar in die Politik und ihre Maschinerien einbezogen werden. Deutschland beschäftige sich zu sehr mit Kompetenzabgrenzung und blockiere sich dabei. Nicht die „Federführung“ sei die Herausforderung, sondern das „*Pooling* von Teams“.

5. Wirtschaftsförderung als wichtiger Baustein europäischer Entwicklungspolitik

Das große wirtschaftliche Engagement Chinas, Indiens oder auch Südafrikas in Afrika zeigt, dass dort eine relative positive Einschätzung hinsichtlich der Wirtschaftskraft Afrikas vorliegt – eine positivere, als sie aus europäischer Perspektive üblich ist. Hier müsse die Entwicklungspolitik eine wichtige Geländerfunktion übernehmen, so ein Beitrag aus FZ-Sicht. Es gehe darum, für Afrika ein positives Image zu schaffen, um Investitionen auf dem Kontinent zu stimulieren. Hierzu gibt es im Plenum breite Zustimmung.

Die Diskussion griff vor diesem Hintergrund die Frage auf, wie man in Deutschland staatliche EZ besser mit privatwirtschaftlicher Förderung verknüpfen kann. Die deutsche EZ sei hinsichtlich ihres Profils mit Subsahara-Afrika, welches „Nachhaltiges Wirtschaften“ ins Zentrum rücke, gut aufgestellt. Man müsse Möglichkeiten eröffnen, Bedingungen für „*doing good business*“ zu schaffen. Dies könne in folgenden Bereichen geschehen:

- Im Finanzsektor (z.B. auch durch Unterstützung privaten Sparkapitals)
- Durch Schaffung der Rahmenbedingungen für nachhaltiges Wirtschaften

Offen sei allerdings die Frage, ob die deutsche EZ hierfür die richtigen Instrumente bereitstelle. Einerseits stehe uns die Debatte um TZ und FZ im Weg. Andererseits könnten innovativere Instrumente eingesetzt werden. Sowohl DFID als auch USAID hätten Instrumente, um privates Kapital für den afrikanischen Kontinent zu mobilisieren, z.B. über Risikoabsicherungen. Hier bedürfe es in Deutschland einer Reform der Grundsätze und Instrumente.

3 Forum II: Stand der Umsetzung: Wie weit ist die Reform der deutschen Entwicklungspolitik mit Subsahara-Afrika?

Moderation: Dr. Sven Grimm (DIE)

3.1 Dr. Stephan Klingebiel (DIE)

Der Beitrag soll offene Fragen ansprechen und einige kritische Anmerkungen zum Stand der Umsetzung machen.

1. Als deutlichstes und positivstes Reformelement der deutschen EZ mit Subsahara-Afrika ragt die Programmorientierung heraus. Nach einem zögerlichen Start hat sie sich rasch innerhalb von zwei bis drei Jahren zu einem wichtigen Instrument der deutschen Politik entwickelt und zur Umsetzung von programmorientierten Ansätzen in geeigneten Länderfällen geführt. Der richtige Instrumenten-Mix ist dabei ein wichtiges Kriterium. Mit der Programmorientierung hat die deutsche EZ spürbar ihre internationale Anschlussfähigkeit hergestellt.
2. Hinsichtlich der regionalen Gewichtung von Subsahara-Afrika in der zukünftigen deutschen Entwicklungspolitik gibt es offene Fragen:
 - Wenn der ODA-Anteil für Afrika um 50%, also überproportional zu unserem bisherigen Anteil, steigen soll, sollte es klare Überlegungen geben, wie die erhöhten Mittel eingesetzt werden sollen. Wie sieht die Strategie des BMZ hierzu aus?
 - Was bedeutet die Konzentration auf 60 Partner, wie dies im Koalitionsvertrag festgelegt ist, für die Entwicklungspolitik mit Subsahara-Afrika?

3. Der Profilbildungsprozess der Entwicklungspolitik mit Subsahara-Afrika läuft inzwischen schon über einige Jahre. An dieser Stelle soll gefragt werden, in welchem Verhältnis dieser Prozess zu anderen Prozessen steht, vor allem unter dem Stichwort der Paris-Erklärung, etwa mit Blick auf *Alignment* und Harmonisierung. Inwieweit ist die Profilbildung an diese Prozesse angekoppelt und kann möglicherweise Ausdruck eines abgestimmten Handelns mit anderen Gebern sein?
4. Diese Überlegungen gelten nicht nur für die Paris-Agenda, sondern auch hinsichtlich der Afrika-Strategie der EU und ihrer Mitgliedstaaten, auch wenn dies weniger ersichtlich scheint. Hier wäre zu fragen, inwiefern sich der europäische Rahmen als Referenzpunkt herausgebildet hat. Inwieweit kann das Beispiel gebend sein für eine deutsche Afrika-Strategie?
5. Eine Reformbaustelle des BMZ ist die stärkere Hinwendung zu regionalen Akteuren. Dies betrifft insbesondere die AU und regionale Einrichtungen. Einige Partner sind heute besser aufgestellt als vor einigen Jahren, und diese Erweiterung der Partnerseite ist ein wichtiger Schritt. Wie weit fortgeschritten sind gemeinsame Ansätze zur Unterstützung von regionalen Partnern zwischen den Ressorts? Welche gemeinsamen Ziele werden angestrebt?

3.2 Dr. Gordon Kricke (Auswärtiges Amt)

Afrika ist in vielerlei Hinsicht ein Kontinent, der von großen Gegensätzen geprägt ist. Daher ist es grundsätzlich schwer, generalisierende Aussagen zu machen. Dennoch kann, unter diesem Vorbehalt, grundsätzlich festgestellt werden, dass die Entwicklung in den letzten Jahren von überwiegend positiven Aspekten gekennzeichnet ist:

- Der Trend von der Ein- zur Mehrparteienherrschaft hat sich gefestigt und die Pressefreiheit hat sich in einer Reihe von Ländern verbessert.
- Die Bereitschaft, Eigenverantwortung zu übernehmen hat weiter zugenommen, siehe NEPAD und den APRM.
- Die Regionale Integration hat an Dynamik gewonnen; zudem ist eine Stärkung der afrikanischen Fähigkeiten zum *Peacekeeping* erfolgt, wie man an den Entwicklungen in der AU und ECOWAS sehen kann. Bei anderen Regionalorganisationen ist diese Entwicklung schwächer ausgeprägt.
- Mit Blick auf die Beendigung von Straflosigkeit ist die Auslieferung von Charles Taylor nach Den Haag als positives Signal zu sehen; ebenso Nigerias Rückzug aus der Bakassi-Region und deren Übergabe an Kamerun als Beispiel der friedlichen Lösung von Grenzkonflikten.

- Abgesehen von Darfur und Somalia haben sich die Kriegssituationen auf dem Kontinent abgeschwächt. Stabilisierungen durch VN-Missionen waren in mehreren Fällen relativ erfolgreich, wobei die Lage aber weiterhin fragil bleibt.
- Im Hinblick auf das verstärkte Engagement Chinas ergeben sich für Afrika insbesondere wirtschaftliche Chancen, auch wenn diese Entwicklung teilweise natürlich auch Probleme aufwerfen kann.

