

4. Handlungsfelder der Entwicklungszusammenarbeit der Bundesregierung mit Sub- Sahara Afrika

4.1. Eckpunkte einer strategischen Afrikapolitik

Die intensiven Diskussionen über neue entwicklungspolitische Strategien und den Wiederaufbau von Gesellschaften haben seit der Erklärung der MDG's, den Bedürfnissen Afrikas besondere Aufmerksamkeit zu schenken zu einer Renaissance afrikarelevanter Themen in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit geführt.

„Deutlicher als jemals zuvor in der über 50-jährigen Geschichte der Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den Staaten Afrikas südlich der Sahara haben sich in den letzten fünf Jahren eine Vielzahl substantieller gemeinsamer Interessen ausgeprägt“.³⁴⁶

Ausschlaggebend waren neben der Erklärung der Millennium Developments Goals für die Bundesregierung die Entwicklung des NEPAD³⁴⁷ Programms als Basis einer „neuen politischen Dynamik“ in Sub-Sahara-Afrika. So geht das 'Positionspapier zur Entwicklungsarbeit mit Sub- Sahara Afrika' von einer Mobilisierung des Entwicklungspotentials in Afrika aus, was zu einem größtmöglichen Gewinn an globaler Stabilität, Sicherheit und wirtschaftlicher Entwicklung führen soll. Bereits in der Grundsatzrede zur Afrikapolitik im März 2000 forderte der damalige Bundesaußenminister Joschka Fischer eine verstärkte Förderung der Demokratien in Afrika, um Sicherheit und wirtschaftlichen Wohlstand zu gewährleisten.

Die durch den „Wind of Change“ und den Zusammenbruch des Ost-West Konfliktes in Gang gesetzte Demokratisierungswelle führte zu einer der umfassendsten Neuorientierungen der Politik in Afrika seit der Dekolonialisierung. Dennoch waren mit Ende der 90er Jahre 19 von 48 Staaten von gewaltsamen Kriegen betroffen. Auch wirtschaftlich ging der Anteil Sub- Sahara Afrikas am Welthandel auf bis zu 1,5% zurück. Die Importe aus Afrika betrug 1999 nur 1,9% der gesamtdeutschen Importe, und der Export betrug gegenüber 1950 nur noch 2.0%.³⁴⁸ Vor diesem

³⁴⁶ Engel, Ulf: Deutschland, Afrika und die Entstehung gemeinsamer Interessen, in: aus Politik und Zeitgeschichte 4/2005, S.11

³⁴⁷ In der Literatur finden sich verschiedene Schreibweisen u.a. auch die Schreibweise NePad. Auf Grund einer einheitlichen Darstellung wird im Folgenden die allgemein übliche Schreibweise NEPAD in dieser Arbeit genutzt. Vgl. auch Kapitel 5

³⁴⁸ Engel Ulf: Politik des Augenschein? Neue afrikapolitische Anstöße, University of Leipzig Papers on Africa,

Hintergrund forderte die CDU/CSU Fraktion die damalige rot/grüne Koalition auf, sich entwicklungspolitisch nicht aus den Ländern Afrikas südlich der Sahara zurückzuziehen und die ‚Gemeinsame Konferenz Kirche und Entwicklung‘ legte im August 2000 Kriterien für eine verantwortliche Afrikapolitik vor. Ergänzend zu dieser Diskussion setzte sich auf dem im Frühjahr 2000 stattgefundenen Afrikanistentag in Leipzig der damalige Vorsitzende der Vereinigung von Afrikanisten in Deutschland Prof. Dr. Kappel für eine Neuorientierung der Entwicklungspolitik gegenüber Afrika ein. Aufbauend auf dieser breitgefächerten Debatte um eine neue Afrikapolitik legten Engel, Kappel, Klingebiel, Mair, Mehler und Schmidt im Oktober 2000 in Berlin ein „Memorandum zur Neubegründung der Deutschen Afrikapolitik – Frieden und Entwicklung durch strukturelle Stabilität“ vor. „Mit ausführlicher Begründung und ausgehend von der Überzeugung, dass „Entwicklung“ im Sinne von nachhaltiger Entwicklung und Armutsminderung für eine wachsende Anzahl afrikanischer Staaten langfristig unmöglich bleibe, präzisieren die Autoren ihre Forderung, eine neue deutsche Afrikapolitik müsse kohärent politisiert und konsequent europäisiert werden. (...) Vorrang für eine deutsche Afrikapolitik müsse das Ziel der strukturellen Stabilität haben.“³⁴⁹

