

DEUTSCHES INSTITUT FÜR ENTWICKLUNGSPOLITIK
(DIE)

Bericht zum Fachgespräch
**Deutsche Entwicklungspolitik in
Subsahara-Afrika:
Kontinuität oder Neuorientierung?**
Logenhaus Berlin, 24. Mai 2004

Bonn, Juli 2004

©
Deutsches Institut für Entwicklungspolitik
Tulpenfeld 4 · D-53113 Bonn
Telefon +49(0)228 94927-0 · Telefax +49(0)228 94927-130
die@die-gdi.de
www.die-gdi.de

Gliederung

| | | |
|-----------|--|-----------|
| 1. | Vorwort | 1 |
| 2. | Begrüßung | 2 |
| 3. | Eröffnungsrede | 2 |
| 4. | Panel-Beiträge und Diskussionen im Plenum | 7 |
| | FORUM I: Strategische Grundlagen der deutschen Entwicklungspolitik in Subsahara-Afrika | 7 |
| | FORUM II: Inhaltliche Fokussierung in der entwicklungspolitischen Arbeit – Vorrang für welche Schwerpunkte? | 13 |
| | FORUM III: Neue entwicklungspolitische Architektur in der Kooperation mit Subsahara-Afrika? Programmorientierung, PRSP-Unterstützung und Budgethilfe | 20 |
| | FORUM IV: Kohärente deutsche Afrikapolitik? Die Zusammenarbeit der Ressorts | 27 |
| 5. | Schlussfolgerungen | 35 |

Anhänge

| | | |
|----|--|----|
| 1. | Programmablauf | 41 |
| 2. | Liste der Teilnehmerinnen und Teilnehmer | 43 |

1. Vorwort

Unter dem Titel „*Deutsche Entwicklungspolitik in Subsahara-Afrika: Kontinuität oder Neuorientierung?*“ führte das Deutsche Institut für Entwicklungspolitik (DIE) am 24. Mai 2004 im Logenhaus Berlin ein Fachgespräch mit Teilnehmenden verschiedener deutscher Institutionen durch. Die Veranstaltung erfolgte mit Unterstützung des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) und sollte dazu beitragen, die Diskussion um afrikapolitische Strategien voranzutreiben.

Derzeit finden afrikapolitische Diskussionen eine vergleichsweise große Resonanz. Hierfür sind verschiedene Gründe ausschlaggebend. Wichtig sind insbesondere die Fortschritte beim Aufbau der *African Union* (AU) und die NePAD-Initiative. Nicht zuletzt die Reisen des Bundeskanzlers und des Bundespräsidenten nach Afrika haben dazu beigetragen, die Debatte in Deutschland zu beleben. Auch das BMZ hat sich zu aktuellen entwicklungspolitischen Fragen im Hinblick auf Subsahara-Afrika mehrfach zu Wort gemeldet. Zuletzt hat es mit einem neuen Positionspapier („Neue politische Dynamik in Afrika“) Schlussfolgerungen aus dieser Diskussion für die deutsche Entwicklungszusammenarbeit gezogen.

Das DIE-Fachgespräch sollte vor diesem Hintergrund die laufenden Debatten über das Profil der deutschen Entwicklungszusammenarbeit mit Subsahara-Afrika beleuchten und weiterentwickeln. Ebenso sollte es dazu dienen, die gesamtpolitischen Herausforderungen in der Afrikapolitik deutlich zu machen und Konsequenzen für die Entwicklungspolitik zu ziehen.

Das Fachgespräch gliederte sich in vier thematische Foren:

1. Strategische Grundlagen der deutschen Entwicklungspolitik in Subsahara-Afrika.
2. Welche inhaltlichen Schwerpunkte sollten in der Entwicklungspolitik Vorrang haben?
3. Neue Instrumente und Ansätze der Entwicklungszusammenarbeit in der Kooperation mit Subsahara-Afrika, vor allem Programmorientierung, PRSP-Unterstützung und Budgethilfe.
4. Die Zusammenarbeit der Ressorts im Hinblick auf die deutsche Afrikapolitik.

An der Veranstaltung nahmen insgesamt 44 Teilnehmerinnen und Teilnehmer von 25 Institutionen teil; darunter Vertreterinnen und Vertreter von Bundesministerien, bilateralen Durchführungsorganisationen, kirchlichen Hilfswerken, Stiftungen, Fraktionen der Parteien, Nichtregierungsorganisationen, entwicklungspolitischen Fachveröffentlichungen sowie Forschungs- und Beratungsinstitutionen.