Auf der anderen Seite steht man allerdings vor einer Reihe von grundlegenden Herausforderungen:

- Größte Herausforderung ist die Zunahme der fragilen Staaten z.B. die Zentralafrikanische Republik, Tschad, Somalia, die Demokratische Republik Kongo, Simbabwe oder teilweise Sudan.
- Die Situation in zahlreichen weiteren Staaten ist instabil. Es gibt die Gefahr grenzüberschreitender Krisen, sollte sich die Lage in der Elfenbeinküste, Guinea, Liberia oder Sierra Leone verschlechtern.
- Darfur liefert extremen Anlass zur Besorgnis, ebenfalls die Spannungen zwischen Eritrea und Äthiopien. Die Entwicklung in der Demokratischen Republik Kongo ist von großer Bedeutung für die gesamte Region. Sollte die geplante Stabilisierung gelingen, hätte das positive Auswirkungen auf ganz Zentralafrika.

Vor diesem Hintergrund ergeben sich besondere Herausforderungen für die deutsche EZ:

Einerseits ist die Zusammenarbeit mit den *good performers* und in diesem Kontext die Präsenz der Entwicklungszusammenarbeit von großer Bedeutung. Es sollte angestrebt werden, Wachstumspole mit regionaler Ausstrahlung zu ermöglichen.

Andererseits sollten Krisenländer Beachtung finden, denn sie sind nicht zuletzt Gefährdungspotentiale für Nachbarländer. Eine Stabilisierung im Nachhinein durch UN-Missionen ist finanziell aufwendig und politisch mit Risiken belastet. Allerdings haben wir, wenn wir *failing states* verhindern wollen, hier wenig Alternativen: Die afrikanischen Staaten und die AU benötigen Unterstützung bei der Aufgabe, akute Krisensituationen zu bewältigen. Dementsprechend müssen diese Länder auch von der deutschen Afrika-Politik weiter im Blick behalten werden. Auch *good performers* von heute können fragile Staaten von morgen sein, wie das Beispiel der Elfenbeinküste zeigt. Im deutschen Eigeninteresse muss die Dynamik in den Ländern Afrikas beachtet werden.

Oben genannte Gesichtspunkte sind in das noch nicht abgeschlossene Afrika-Konzept des Auswärtigen Amtes eingeflossen. Darin werden die Herausforderungen, die sich aus der Gefahr von *failing states* ergeben, klar benannt. Auch im Koalitionsvertrag sind diese Aspekte enthalten. Dazu gehören Bekämpfung der Armut, Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen sowie eine Politik, die auf die Stabilisierung und Wiederaufbau von schwachen und gescheiterten Staaten setzt.

Wir müssen weiterhin aktiv sein im Bereich der Konfliktprävention sowie bei der Stärkung afrikanischer Fähigkeiten zum *Peacekeeping*. Hier sind z.B. zu nennen die EU-Afrika *Peace Facility*. Deutschland hat darüber hinaus wichtige Beiträge für das *Kofi Annan Centre* in Accra, Ghana oder die *Ecole du Maintien de la Paix* in Mali geleistet und beteiligt sich an RECAMP. Mit der EU-Mission EUFOR betritt Deutschland zudem derzeit Neuland.

Diese Einschätzungen schließen es aus, ausschließlich auf die *good performers* zu setzen. Es ist daher aus Sicht des Auswärtigen Amtes wichtig, in Afrika breit aufgestellt zu sein.

3.3 Thomas Albert (BMZ)

Thomas Albert, Beauftragter für Afrika und Nahost im BMZ, gibt in seinem Beitrag einen Überblick über den Stand der Reformschritte aus der Sicht des Ministeriums und skizziert die aktuellen Herausforderungen für die deutsche Entwicklungspolitik mit Afrika. Zwei Bemerkungen stimmen vorab auf den Kontext der heutigen Reformen ein:

1. Es muss hinsichtlich der generellen Wirkung des deutschen Beitrags zur Bescheidenheit gemahnt werden: Deutsche ODA-Ströme nach Afrika machen ungefähr 7% der gesamten Netto-ODA-Auszahlungen an Afrika aus. Die EZ muss sich vor dem Hintergrund immer wieder die Frage stellen, wie knappe EZ-Mittel einen besonders signifikanten Beitrag leisten können.
2. Die Reformen sind noch sehr jung: Erst im Jahr 2000/1 hat das BMZ den Prozess der Länderkonzentration und Schwerpunktsetzung begonnen, der sehr schnell Teil der neueren Geschichte geworden ist und für viele Beobachter inzwischen fast schon eine Selbstverständlichkeit ist.

Vor dem Hintergrund wurde im Jahr 2004 der Prozess der Profilbildung eingeleitet, der drei Häufungsbereiche unserer Schwerpunkt-Aktivitäten in Subsahara-Afrika identifiziert:

- Governance
- Nachhaltige Wirtschaftsentwicklung
- Wasser.

Innerhalb dieser drei Profile gibt es Profilbausteine, die *best practice* formulieren. Die Profilierung dient dazu, unsere Stärken sichtbar zu machen, um in den ausgewählten Bereichen signifikante Wirkungen erzielen zu können. Die Erkenntnisse des deutschen Prozesses sollen zudem genutzt werden, um sich oberhalb der nationalstaatlichen Ebene in der EU und bei internationalen Institutionen einzubringen. Das Thema Wasser z.B. kann in die Infrastruktur-Initiative der EU einfließen. So kann auf sinnvolle Art und Weise die vorgesehene Arbeitsteilung innerhalb Europas bedient werden.

Wie bedient man jedoch gleichzeitig zentrale Themen wie z.B. HIV/AIDS, Bildung oder Umwelt? In diesen Bereichen sollen über massierte Aktivitäten im Rahmen etablierter entsprechender bilateraler Länder-Schwerpunkte hinaus zusätzliche Mittel bereitgestellt werden, z.B. als „stille Partnerschaften“, die die jeweiligen Bereiche stärken, ohne den gesamten deutschen EZ-Apparat in Bewegung zu setzen. Die deutsche nachfrageorientierte Schwerpunkt-Strategie wird daher flankiert von der angebotsorientierten Strategie der *Big Five* – Themen.

Im Hinblick auf die Paris-Deklaration stellt man fest, dass Deutschland mit dem Prozess der Schwerpunktsetzung und Profilbildung weiter fortgeschritten ist als eine Reihe anderer EU-Mitgliedstaaten. Dort, wo das Geschäftsmodell für *Good Performers* bereits etabliert ist, ist die deutsche EZ gut strukturiert und ihre verzahnten Strategien beruhen auf einem sinnvoll aufeinander abgestimmten Instrumentarium.

Zu den deutschen Reformbausteinen gehört auch die Hinwendung zu Programmorientierter Gemeinschaftsfinanzierung (PGF). PGF ist als Begriff unglücklich, da eine Vielzahl unterschiedlicher Finanzierungsformen darunter subsumiert werden – Korbfinanzierung (*basket funding*) als Ausprägung der althergebrachten Gemeinschaftsfinanzierung ebenso wie die neueren Formen der Budgethilfe. Das BMZ nutzt PGF als Oberbegriff: Mit dem Ansatz „PGF“ soll ganz allgemein die Idee gefördert werden, durch Finanzierungsmechanismen gemeinsame Hebelwirkung zur Umsetzung nationaler Politiken in Partnerländern zu erzielen.