Vor allem die fehlende Definition des Begriffes „Strukturelle Stabilität“³⁵⁰ und die mangelnden Ansatzpunkte für eine Politik der strukturellen Stabilität führten zu einer Kritik dieses Memorandums. Hildegard Lingau wirft den Autoren auf dem Afrika-Tag vom BMZ und DIE sogar vor, ihr Memorandum nur am grünen Tisch entworfen und sich nicht die Mühe gemacht zu haben, Realitäten und positive Entwicklungen und Ansatzpunkte wahrzunehmen.³⁵¹

Die größten Divergenzen in der derzeitigen Diskussion um eine strategische Afrikapolitik sieht das DIE erstens in der „Einschätzung der Entwicklungspotentiale Afrikas und der Voraussetzung für deren künftige Mobilisierung. Zweitens (...) in Bezug auf die Frage nach den wichtigsten und zugleich erfolgsversprechenden

Politics and Economics, No55, 2001

³⁴⁹ Köhler, Volkmar: Wohlklingende Globalziele statt Realismus in KAS Auslandsinformationen 1/02 S.4-15

³⁵⁰ Andreas Mehler weist in seinem Beitrag zum Diskussionspapier auf die EU Definition von 1996 hin nach der afrikanische Staaten als strukturell instabil gelten wenn sie nicht in Lage sind Konflikte, die im Modernisierungsprozess auftreten gewaltfrei zu managen. Mehlers A.: Deutsche Afrikapolitik – Prämissen, Konzepte und Instrumente, FG 6, 2003/1 April 2003

³⁵¹ Lingau H. Politischer und gesellschaftlicher Strukturwandel in Subsahara - Afrika als Voraussetzung und Ergebnis von Entwicklung AG 1, Afrika-Tag BMZ und DIE Bonn 2001

Ansatzpunkten für Entwicklung von außen, insbesondere durch Entwicklungsarbeit.“³⁵²

So wird wirtschaftliches Wachstum als eine notwendige Voraussetzung gesehen, die aber nicht notwendigerweise zu einer Verringerung der Armut führen muss. Grund hierfür sind die teils extremen Einkommensunterschiede in den einzelnen Ländern.³⁵³

So sehen die Autoren bei der Suche nach strategischen Ansätzen für eine Afrikapolitik folgende Aspekte als wesentlich an:

- „ Die Berücksichtigung neuer Erkenntnisse über die politischen und gesellschaftlichen Entwicklungsbedingungen in den Partnerländern selbst; deutsche Afrikapolitik sollte Beiträge zu einem selbstverantworteten Wandel leisten, indem sie die (...) ablaufenden Prozesse der politischen Demokratisierung, administrativen Dezentralisierung und Herausbildung zivilgesellschaftlicher Strukturen unterstützen.
- Der sich wandelnde europäische Kontext deutscher Afrikapolitik, der eine aktivere deutsche Mitgestaltung der europäischen Beziehungen zu Afrika einschließt.(...) Dies setzt auf nationaler Ebene eine enge Abstimmung zwischen den Ressorts, insbesondere zwischen BMZ und AA voraus.“³⁵⁴

Wichtig ist es ihrer Meinung nach, die Eigendynamik der afrikanischen Länder zu verstärken und entwicklungshemmende politische und wirtschaftliche Strukturen abzubauen. Doch auch diesem Impulspapier fehlt nach Ansicht der Kritiker eine grundsätzliche Analyse der politischen, ökonomischen und kulturellen Ursachen für die Entwicklungskrise Afrikas. „Kern der Analyse ist die Untersuchung der Entwicklungspotentiale Afrikas und die Definition von Ansatzpunkten für Einwirkungen von außen. Empfohlen wird (...) eine agrarbasierte Wachstumsstrategie, Exportorientierung mit schrittweiser Außenöffnung, und Gewinnung technologischer Kompetenz. Trotz vieler wohldurchdachter Überlegungen wird daher diese Studie der Breite des afrikapolitischen Diskurses nur teilweise gerecht.“³⁵⁵

³⁵² DIE: Herausforderungen und Ansätze für eine strategische Entwicklungspolitik in Subsahara-Afrika, Bonn, 2001, S.4

³⁵³ Ebd. Zusammenfassung

³⁵⁴ Ebd., S.4

³⁵⁵ Köhler, Volkmar: Wohlklingende Globalziele statt Realismus, in: KAS Auslandsinformationen 1/02, S.8