Im vorliegenden Papier werden die Wortbeiträge des Einleitungsbeitrags von Staatssekretär Stather vollständig sowie der Panelisten und der Diskussionsbeiträge zusammenfassend wiedergegeben.

2. Begrüßung

Dr. Dirk Messner (DIE)

Dr. Stephan Klingebiel (DIE)

Dr. Dirk Messner begrüßt als Geschäftsführer des DIE die Teilnehmerinnen und Teilnehmer der Veranstaltung und der vier Panels. Er betont das Hauptanliegen des Tages, zu einem zentralen Thema der Entwicklungspolitik Entscheidungsträger zusammenzuführen und am Fall der Politik mit Subsahara-Afrika einen gebündelten deutschen Beitrag im Rahmen des europäischen Kontextes zu leisten. Er stellt das Fachgespräch als zweite Veranstaltung eines neuen DIE-Veranstaltungs-Formats vor, welches in Zukunft hinsichtlich weiterer entwicklungspolitischer Kernthemen zum Einsatz kommen soll. Dem BMZ wird für seine Bereitschaft gedankt, das DIE bei der Entwicklung dieses Formats zu unterstützen und seine Umsetzung zu ermöglichen.

Dr. Stephan Klingebiel, Leiter der Abteilung Subsahara-Afrika im DIE, stellt das Thema der Veranstaltung in den neuen politischen Rahmen, der sich u.a. durch die Bemühungen der G8 zur Unterstützung des NePAD-Prozesses und die Veränderungen im Sicherheitsbereich charakterisiert, wie z.B. durch die neuen Möglichkeiten im Rahmen der Afrikanischen Union.

3. Eröffnungsrede

Erich Stather, Staatssekretär im BMZ

Rahmenbedingungen für das deutsche Engagement: Neue politische Dynamik in Afrika?

Sehr geehrte Damen und Herren,

ich freue mich, dass heute in Berlin wichtige Akteure für die deutsche Entwicklungspolitik mit Subsahara-Afrika versammelt sind. Parlament, Wissenschaft, Durchführungsorganisationen und Nichtregierungsorganisationen haben ihren jeweiligen Anteil an der deutschen Entwicklungspolitik mit Afrika – mit Lob, mit Anregungen, aber auch mit kritisch-konstruktiven Anmerkungen zu den politischen Vorgaben und zur Umsetzung. Gerade ein Fachgespräch wie das heutige vermag offen über die Konzepte und Strategien der Entwicklungszusammenarbeit mit unserem Nachbarkontinent zu diskutieren.

Das Entwicklungsministerium sieht eine seiner vordringlichen Aufgaben darin, die Entwicklungsprozesse in Subsahara-Afrika zu unterstützen. Ca. 30 % unserer bilateralen Entwicklungszusammenarbeit haben Afrika zum Ziel. Angesichts der Vielfältigkeit des Kontinents,

der Fort- und Rückschritte, der Ungleichzeitigkeit von Entwicklungen sind kontinuierlich konzeptionelle Überlegungen notwendig. Daher hat das BMZ in den letzten Jahren an verschiedenen Punkten neue Akzente gesetzt, um die Unterstützung der Eigenanstrengungen unserer afrikanischen Partner weiter zu verbessern. Zuletzt in einem Positionspapier im Januar 2004.

Ich möchte mich daher bei dem Veranstalter, dem Deutschen Institut für Entwicklungspolitik, ausdrücklich für die Initiative zu diesem Fachgespräch bedanken. Wir legen Wert auf den Dialog mit Ihnen allen. Nur durch die Mitwirkung verschiedener Akteure werden wir das Ziel erreichen, die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit zu steigern.

1. Neue politische Dynamik

Meine Damen und Herren,

was sind die Rahmenbedingungen für unser Engagement in Subsahara-Afrika?

Deutschland und Europa haben ein vitales Interesse daran, dass auf unserem Nachbarkontinent Frieden und Wohlstand erreicht werden können. Dies sichert auch uns Stabilität und wirtschaftliche Chancen.

Als Zweites ist die Widersprüchlichkeit von Entwicklungstendenzen in Subsahara-Afrika deutlich. Es gibt zahlreiche Probleme und negative Faktoren, die wesentlich unsere Arbeit bestimmen. Dazu gehören Staatszerfall und Konflikte, die HIV/AIDS-Pandemie oder die Zunahme von Armut auf dem Kontinent.