Die Bausteine dieser „modernen“ Entwicklungspolitik sind in der Außenstruktur der EZ reflektiert: Schwerpunktkoordination und EZ-Vertretung sind durch Generalisten in den Botschaften verankert. So ist die KfW z.B. als Teil der Strategie für Afrika vorrangig für die Budgethilfe und makroökonomische Beratung zuständig. In den beiden Titeln FZ und TZ gibt es die Möglichkeit, dringliche Maßnahmen auf unbürokratische Weise auch sehr kurzfristig zu fördern. Diese Möglichkeiten des deutschen Instrumentariums müssen lediglich genutzt werden. Bei der Umsetzung von Schwerpunktstrategien ist eine breite Vernetzung der Mikro-, Meso- und Makroebene nötig. Deshalb verfolgen wir den Mehrebenenansatz, wobei das Instrument der Budgethilfe zur Vernetzung der Schwerpunktstrategien mit der nationalen Makroebene und umgekehrt in Wert gesetzt werden soll. Dieser Instrumenten-Mix ist die Grundlage für unser Geschäftsmodell: „*Good Performers* in Afrika“. Jenseits der EZ-Grenzen ist künftig weiter daran zu arbeiten, dass anstelle separater Planungen zu wichtigen Reformbaustellen der EZ (z.B. zu Afrikastrategien) in Zukunft ein stärker wechselseitiger Prozess zwischen den relevanten Ressorts stattfinden wird.

3.4 Wolfram Vetter (Rat der EU)

Wolfram Vetter, Mitglied im Generalsekretariat des Rates der Europäischen Union, präsentiert seinen Beitrag zur Rolle der EU-Afrika-Strategie für Deutschland aus der Perspektive des Hohen Repräsentanten der EU.

Warum befasst sich der Hohe Repräsentant in prominenter Art und Weise mit Afrika?

Der Prozess, in dessen Verlauf sich der Hohe Repräsentant der EU, Solana, näher mit der Afrika-Politik der EU beschäftigte, begann mit Vorarbeiten der EU-Kommission zur Umsetzung der MDGs. Nachdem diese Thematik durch Großbritannien auf die Ebene der Staats- und Regierungschefs gehoben worden war, griff Solana die Initiative auf. Eine Reihe von Entwicklungen auf internationaler Ebene macht Afrika zu einer Aufgabe für die EU-Außenpolitik:

- Unter anderem die Zunahme besorgniserregender Werte von Armutsindikatoren zeigt, dass die Entwicklungen in Afrika ganz überwiegend nicht so verlaufen wie erhofft.
- In Afrika haben sich in der Institutionenlandschaft interessante Veränderungen ergeben, z.B. durch die Gründung der AU und NEPAD, was den Kontakt mit neuen Gesprächspartnern bedeutet.
- Es gibt neue ESVP-Instrumente, die im zivilen und militärischen Bereich zur Verfügung stehen.

Die EU-Afrika-Strategie

Die Afrika-Strategie ist ein lesbares, kurzes und prägnantes Dokument, das stark von der Vorarbeit Großbritanniens geprägt ist. Sie ist sehr umfassend angelegt. An erster Stelle stehen Fragen von Frieden und Sicherheit in Afrika. Neu ist der Ansatz darzulegen, welches die europäischen Verpflichtungen gegenüber dem Kontinent sind. Zudem integriert sie nicht nur die ESVP und den Rat, sondern auch die Strategien der Mitgliedstaaten.

Eher problematisch gestaltet sich der hohe Zeit- und Erwartungsdruck. Derzeit soll erneut eine Evaluierung zur Umsetzung der Strategie erstellt werden. Es muss davon ausgegangen werden, dass die Rückmeldungen der Staaten allerdings erst bis Ende des Jahres erfolgen werden, so dass erst dann dargelegt werden kann, wie die Mitgliedstaaten zur Umsetzung der Strategie beigetragen haben.

Es ist zu beobachten, dass die Kommission der Strategie große Bedeutung beimisst. Sie beabsichtigt, den 10. EDF an ihr ausrichten. Dazu ist von den Staaten ein aktiver Beitrag gefordert, der aber leider (noch) nicht oder eher selten stattfindet. Es scheint, als ob dieser kollektive Ansatz noch Zeit braucht, bis er greift und akzeptiert ist.

In diesem Zusammenhang braucht auch Deutschland eine Afrika-Strategie, in der deutsche Stärken und Schwächen herausgearbeitet werden. Nicht zuletzt hierdurch wäre Deutschland besser in der Lage, seine eigenen Anliegen in der EU voranzutreiben.

Wie bringen schließlich einzelne Mitgliedstaaten die Bereiche Frieden & Sicherheit und Entwicklungspolitik zusammen? Diese Frage ist aktuell und gilt besonders für Deutschlands Position im Rahmen der EU. Die Maßnahmen im Kongo sind bislang relativ erfolgreich verlaufen, denn die eingesetzten militärischen und entwicklungspolitischen Instrumente ergänzen sich relativ gut. Man würde sich allerdings wünschen, dass Deutschland einen größeren Beitrag leis-

ten würde, insbesondere hinsichtlich der EU *African Peace Facility*. Die bisherige Zurückhaltung wird als eine Schwächung der deutschen Position aufgefasst. Ein Appell an Deutschland würde lauten, sich in dieser Hinsicht weiterzubewegen und die eigene Zurückhaltung aufzugeben, um mit einer stärkeren Beteiligung in der EU im Hinblick auf die kommende Ratspräsidentschaft größeres Gewicht zu erlangen.

3.5 Anschließende Diskussion

Die Diskussion im zweiten Forum dreht sich in der Hauptsache um konkrete Umsetzungsschritte und –herausforderungen für eine moderne, an der Paris-Agenda und internationalen Beschlüssen orientierte deutsche Afrika-Politik. Das Verhältnis deutscher Institutionen untereinander wird thematisiert, das Arbeitsverhältnis zur EU beleuchtet sowie Anknüpfungspunkte für die kommende EU- und G8-Präsidentschaft diskutiert. Einzelne Punkte werden zusätzlich angesprochen.

1. Erläuterungen zur Länderkonzentration und Profilbildung der deutschen EZ

Ein Aspekt des Reformprozesses der deutschen Entwicklungspolitik ist die Konzentration auf eine begrenzte Zahl von Ländern – in Zukunft, wie im Koalitionsvertrag festgehalten, auf 60 Länder. In einer Reihe von Diskussionsbeiträgen wird diese Länderkonzentration thematisiert, welche teilweise nicht nachvollziehbar, intransparent oder unrealistisch sei. Hierauf erläutert das BMZ den Prozess der Länderauswahl: Es seien in Zusammenarbeit mit dem DIE zunächst die ärmsten Länder identifiziert worden, sodann in einem zweiten Schritt unter ihnen die „*best performers*“. In einem dritten Schritt habe man darauf geachtet, welche Länder vor besonderen Herausforderungen stünden (Sicherheitsthemen, ökologische Probleme etc.) und welche spezifischen deutschen Interessen eine Rolle spielten. Danach erst erfolgte die Überlegung, wo man Streichungen vornehmen solle.