Für die rot-grüne Bundesregierung³⁵⁶ stellten die Länder Sub-Sahara Afrikas eine besondere Herausforderung für die Millenniums- Entwicklungsziele dar. So war Afrika für sie gleichzeitig ein Kontinent mit großem Entwicklungspotential und ein neuer politischer Hoffnungsträger. Grundlage für die Neugewichtung der Afrikapolitik war das Aktionsprogramm 2015 und der Umsetzungsplan zum G-8 Afrika-Aktionsplan. „Eine entwicklungspolitische Interpretation der neuen politischen Dynamik in Sub-Sahara-Afrika ermöglicht und erfordert neue Akzentsetzungen in unserer Entwicklungspolitik und Entwicklungszusammenarbeit. Ziel dabei ist, die Effektivität und Wirkung unserer Entwicklungszusammenarbeit in Afrika zu erhöhen.“³⁵⁷

Das Positionspapier „Neue politische Dynamik in Afrika“ basiert auf dem „Afrikakonzept“, dem Aktionspapier 2015 und nimmt Bezug auf die Millenniums - Entwicklungsziele. So unterstützte die rot-grüne Bundesregierung in erster Linie Ziele im Bereich:³⁵⁸

- der Armutsminderung,
- der Bildung und Ausbildung
- der Bekämpfung von HIV/AIDS
- der Verbesserung der Regierungsführung
- und der von den afrikanischen Staaten angestrebten Krisenvorbeugung und Konfliktbearbeitung.

Wurden bis Mitte der 90er Jahre mehr als 45 Länder in Afrika im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit gefördert, so setzte sich der Trend der Reduzierung der Partnerländer bis 2000 kontinuierlich fort.³⁵⁹ Im Rahmen der Regionalen Konzentration und Schwerpunktbildung wählte das BMZ in Afrika Schwerpunkt- und Partnerländer in Hinblick auf eigene wirtschaftliche, soziale, ökologische und politische Gestaltungsziele aus. So wurden 16 afrikanische Staaten³⁶⁰ zu Schwerpunktländern, in denen auf der Basis der im Kapitel 2.ff dargestellten

³⁵⁶ Berücksichtigt wurden in diesem Teil im wesentlichen die Strategien und Vorgaben der rot-grünen Bundesregierung von 1998 – 2005, da die in dieser Arbeit vorgestellten Strategien und Projekte in dieser konzipiert und in den ersten Projektphasen auch durchgeführt wurden.

³⁵⁷ BMZ: Neue politische Dynamik in Afrika, Bonn, S.5

³⁵⁸ Zwölfter Bericht zu Entwicklungspolitik der Bundesregierung, 2005, S.125

³⁵⁹ s. auch Kapitel 2.2. und 2.3.

³⁶⁰ Äthiopien, Benin, Burkina Faso, Ghana, Kamerun, Kenia, Malawi, Mali, Mosambik, Namibia, Ruanda, Sambia, Senegal, Südafrika, Tansania, Uganda

Förderrichtlinien bis zu drei Bereiche gefördert werden und 9 Länder³⁶¹ zu Partnerländern mit je einem Schwerpunkt.³⁶² Sechs weitere Länder³⁶³ gelten als potentielle Partner.

Dabei konzentriert sich die EZ in Sub-Sahara Afrika im Wesentlichen auf folgende Schwerpunkte:

- Good Governance
- Nachhaltige Wirtschaftsentwicklung
- Wasser

Hintergrund hierfür ist der vitale Entwicklungsbedarf seitens der afrikanischen Staaten in diesen Bereichen.³⁶⁴

Diese Form der Profilbildung soll nach Ansicht des BMZ die Charakteristika und die Stärken der deutschen Entwicklungspolitik besser darstellen.³⁶⁵ So entschied man sich neben den oben genannten Schwerpunkten für folgende zusätzliche Strategiekomponenten:

- Ausbau und thematische Fokussierung der regionalen Zusammenarbeit, sowie
- Vermehrte Beteiligung an Programmorientierten Gemeinschaftsfinanzierungen (PGF)³⁶⁶

Der regionale Schwerpunkt liegt in der Zusammenarbeit mit Südafrika und Nigeria, die als strategische Ankerländer gelten.³⁶⁷ Ankerländer spielen nach Ansicht der Bundesregierung auf Grund der Größe ihrer Volkswirtschaften eine zentrale Rolle für die regionale Wirtschaftsentwicklung sowie beim regionalen Integrationsprozess und bei Initiativen wie NEPAD und AU. Langfristig sollen strategische Partnerschaften in Zusammenarbeit mit den Ankerländern weiterentwickelt werden.³⁶⁸