Gefragt sind konzeptionelle Überlegungen für die Entwicklungszusammenarbeit mit Subsahara-Afrika, die zur Lösung dieser Probleme beitragen können. Dazu müssen selbstverständlich die Ursachenzusammenhänge erkannt werden – in Afrika wie auch international. Dies allein reicht aber nicht aus. Der Blick sollte auch auf positive Anknüpfungspunkte in Afrika gerichtet sein, an denen eigene Bemühungen ansetzen können.

Daher ist aus meiner Sicht die dritte Rahmenbedingung die neue politische Dynamik in Afrika. Unser Nachbarkontinent wird oftmals einseitig als Krisenkontinent wahrgenommen. Dabei ist Afrika von einem beeindruckenden Reformwillen gekennzeichnet. Das belegen die Neugründung der Afrikanischen Union (AU) oder auch die Neue Partnerschaft für Afrikas Entwicklung (NePAD).

Die AU hat seit 2002 große Fortschritte erzielt. Noch vor Jahresende 2003 wurde die Einrichtung von drei wichtigen Institutionen ermöglicht. Besonderes Augenmerk kommt hier dem *Peace & Security Council* zu, der ein zentraler Pfeiler der neuen afrikanischen Sicherheitsarchitektur ist. Und, meine Damen und Herren, das ist ein entscheidender Fortschritt. Mit dieser Sicherheitsarchitektur wurde auch das Prinzip der Nicht-Einmischung aufgegeben. Gewiss dürften wir uns in der Bewertung einig sein, dass die Institutionen noch schwach und die Kapazitäten unzureichend sind. Die ECOWAS-Einsätze in Côte d'Ivoire und in Liberia

und das AU-Engagement in Burundi zeigen jedoch, dass die afrikanischen Staaten zusehends Verantwortung übernehmen. Ein weiteres Zeichen hierfür sind die Aktivitäten der AU in der Krise in Darfur im Sudan.

Und – fast unbemerkt und überschattet durch negative Schlagzeilen – haben in vielen afrikanischen Ländern in den vergangenen Jahren friedliche Umbrüche und Demokratisierungsprozesse stattgefunden, z.B. in Ghana, dem Senegal oder in Kenia. Diese positiven Signale werden leider viel zu leicht übersehen.

Gerade wenn es um langfristige gesellschaftliche Reformprozesse geht, ist die Eigenverantwortung der Partnerländer eine ganz entscheidende Voraussetzung für Erfolge. Daher setzen wir mit unserer Unterstützung immer an den vorhandenen afrikanischen Reformkräften und -initiativen an. Ein besonders positives Signal in diesem Zusammenhang ist NePAD. Mit dieser Initiative erkennen die Regierenden an, dass sie selbst es sind, die Schritte zu dringend notwendigen Reformen einleiten müssen.

Meine Damen und Herren,

es gibt gewiss immer noch negative Entwicklungen und Rückschläge – zum Beispiel die bisher fehlende öffentliche Reaktion der NePAD-Staaten auf das diktatorische Regime in Simbabwe. Aber NePAD bleibt aus unserer Sicht eine wegweisende Vision für die Entwicklung Afrikas. Besonders ermutigend ist der sogenannte *peer review*-Prozess. Bisher haben sich 19 Staaten verpflichtet, ihre Politik einer gegenseitigen Überprüfung zu unterwerfen. Ghana, Ruanda, Mauritius und Kenia werden 2004 die ersten Länder sein, die diesen Prozess beginnen. Dieser Mechanismus der gegenseitigen Beurteilung ist ein wichtiger Paradigmenwechsel für Afrika – nicht zuletzt, weil dieser Prozess Aufschluss über Fortschritte auf dem Weg hin zu Demokratie und Wohlstand geben wird.

2. Deutsche Afrikapolitik

Wie hat die internationale Gemeinschaft auf diese Dynamik reagiert? Im Dialog mit den NePAD-Ländern wurde der G8-Afrika-Aktionsplan erarbeitet und im Juni 2002 verabschiedet. Dieser Afrika-Aktionsplan ist das politische Programm der G8-Staaten zur Unterstützung der Reformbemühungen der afrikanischen Staaten. Darüber hinaus bildet er einen Kriterienrahmen für die Konzentration von Entwicklungszusammenarbeit auf reformorientierte afrikanische Länder.