In der Praxis gehe es allerdings auch darum, positiv festzulegen, mit welchem Land man auf welche Weise zusammenarbeiten möchte. Hier gebe es drei Gruppen: 1. Man ist in enger Bindung „katholisch verheiratet“, 2. man ist „gut befreundet“ oder 3. man bietet „Hilfe im Vorbeigehen“.

Ebenso wenig rigide sollte die Zusammenarbeit mit Konfliktländern wie dem Kongo oder Sudan sein. Hier könne sich Deutschland nicht in den drei gewählten Profildbereichen verschanzen, sondern müsse einen breit angelegten Prozess international mitgestalten. Innerhalb dieser Gesamtstrategie kann Deutschland sich dann wiederum auf seine Kompetenzen konzentrieren.

Die Länderliste allein kann demnach nicht die einzige Richtschnur für die deutsche Entwicklungspolitik sein. Deutschland muss in internationalem Zusammenhang auch Verantwortung jenseits der Länderkonzentration übernehmen.

2. Kooperation als Herausforderung: Rolle von BMZ und Auswärtigem Amt

Ressortübergreifende Zusammenarbeit und mehr Kohärenz außenorientierter Politikansätze sind Kernanliegen der beteiligten Institutionen und Ressorts in Deutschland. Die Praxis entspricht diesen Bekenntnissen aber bislang vielfach noch nicht.

In seinem Panel-Beitrag erläutert der Vertreter des Auswärtigen Amts die Grundlagen des Afrika-Konzepts seines Hauses und betont gleichzeitig die Notwendigkeit, in Afrika breit aufgestellt zu sein. Das Auswärtige Amt erarbeite im Rahmen seiner Zuständigkeit ein Arbeitspapier zu Schwerpunkten der deutschen Afrika-Politik. An den Diskussionen, die im Vorfeld hierzu geführt wurden, seien verschiedene wissenschaftliche Institutionen, unter anderem auch das DIE, beteiligt worden. Das Auswärtige Amt werde nach Abschluss der internen Überlegungen mit den anderen betroffenen Ressorts über die Schwerpunkte in Gespräche eintreten.

Daran schließen sich eine Reihe von Diskussionspunkten an:

Die Hauptaussage der bisherigen Beiträge laute: „Moderne Entwicklungspolitik heißt Konzentration und Profilbildung“. Diese Orientierung entspricht auch der Politik im europäischen Rahmen. Es stelle sich die Frage, wie dies mit einer „breiten Aufstellung“ in Afrika zusammenpasse. Das Auswärtige Amt vertritt in diesem Zusammenhang die Auffassung, dass Deutschland für Afrika ein Land mit großer politischer Bedeutung sei, an das große Erwartungen geknüpft werden. Das Auswärtige Amt messe den Beziehungen zu den afrikanischen Ländern große Bedeutung bei; der Partnerbezug sei daher auch im neuen Afrika-Konzept zentral. Dies werde auch durch die Öffnung neuer Botschaften z.B. in Monrovia oder in Bujumbura betont. Trotz finanzieller Kürzungen versuche man, in Afrika weiterhin in der Fläche präsent zu sein. Dieser Einschätzung folgen in Teilen auch entwicklungspolitische Vertreter, die darauf hinweisen, dass nationale Interessen der EU-Mitgliedstaaten auch im Kontext der Paris-Agenda weiterhin Berechtigung haben. Es sei eine Tatsache, dass das außenpolitische Interesse an breiter Vertretung in Partnerländern in einem Spannungsverhältnis zum Paris-Prozess stehe; damit müsse konstruktiv umgegangen werden.

Das Auswärtige Amt wird von mehreren Diskussionsteilnehmern zu weitergehendem Engagement in Afrika aufgefordert: Wenn „breit aufgestellt sein“ bedeute, auch „einflussreich“ aufgestellt zu sein, solle das Auswärtige Amt analog zu den G8-Beschlüssen zur Verdopplung der Mittel für Afrika ein „*Scaling Up*“ seiner bisherigen Afrika-Politik anvisieren, z.B. durch erhöhte Mittel für auswärtige Kulturpolitik, bessere Ausstattung von Botschaften etc. Auf diese Art und Weise könne man zu einer kohärenteren Afrika-Politik gelangen. Zudem müsse ein Afrika-Konzept eine realistische Einschätzung hinsichtlich der Rolle des Islam in Afrika vornehmen. Die dortigen Entwicklungen würden in Deutschland weitgehend unterschätzt.

In der Diskussion wird auch die Rolle der Ressorts hinsichtlich der Umsetzung der EU-Afrika-Strategie angesprochen: Da die jeweiligen Inhalte verstreut in den verschiedenen Ressorts lägen, stelle sich die Frage der institutionellen Aufstellung Deutschlands, auch in der Vorbereitung der EU-Ratspräsidentschaft.

3. Verknüpfung der nationalen Ebene mit der EU-Ebene

Im Plenum wird die Frage aufgeworfen, welchen Stellenwert das deutsche Afrika-Konzept im Verhältnis zur EU-Afrika-Strategie haben soll. Es wird daraufhin erläutert, dass das Konzept keine Korrektur der EU-Strategie darstellen sollte, sondern eine nationale Ergänzung sei. Deutschland ist selbst wie die übrigen Mitgliedsstaaten an der Ausarbeitung der EU-Afrika-Strategie beteiligt gewesen. Das heißt aber nicht, dass nicht auch spezifische deutsche Interessen in Afrika formuliert werden könnten und eine Bestandsaufnahme der deutschen Position erarbeitet werden könne. Es gibt Einigkeit darüber, dass eine nationale Afrika-Strategie sinnvoll sei, die allerdings die verschiedenen beteiligten Politikbereiche einbeziehen müsse, um eine deutsche Gesamtposition darzustellen.

Auch die entwicklungspolitische Schwerpunkt- und Profilbildung wird sich im Kontext eines europäischen Ansatzes konkretisieren müssen. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, wie sichergestellt werden kann, dass entwicklungsländerweit die verschiedenen Sektoren bedient werden können, und wie zwischen den europäischen Mitgliedstaaten die jeweiligen nationalen Schwerpunkte sinnvoll festgelegt und wenn nötig revidiert werden könnten. Diese Überlegungen werden in einem Diskussionsbeitrag dahingehend abgeschwächt, dass Deutschland in Europa ausreichend Einfluss besitze, um die Frage einer Änderung der deutschen Position an diesem Punkt zurückzustellen. Die deutsche Schwerpunktsetzung sei zudem bilateral mit den Partnern verhandelt worden, und von daher nicht allein auf europäischer Ebene revidierbar. Es wird vielmehr als positiv angesehen, nationale Interessen als Ausgangslage eines konstruktiven europäischen Abstimmungsprozesses zu definieren.

Die Arbeitsteilung zwischen Mitgliedstaaten wird in einem weiteren Beitrag generell kritisch kommentiert: Obwohl es objektiv gesehen wenig nationalstaatliche definierbare Interessen in den meisten afrikanischen Ländern gebe, betrieben Mitgliedstaaten interessegeleitete Politik, die zu starker Konkurrenz führe.