³⁶¹ Burundi, Cote d'Ivoire, Eritrea, Guinea, Lesotho, Madagaskar, Niger, Nigeria, Tschad

³⁶² BMZ: Medienhandbuch Entwicklungspolitik 2004/2005, S.280

³⁶³ Angola, Kongo (DR), Sierra Leone, Simbabwe, Sudan, Togo

³⁶⁴ Foerster A, Schröder R.: Politik auf Augenhöhe in: E+Z 6/2006

³⁶⁵ Ebd.

³⁶⁶ Ebd.

³⁶⁷ Engel, Ulf: Deutschland, Afrika und die Entstehung gemeinsamer Interessen, in: aus Politik und Zeitgeschichte 4/2005, S.14-15

³⁶⁸ BMZ: Positionspapier, Ankerländer – Partner für globale Entwicklung, 2004, S. 5 und 8 Kap. 1.2 und 3.2.

Während die Konzentration der Entwicklungszusammenarbeit von einigen Autoren³⁶⁹ als Abkehr vom „Gießkannenprinzip“ d.h. der Vergabe von Entwicklungshilfe an möglichst viele Staaten Afrika gelobt und als eine Effizienzsteigerung angesehen wird, kritisieren andere die Abkoppelung von 26 Ländern mit rund 464 Millionen Einwohnern. Ihrer Meinung nach führte dies eher zu einer geringeren Handlungsfähigkeit deutscher Afrikapolitik. „Von der Notwendigkeit einer Neubegründung der deutschen Afrikapolitik oder der Beendigung der EZ mit der Mehrheit der afrikanischen Länder kann überhaupt keine Rede sein. Im Gegenteil würde ein solches Vorgehen schlimmste Folgen haben (massive Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit des Staates, der Wirtschaft und der Zivilgesellschaft, völliges Unverständnis bei den betroffenen Partnern).“³⁷⁰

Geht man von der im Kapitel 2. dargestellten Grundannahme aus, dass globale Strukturpolitik die Wirtschaftsstrukturen im Rahmen der Globalisierung dahingehend beeinflussen soll, dass alle Teilnehmer in den Prozess integriert werden sollen, dann bedeutet dies die Einbindung von allen Akteuren in die Afrikapolitik der Bundesregierung.

Der Förderung der wirtschaftlichen Leistungskraft und der Zusammenarbeit mit der Wirtschaft kommt nach Ansicht der Bundesregierung eine besondere Rolle zu. Hierzu sollen angesichts „des enormen Bedarfs in Afrika und der Tatsache, dass entsprechende Beiträge nicht allein durch den öffentlichen Sektor bereitgestellt werden können, zukünftig die Vorteile von Public-Private-Partnership (PPP) Modellen verstärkt genutzt werden“.³⁷¹

So förderte die Bundesregierung 2006 private Investitionen mit 200 Millionen Euro Neuzusagen 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 ökonomisch der wichtigste Sektor).³⁷²

³⁶⁹ Gemeint sind hier auch die Autoren des Memorandum s. Lingnau H in: Politischer und gesellschaftlicher Strukturwandel in Subsahara - Afrika als Voraussetzung und Ergebnis von Entwicklung AG 1, Afrika-Tag BMZ und DIE, Bonn, 2001

³⁷⁰ Lingnau H.: Politischer und gesellschaftlicher Strukturwandel in Subsahara - Afrika als Voraussetzung und Ergebnis von Entwicklung, AG 1, Afrika-Tag BMZ und DIE Bonn, 2001

³⁷¹ BMZ: Neue politische Dynamik in Afrika, Bonn, S.17

³⁷² Foerster A, Schröder R.: Politik auf Augenhöhe, in: E+Z 6/2006

Hierbei verweist die Bundesregierung in all ihren Erklärungen immer wieder auf den Vorbildcharakter der NEPAD - Initiative den diese ihrer Meinung nach für eine eigenverantwortliche Entwicklung hat.

„So werden vor allem zentrale Governance-Fragen nach Ansicht der Autoren des BMZ zunehmend regional bearbeitet (AU, NEPAD). (...) Fortschritte auf diesen Feldern verbessern nicht zuletzt auch die Rahmenbedingungen für die Wirtschaft.“³⁷³

³⁷³ Ebd.