Dieser Aktionsplan setzt die inhaltlichen Prioritäten zum Beispiel bei der Förderung von

- afrikanischen Eigenanstrengungen bei Konfliktverhütung und -bewältigung;
- Guter Regierungsführung;
- wirtschafts- und investitionsfreundlichen staatlichen Rahmenbedingungen;
- Handel und Wirtschaftswachstum.

Prioritäten, die die neue politische Dynamik widerspiegeln.

Der G8-Afrika-Aktionsplan bildet daher auch einen wichtigen Orientierungsrahmen für die Afrikapolitik der Deutschen Bundesregierung. In einem deutschen Umsetzungsbericht zum G8-Afrika-Aktionsplan 2003 haben wir bereits begonnen, diese Dynamik für kohärente Unterstützungspolitiken aufzunehmen und werden dies auch in Zukunft fortsetzen.

3. Inhaltliche Akzente der zukünftigen Zusammenarbeit

Eine entwicklungspolitische Interpretation der neuen politischen Dynamik in Subsahara-Afrika ermöglicht und erfordert neue Akzentsetzungen in unserer Entwicklungspolitik und Entwicklungszusammenarbeit. Unser Ziel dabei ist, dass wir mit unserer Entwicklungszusammenarbeit in Afrika noch effektiver und wirkungsvoller werden wollen.

Einen wichtigen Schritt hierzu hat das BMZ mit seinem aktuellen Positionspapier zur Entwicklungszusammenarbeit mit Subsahara-Afrika getan, das wir Anfang dieses Jahres vorgestellt haben.

Die deutsche Entwicklungspolitik wird zukünftig akzentuierter auf drei Ebenen agieren: 1) durch die Einwirkung auf globale Strukturen, 2) durch unsere Arbeit in den multilateralen Institutionen und 3) in der bilateralen Zusammenarbeit.

1. Auf globaler Ebene müssen wir auf die Strukturen und Regelwerke einwirken: Subsahara-Afrika soll durch eine entwicklungsfreundliche Gestaltung globaler Rahmenbedingungen größere Entwicklungschancen ermöglicht werden – von zentraler Bedeutung ist hierbei die Handelspolitik. Die Öffnung von Märkten und der Abbau von Subventionen vor allem im Agrarsektor können zur Minderung der Armut beitragen. Zum Beispiel kann man sich fragen, ob Spanien und Griechenland wirklich subventionierte Baumwolle anpflanzen müssen. Es wäre sinnvoller, dieses Feld den westafrikanischen Staaten zu überlassen. In diesem Bereich hat Ende April die Europäische Union endlich eine Neuorientierung vorgenommen. Die Subventionierung von Baumwolle wird nunmehr zu 65 % von der Produktionsmenge entkoppelt.
2. Wir müssen uns in den multilateralen Institutionen stärker engagieren und mit ihnen gezielt kooperieren. Deutschland spielt bereits seit einigen Jahren eine deutlich wahrnehmbare Rolle in den multilateralen Institutionen und kann so globale Strukturen aktiv mitgestalten. Gleichzeitig gibt es bei den verschiedenen Gebern komparative Stärken, eine verstärkte Arbeitsteilung ist hier sinnvoll.
3. Im Rahmen einer fokussierteren bilateralen Zusammenarbeit werden wir – nicht zuletzt aufgrund unserer langjährigen Erfahrungen – folgende Schwerpunkte besonders in den Vordergrund stellen:
 - (a) Gute Regierungsführung;
 - (b) den Wassersektor;
 - (c) die Förderung der Privatwirtschaft.

Im internationalen Vergleich besitzt Deutschland in diesen Bereichen komparative Stärken. Die Auswahl dieser Schwerpunktbereiche spiegelt auch wider, wo wir die akuten Probleme Afrikas sehen und entsprechend zielgerichtet unsere Mittel einsetzen.