4. Wie kann sich Deutschland für die EU-Ratspräsidentschaft aufstellen?

In der Rolle der Ratspräsidentschaft der EU sollte Deutschland die EU-Afrika-Strategie nicht nur begleiten, sondern eigene Akzente setzen. Dies soll, so das BMZ, vor allem im Bereich der EU-Governance- und Infrastruktur-Initiativen erfolgen. Die eigene Position soll fokussiert eingebracht und Einfluss auf die Bestimmung der thematischen Agenda genommen werden.

Es wird übereinstimmend als sinnvoll erachtet, die Ergebnisse des deutschen entwicklungspolitischen Reformprozesses auf die europäische Ebene zu tragen. Deutschland solle sein Potential bei der Profilbildung in die Präsidentschaft einbringen und die Frage angehen, wie Mitgliedstaaten aufgefordert werden können, sich im Hinblick auf Arbeitsteilung besser zu positionieren. Durch seine gute Vorarbeit könne Deutschland an diesem Punkt die Paris-Agenda vorantreiben.

5. Arbeitsteilung zwischen der EU und Deutschland

Der Bereich der praktischen Zusammenarbeit zwischen der EU und deutschen Institutionen wird vielfach kritisch kommentiert. Es müsse theoretisch erwartet werden können, so ein Beitrag, dass deutsche EZ-Institutionen dort, wo sie Profil und Stärke besitzen, von der EU Unterstützung erfahren. Das Gegenteil sei jedoch der Fall. Man müsse stattdessen darum kämpfen, seine Stärken einbringen zu können. Die EU arbeite in den überwiegenden Fällen parallel zu den Mitgliedsländern. Es sei Realität, dass es im bilateralen Kontext weitaus einfacher sei, eine *Lead*-Rolle festzulegen. Es stelle sich vor diesem Hintergrund die Frage, wie die EU dazu beitragen kann, nicht nur der 26. Geber zu sein, sondern die Kompetenzen und Erfahrungen der Mitgliedstaaten aufzugreifen und zu unterstützen.

Auf Nachfrage nach einer möglichen Aufteilung der EZ auf multilaterale und bilaterale Partner wird aus EU-Sicht erläuternd klargestellt, dass es in der EU nicht angestrebt sei, sich ausschließlich den länderübergreifenden Institutionen zu widmen und die Nationalstaaten die bilateralen Kontakte pflegten. Die deutsche Rolle bei der Zusammenarbeit mit Regional- und Kontinentalorganisationen beispielsweise wird sehr positiv gesehen und sollte auch in dieser Weise fortbestehen.

6. Schwerpunkt nachhaltige Wirtschaftsentwicklung

Die DEG thematisiert den Schwerpunkt nachhaltige Wirtschaftsentwicklung als Bestandteil der deutschen Profilbildung und fragt nach den Themen und Prioritäten, die das BMZ in dem Bereich zu setzen beabsichtigt. Die DEG unternehme langfristige private Entwicklungsfinanzierung mit eigenem Risiko, allerdings mit begrenztem Volumen. Die Gesamtinvestitionssumme der DEG liege mit 15-20 Mrd. Euro im Vergleich bei ca. einem Fünftel der ausländischen Direktinvestitionen, die nach China fließen.

In Bezug auf Afrika sei das Investitionsklima eine große Herausforderung. Hier stelle sich die Frage, welche Privatinvestitionen sinnvoll seien und wie sie umgesetzt werden können. Die DEG ist derzeit vor allem im Agro- und Finanzsektor aktiv. Hohes Potential hätten auch die Bereiche Telekom, Energie und *Extractive Industries*. In folgender Hinsicht müsste zukünftig ein stärkeres Engagement erfolgen: Die Effekte der Wirkungskette „Staatseinnahmen durch ausländische Direktinvestitionen“ sollten besser erfasst sowie Beschäftigungs- und Struktureffekte nachgehalten werden.

In seiner Entgegnung bemerkt das BMZ, dass das Thema „private Investitionen“ durch den G8-Prozess und die Diskussion um ODA teilweise in den Hintergrund geraten sei. Die Strategien zu a) Entschuldung und Handelsregime sowie b) ODA-Steigerungen seien vorrangig Subventionsstrategien. Es bleibe unklar, wie diese Prozesse zu Nachhaltigkeit beitragen sollen. Daher fehle strategisch der Bereich, der vor Ort Werte generieren kann. Vor diesem Hintergrund strebe man an, das Thema nachhaltiges Wirtschaftswachstum auf die G8-Agenda für das Jahr 2007 zu bringen.

7. ODA-Steigerung und Mittelverwendung

Die deutschen Mittel für Subsahara-Afrika sollen sich im Zusammenhang mit den zugesagten ODA-Steigerungen künftig verdoppeln. Daraus ergibt sich die Frage nach Strategien, anhand welcher Prioritäten diese Mittel eingesetzt werden sollen. Ein Bereich, der hier eine Rolle spielen wird, ist die Sicherheitspolitik. Ein Diskussionsbeitrag warnte erneut davor, für die Finanzierung von Friedenseinsätzen auf EZ-Mittel zurückzugreifen. Es sei grundsätzlich zu fragen, ob es ein übereinstimmendes Verständnis der Entwicklungspolitik und der Verteidigungspolitik vom Begriff der „Sicherheitspolitik“ gebe.

Generell sollten „Blaupausen“ entworfen werden zur Frage, welche Ziele mit mehr Mitteleinsatz realistischerweise erreicht werden können. Hierzu müssten Szenarien entworfen werden – eine Richtung, in die das BMZ arbeite. Unter Berücksichtigung der Absorptionsgrenzen werde zudem in den bestehenden Kooperationsbereichen weitergedacht. Eine Alternative sei die Bereitstellung von Mitteln für die *Big Five*, d.h. für internationale Fonds.

4 Schlussfolgerungen

Dr. Ralf Schröder (BMZ)

Aus Sicht von Ralf Schröder, Leiter des Referats 320 im BMZ, hat das DIE-Fachgespräch die Möglichkeit eröffnet, in einer Gesamtschau die Hintergründe und den aktuellen Stand des Reformprozesses der EZ und seine verschiedenen Facetten aus unterschiedlichen Perspektiven beleuchten zu können. Die Reformen begannen in den Jahren 2000/2001 und führten über eine gewisse Länderkonzentration und Schwerpunktsetzung in der deutschen EZ zur heutigen Profilbildung, der Hinwendung zu programmorientierter Gemeinschaftsfinanzierung sowie verstärkt auch regionalen Ansätzen. Eine insofern skizzierbare „moderne“ EZ war notwendig und ist unumkehrbar. Sie gilt es künftig zu gestalten und zu vertiefen.

Was kann als Feed Back an das BMZ aus der Debatte herauskristallisiert werden?

1. Es gibt grundsätzlich Unterstützung für die angestoßenen Prozesse. Es spielt zunehmend eine wichtige Rolle, wie durch ein gutes EZ-Management ODA-Mittel noch

wirksamer eingesetzt werden können. Für die *good performers* hat das BMZ in Sub-Sahara-Afrika hierzu ein tragfähiges Konzept entwickelt. Dies kann Deutschland in punkto Wirksamkeit und Sichtbarkeit in Europa in eine Vorreiterrolle bringen und damit etwa auch die künftige EU-Ratspräsidentschaft und den G8-Vorsitz Deutschlands im Jahr 2007 enorm unterstützen.

2. Es gibt aber auch weiterhin Grenzen in verschiedenen Politik- und Themenbereichen: Dies zeigt sich insbesondere im Hinblick auf Konfliktsituationen und fragile Staaten. Hier stoßen wir mit der reinen EZ an unsere Grenzen und brauchen stattdessen politikfeldübergreifende Ansätze. In diesem Bereich benötigt das BMZ noch ein realistisches Geschäftsmodell.

Die EZ ist stets auf das Erreichen der MDGs ausgerichtet. Wichtige Voraussetzungen hierfür sind neben erhöhten EZ-Mitteln (Stichwort: „ODA-Stufenplan“) die Verbesserung von *Governance* im Sinne von Effektivität, Effizienz, Transparenz sowie Regel- und Armutsorientierung in afrikanischen Schlüsselinstitutionen und hier vor allem im Bereich Öffentliche Finanzen sowie bei der Dezentralisierung. Außerdem ist eine verstärkte Mobilisierung privater Ressourcen zur Steigerung von Investitionen und Wachstum vor allem auch im Agrarbereich dringend notwendig. Die Erweiterung unseres Instrumentenkastens um verschiedene Formen der Programmorientierten Gemeinschaftsfinanzierung ermöglicht es uns, einen verbesserten Reformdialog mit unseren afrikanischen Partnern (zunehmend auch auf regionaler Ebene) auf politischer Makroebene führen zu können. Hierdurch erst können wir unser spezifisches sektorales Know-how proaktiv in Abstimmung mit anderen Gebern richtig in Wert setzen.

Im Kontext der Paris-Agenda und der internationalen Standards, die an die deutsche EZ herangetragen werden, sehen wir, dass die Entwicklungszusammenarbeit zunehmend ein Balance-Akt ist, bzw. in einem Spannungsfeld stattfindet. Einerseits geht deutsche EZ zur Steigerung ihrer Wirksamkeit immer mehr ein in strukturverändernde und gemeinsam durchgeführte Maßnahmen; andererseits steigt innenpolitisch die Nachfrage durch Parlament und Öffentlichkeit nach einer auch sichtbareren EZ. Die Profilbildung bietet uns gleichermaßen die Möglichkeit, besser an die Öffentlichkeit heranzutreten und im Ländermanagement wirksamer zu werden.

Stephan Klingebiel (DIE)

Es ist festzustellen, dass es zu einer Reihe von Fragen, die das heutige Fachgespräch aufgeworfen hat, expliziten Konsens gab. So z.B. hinsichtlich der Notwendigkeit zur Bescheidenheit einer EZ, die nicht alles alleine stemmen kann. Auch der deutsche Instrumenten-Mix wird überwiegend positiv beurteilt.

Die Präsentationen des BMZ machten deutlich, dass es unterschiedliche entwicklungspolitische Vorgehensweisen für die verschiedenen Ländergruppen gibt. Diese strategischen Geschäftsmodelle sollten allerdings noch expliziter herausgestellt werden, damit klarer wird, mit welchen

Ansätzen man an die jeweiligen Ländergruppen herangehen will. Dies könnte dann auch Bedeutung für die Frage haben, in welchen Ländergruppen Programmorientierte Gemeinschaftsfinanzierung einen hohen Stellenwert besitzen sollte und in welchen Ländergruppen beispielsweise Budgethilfen nicht oder weniger geeignet sind.

Die Strategie und die Umsetzung von PGF werden in Teilen noch kontrovers diskutiert. Daher sollte das Thema weiterhin in verschiedenen wissenschaftlichen und politischen Bereichen aufgegriffen und konkretisiert werden.

Weitere Baustellen ergaben sich im Bereich Kooperation und Arbeitsteilung zwischen den Ressorts und innerhalb der EU. An diesen Stellen kommt man häufig nur schwer weiter, obwohl viele Lippenbekenntnisse zu verstärkter Kooperation abgegeben werden. Hier könnte es aus deutscher Sicht im EU-Rahmen von Vorteil sein, über die Präsidentschaft im Jahr 2007 die Agenda mitzugestalten.

Die Diskussion brachte die Fachleute ein Stück näher an die Beantwortung der Frage, wo die zukünftigen Entwicklungen der deutschen Entwicklungspolitik mit Afrika hinlaufen könnten. Es wäre allerdings darüber hinaus wünschenswert gewesen, Konkretes darüber zu erfahren, wo das BMZ z.B. in fünf Jahren mit seinen Reformen zu Afrika stehen will. Solche Planungen zur Diskussion zu stellen, wäre sinnvoll für die zukünftige Entwicklung einer konsistenten deutschen Afrika-Entwicklungspolitik.

Anhang



Programm zum DIE Afrika-Fachgespräch

Reform der deutschen Entwicklungspolitik mit Subsahara-Afrika:

Ziele und Stand der Umsetzung

13. September.2006

Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, Bonn

10.00–10.15 Uhr **Begrüßung und Einleitung** Prof. Dr. Dirk Messner / Dr. Stephan Klingebiel
(Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, Bonn)

10.15–12.30 Uhr **Forum I:
Anspruch: Wie sollte eine moderne Entwicklungspolitik
mit Subsahara-Afrika aussehen?**

Volker Hauck (European Centre for Development Policy Management,
Maastricht)

Dr. Michael Hofmann (Bundesministerium für wirtschaftliche
Zusammenarbeit und Entwicklung, Bonn/Berlin)

Prof. Heribert Weiland (Arnold-Bergstraesser-Institut, Freiburg)

Dr. Peter Wolff (Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, Bonn)

Moderation: Renate Wilke-Launer
(der überblick, Hamburg)

12.30–13.30 Uhr Mittagessen

13.30–15.30 Uhr **Forum II:
Stand der Umsetzung: Wie weit ist die Reform der
deutschen Entwicklungspolitik mit Subsahara-Afrika?**

Thomas Albert (Bundesministerium für wirtschaftliche
Zusammenarbeit und Entwicklung, Bonn)

Dr. Gordon Kricke (Auswärtiges Amt, Berlin)

Dr. Stephan Klingebiel (Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, Bonn)

Wolfram Vetter (Rat der Europäischen Union, Brüssel)

Moderation: Sven Grimm
(Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, Bonn)

15.30–15.45 Uhr Schlussfolgerungen

Liste der Teilnehmerinnen und Teilnehmer

1	Thomas Albert	BMZ, Leiter Unterabteilung 32
2	Peter Breuer	DED, Leiter des Regionalbereichs
3	Niels Breyer	BMZ, Referatsleiter 322
4	Dr. Michael Brüntrup	DIE, Abteilung II
5	Ernst H. von Collenberg	KfW, stellv. Abteilungsleiter L2 b4
6	Peter J. Croll	BICC, Direktor
7	Prof. Dr. Walter Eberlei	Fachhochschule Düsseldorf
8	Dr. Andreas Foerster	BMZ, Referat 320
9	Dr. Gabriele Geier	BMZ, Referatsleiterin 323
10	Dr. Sven Grimm	DIE, Abteilung III
11	Volker Hauck	ECDPM, Senior Programme Officer
12	Steffen Heizmann	BMZ, Referat 320
13	Kurt Hildebrand	KfW, Leiter des Kompetenzcenters Demokratieförderung, Dezentralisierung, Friedensförderung
14	Sarah Hinz	ECDPM
15	Dr. Michael Hofmann	BMZ, Abteilungsleiter 3
16	Birgit Joußen	BMZ, Referat 321
17	Dr. Stephan Klingebiel	DIE, Abteilungsleiter III
18	Dr. Thomas Koch	DEG, Vizepräsident
19	Peter Krahl	BMZ, Referat 321
20	Dr. Gordon Kricke	Auswärtiges Amt, Leiter Referat 303
21	Stefan Leiderer	DIE, Abteilung I
22	Dr. Klaus Liebig	DIE, Abteilung V
23	Winfried Mengelkamp	MGFFI des Landes NRW
24	Prof. Dr. Dirk Messner	DIE, Geschäftsführer
25	Prof. Dr. Peter Molt	Universität Trier
26	Christian Nakonz	Afrikaverein, Repräsentant in Berlin
27	Dr. J. Oelschläger	BMZ, Referat 320
28	Birgit Pech	INEF, Wissenschaftliche Mitarbeiterin Governance
29	Roger Peltzer	DEG, Vizepräsident der Afrika-Direktion
30	Dr. Werner Puschra	FES, Leiter des Referats Afrika

31	Andrea von Rauch	InWEnt, Abteilung 1.02
32	Katja Roehder	DIE, Abteilung III
33	Hanno Schedler	Universität Trier
34	Georg Schmidt	Bundespräsidialamt, Afrika/Asien/EZ
35	Dr. Ralf Schröder	BMZ, Referatsleiter 320
36	Klaus-Dieter Seidel	DED, Referatsleiter Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung
37	Marie Tertsunen	GTZ, Projektleiterin „Support to African Initiatives“
38	Wolfram Vetter	Rat der Europäischen Union, Generalsekretariat
39	Klaus Wardenbach	BMZ, Referat 210
40	Prof. Dr. Heribert Weiland	Arnold Bergstraesser Institut, Geschäftsführer
41	Bruno Wenn	KfW, Bereichsleiter Subsahara-Afrika
42	Dr. Volker Weyel	<i>eins</i> Entwicklungspolitik, ständiger freier Mitarbeiter
43	Renate Wilke-Launer	der überblick, Chefredakteurin
44	Dr. Peter Wolff	DIE, Abteilungsleiter V
45	Thomas Wollenzien	KfW, Direktor, Leiter der Abteilung zentrales und südliches Afrika

Politik auf Augenhöhe

Die deutsche Entwicklungspolitik mit Ländern südlich der Sahara ist im Wandel. Eine profiliertere Zusammenarbeit stärkt „Ownership“ und setzt zentrale Forderungen nach Geberharmonisierung (Paris Agenda) um.

[Von Andreas Foerster und Ralf Schröder]

➔ Die Erreichung der Millenniumsziele in Sub-Sahara-Afrika (SSA) bis zum Jahr 2015 stellt die Verantwortlichen dort und die Geber vor erhebliche Herausforderungen. Die Entwicklungsbilanz Sub-Sahara-Afrikas der letzten Jahre ist wesentlich geprägt durch

- die Zunahme wichtiger Armutskennindikatoren,
- die hohe Abhängigkeit von Geberzuflüssen, die teilweise mehr als 50 Prozent der öffentlichen Haushalte ausmachen, und
- schwache Governance.

Seit einigen Jahren intensivieren afrikanische Länder ihre Reformanstrengungen. Auf regionaler Ebene geschieht das etwa durch NEPAD und die Neugründung der AU, auf nationaler Ebene durch eigene Armutsbekämpfungsstrategien. Hieraus ergibt sich größere „Ownership“ und damit entwicklungspolitisch die Chance zu „Partnerschaften auf Augenhöhe“.

Nicht erst seit der Verabschiedung der Paris Declaration on Aid Effectiveness vor einem Jahr steht fest, dass die Geber ihr Selbstverständnis hinterfragen und ihre Entwicklungszusammenarbeit mit Sub-Sahara-Afrika reformieren müssen. Sie müssen in internationaler Arbeitsteilung ihre jeweiligen Kompetenzen und Erfahrungen fokussieren, um den Zielländern klar strukturierte, miteinander verzahnte Angebote zu machen, die inhaltlich und materiell weiterführen. Sie müssen in Afrika diejenigen politischen Prozesse national und regional unterstützen, die verantwortliche Ownership, strukturelle Verbesserungen und Nachhaltigkeit versprechen. Um dies zu erreichen, müssen die Geber Abstand nehmen von dem Nebeneinander einzelstaatlicher Interessen und von Kooperationsformen, die nicht hinreichend Anreize für Eigenanstrengungen und institutionelle Stärkung seitens der Partner setzen.

Diese Einschätzung wird auch in der Europäischen Union oder der Gruppe der führenden Wirtschaftsmächte geteilt. Deutschland übernimmt 2007 in beiden Kontexten die Präsidentschaft. Das bietet die Gelegenheit, die Afrikapolitik der EU und der G8 deutlich zu prägen. Damit das gelingt, muss die deutsche Politik klar und fokussiert sein. Bereits 2004 beschloss die Leitung des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ), sich mit Blick auf Afrika neu zu positionieren. Im damaligen Positionspapier (2004) ging es darum zu erläutern, wie die Politik auf die nachhaltige Reduzierung der Armut durch Reformen der Governance-Strukturen in internationaler Arbeitsteilung ausgerichtet werden soll. Um mit größerer Wirksamkeit und deutlicher sichtbar zu agieren, entschied sich das BMZ für folgende Strategiekomponenten:

- Profilbildung in den Bereichen Good Governance, Nachhaltige Wirtschaftsentwicklung und Wasser als faktische Schwerpunkte der deutschen EZ mit Sub-Sahara-Afrika,
- Ausbau und thematische Fokussierung der regionalen Zusammenarbeit sowie
- vermehrte Beteiligung an programmorientierten Gemeinschaftsfinanzierungen (PGF).

Die Profilbildung betont die Charakteristika und Stärken der deutschen Entwicklungspolitik. Es geht weder um eine Schwerpunktverlagerung noch darum, die Bedeutung anderer Sektoren (wie etwa Gesundheit oder Bildung) herunterzuspielen. Vielmehr benennt das BMZ relevante Handlungsfelder, auf denen deutsche Akteure besonders kompetent sind. Es wendet weiterhin global gültige Sektorkonzepte regionalspezifisch an. Viele Herausforderungen stellen sich nämlich südlich der Sahara in besonderer Form. Die Profilbildung verdeutlicht Ziel-

Markt im tansanischen Mbeya: Wirtschaft braucht stimmige Rahmenbedingungen.



Dembowski

ländern – aber auch anderen bi- und multilateralen Gebern – unsere Ziele und fachlichen Stärken.

Seit dem Jahr 2000 hat das BMZ in Abstimmung mit den Partnerregierungen die Vielzahl der Einzelprojekte in thematischen Schwerpunkten konzentriert. In Sub-Sahara-Afrika entfallen etwa die Hälfte davon auf Good Governance, nachhaltige Wirtschaftsentwicklung und Wasser. In diesen drei Bereichen bestehen eine starke afrikanische Nachfrage und komparative Vorteile der deutschen EZ. Die AU und NEPAD haben bestätigt, dass aus ihrer Sicht eine enge Zusammenarbeit in diesen Profildbereichen von besonderer Bedeutung ist. Da sich in jedem Profildbereich ein breites Themenspektrum

verbirgt, wurden die Profildbereiche auf genauer abgrenzbare „Bausteine“ verdichtet:

Good Governance:

„African Ownership“ hat zahlreiche nationale Demokratisierungsprozesse, die Neue Partnerschaft für Afrikanische Entwicklung (NEPAD) oder auch die Afrikanische Union hervorgebracht. Diese Ansätze sollten durch den Aufbau geeigneter Institutionen unterstützt werden. Die deutsche Entwicklungspolitik fördert dies mit jährlichen Neuzusagen (etwa 150 Millionen Euro) unter anderem für

- Unterstützung nationaler Reformprozesse, insbesondere im Bereich öffentliche Finanzen und in staatlichen Schlüsselinstitutionen, sowie
- für Programme der politischen, administrativen und finanziellen Dezentralisierung.

Nachhaltige Wirtschaftsentwicklung:

Afrikas Wirtschaft wächst wegen gestiegener Rohstoffpreise derzeit jährlich um etwa fünf Prozent. Damit daraus jedoch weniger Armut folgt, ist ein breiteres Fundament nötig. Mit jährlichen Neuzusagen (etwa 200 Millionen Euro) unterstützt die deutsche Entwicklungspolitik private Investitionen im Sinne von Pro-Poor Growth mit Beiträgen zur

- Verbesserung der Rahmenbedingungen für die Privatwirtschaft,
- der Finanzsystementwicklung und
- der Agrarentwicklung (denn die Landwirtschaft ist in Afrika der ökonomisch mit Abstand wichtigste Sektor).

Wasser:

Gegenwärtig haben in Afrika mehr als 300 Millionen Menschen keinen Zugang zu sauberem Wasser. Das sind mehr als 40 Prozent der Bevölkerung. 63 Prozent verfügen über keine adäquate Sanitärversorgung. Die deutsche Entwicklungspolitik fördert diesen Bereich mit jährlichen Neuzusagen (etwa 140 Millionen Euro) für

- städtische Wasser- und Basissanitärversorgung und
- besseres Management knapper Ressourcen.

Regionale Kooperation

In diesen Themenfeldern spielt grenzüberschreitende Politik eine wachsende Rolle. Zentrale Governance-Fragen werden zunehmend regional bearbeitet (AU, NEPAD, Regionalorganisationen). Mehr als zwei Drittel der Wasservorkommen in Afrika sind grenzüberschreitend. Fortschritte auf diesen Feldern verbessern nicht zuletzt auch die Rahmenbedingungen für die Wirtschaft. Der Mittelaufwand für grenzüberschreitende Maßnahmen ist mittlerweile auf rund 70 Millionen Euro im Jahr angewachsen. Die wichtigsten Partner dafür sind afrikanische Schlüsselinstitutionen wie die AU und die Regionalorganisationen SADC, IGAD, EAC und ECOWAS.

International gilt es als wegweisend (Paris Agenda), wenn mehrere Geber gemeinsam nationale Haushalte, die Budgets einzelner Ministerien oder bestimmte Sektorprogramme der Zielländer finanziell unterstützen („programmorientierte Gemeinschaftsfinanzierung“). Mehrere Vorteile stehen in Aussicht. So kann das Volumen der Mittel für die Armutsbekämpfung steigen, während zugleich die Transaktionskosten für die Zielländer sinken. Obendrein setzt diese abgestimmte Geberpolitik starke Anreize, institutionelle Strukturen zu verbessern. Durch PGF entstehen Bereiche gemeinsamer und transparent wahrgenommener Verantwortung. Sie dienen deshalb auch der „Ownership“ und „Partnerschaft auf gleicher Augenhöhe“.

Dieses Instrument verbessert unter anderem die Aussichten für Erfolg der Anstrengungen auf Sektorebene; der komparative Vorteil der Fachlichkeit und vor Ort Präsenz der deutschen EZ kann – sektor- oder allgemeinpolitisch in Wert gesetzt werden. Dies ist keine allein deutsche Übung, sondern fokussiert die Unterstützung aller Geber auf die Umsetzung der Strategien des Partners im und durch das administrative System des Partners. Damit wird „Capacity

Building“ in Form und Inhalt der Zusammenarbeit in den Mittelpunkt gerückt. Der Dialog mit den Partnerregierungen gewinnt eine neue Qualität, denn er geht nun über den unmittelbaren Projektkontext hinaus und schließt grundsätzliche Governance-Fragen mit ein.

Die deutschen PGF-Zusagen sind von sechs Prozent der bilateralen Gesamtzusagen für Subsahara-Afrika im Jahre 2002 auf mittlerweile 30 Prozent gestiegen. Klare Profilbildung in unserem bilateralen Engagement ergänzt stimmig die kompetente Beteiligung an PGF. Wir können unseren Partnern – ob in den Zielländern oder in der Gebergemeinschaft – unsere Stärken und Konzepte besser vermitteln. Es gelingt zunehmend, auf einzelnen Sektoren eine „Lead-Funktion“ zu übernehmen. Die Aussichten sind gut, auch auf panafrikanischen und länderübergreifenden Diskussionsforen Einfluss zu nehmen.

Die Profilbildung des BMZ dient zugleich der besseren Abstimmung mit anderen Gebern und der Anpassung an Strategien und Prioritäten der Zielländer. Sie ist deshalb ein wichtiger Schritt zur Umsetzung der Paris Declaration und dient der Vorbereitung auf die deutsche EU- und G8-Präsidentschaft im nächsten Jahr. Entsprechende inhaltliche Impulse werden vorbereitet und in einem späteren Artikel vorgestellt. ←



Dr. Andreas Foerster

arbeitet im Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) im Referat „Regionale Entwicklungspolitik/südliches Afrika“.

andreas.foerster@bmz.bund.de



Dr. Ralf Schröder

leitet das BMZ-Referat „Regionale Entwicklungspolitik/südliches Afrika“.

ralf.schroeder@bmz.bund.de

Verzahnte Profilbildung

	Good Governance		Wirtschaftsentwicklung			Wasser	
Länderspezifisch	Dezentralisierung	Governance Reformprozesse	Rahmenbedingungen für die Wirtschaft	Finanzsystementwicklung	Agrarwirtschaftsförderung	Städtische Wasser- und Sanitärversorgung	Wasserressourcenmanagement
Grenzüberschreitend		Governance Reformprozesse	Frieden und Sicherheit				Wasserressourcenmanagement