Weitere wichtige Akzente haben wir mit unserer neuen Ausrichtung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit mit afrikanischen Subregionen gesetzt. Auf diesem Kontinent mit vielen willkürlichen Grenzsetzungen enden Probleme und Chancen nicht an Schlagbäumen: Regionalorganisationen haben sowohl bei der Friedenssicherung als auch für Entwicklungsprozesse ein großes Potenzial. Für AU und NePAD sind die Regionalorganisationen zentrale Akteure. Doch die Kapazitäten sind auf dieser Ebene noch gering und außerdem sehr unterschiedlich. Wir werden uns zukünftig auf folgende drei grenzüberschreitende Handlungsfelder fokussieren:

- (a) Politische Integration: Unser zentraler Ansatzpunkt ist es, die Regionalorganisationen in die Lage zu versetzen, den Prozess regionaler Integration und die Lösung regional-spezifischer Probleme selbstständig voranzutreiben.
- (b) Frieden und Sicherheit: Angesichts der anhaltenden bewaffneten Konflikte, die in den betroffenen Staaten und Regionen weitere Entwicklung blockieren, ist die Stärkung afrikanischer Fähigkeiten zur Krisenverhütung und -bewältigung von hoher Bedeutung für Afrika – und auch für Europa. Dementsprechend formuliert die gemeinsame G8/AU/NePAD-Friedensinitiative das ehrgeizige Ziel, afrikanische Staaten, Regionalorganisationen und die AU bis zum Jahr 2010 in ihren Bemühungen zu unterstützen, mit eigenen Mitteln gewaltsame Konflikte effektiver zu verhüten und zu bewältigen.

Die EU leistet mit ihrer neuen Friedensfazilität für Afrika einen weiteren wichtigen Beitrag zur Stärkung der afrikanischen Eigenverantwortung und Solidarität beim Umgang mit Konflikten auf dem afrikanischen Kontinent. Diese Friedensfazilität wurde auf Ersuchen der Mitgliedstaaten der Afrikanischen Union eingerichtet und wird Mitte dieses Jahres einsatzbereit sein mit einer Finanzausstattung von 250 Mio. € aus dem Europäischen Entwicklungsfonds. Mittelfristig ist aus unserer Sicht jedoch wichtig, dass die Mittel nicht aus dem Europäischen Entwicklungsfonds finanziert werden, sondern die EU dafür eine neue Haushaltslinie einrichtet.

- (c) Grenzüberschreitendes Wassermanagement: Knapp die Hälfte der deutschen EZ-Mittel für den Wassersektor werden in Afrika eingesetzt. Zunehmend wird jedoch deutlich, dass die Probleme nur dann gelöst werden können, wenn Wasser grenzüberschreitend, nachhaltig und effizient bewirtschaftet wird.

Meinen Damen und Herren,

das sind, kurz skizziert, die neuen Ansatzpunkte in der deutschen Afrikapolitik. Wir müssen uns aber auch fragen, ob wir richtig aufgestellt sind. Haben wir die adäquaten Instrumente, um diese neue Ausrichtung auch umzusetzen?

Dort, wo sich politische Dynamiken national oder regional konstruktiv entwickeln, wollen wir diese Entwicklungen als Chance für intensivere und innovative Zusammenarbeit nutzen. Wenn wir dies ernst nehmen, bedeutet dies auch, dass wir unsere Maßnahmen stärker als bereits bisher in die politischen und haushaltspolitischen Kernprozesse in unseren Partnerländern integrieren. Die programmorientierte Entwicklungszusammenarbeit ist hierfür ein wichtiges Instrument, das vermehrt zur bewusst ausgewählten Anwendung kommen soll. Denn es verknüpft die *Ownership* des Partners mit einer Koordinierung verschiedener Geber, es verknüpft eine Stärkung der Planungs- und Steuerungskapazitäten der Partner mit einem intensiven Monitoring von politischen Entscheidungsprozessen.

Zusammen mit unseren bewährten traditionellen bilateralen Instrumenten und einer verstärkten internationalen Arbeitsteilung meine ich, dass wir in der Tat gut aufgestellt sind, um die neue politische Dynamik in Afrika auch nach Kräften zu unterstützen.

4. Schluss

Wir haben die Chance, nachhaltige Entwicklungsprozesse in Gang zu setzen und zu fördern.

Gefragt ist eine sinnvolle Kombination aus eigenverantwortlichen Anstrengungen der afrikanischen Staaten und verantwortlichem entwicklungspolitischem Handeln der Industrieländer.

Dazu gehört auch, selbst neue Akzente in der Entwicklungszusammenarbeit zu setzen.

Wenn beides gelingt, ist eine Trendwende in vielen Ländern Afrikas möglich.

4. Panel-Beiträge und Diskussionen im Plenum

FORUM I:

Strategische Grundlagen der deutschen Entwicklungspolitik in Subsahara-Afrika

Moderation: Dr. Stephan Klingebiel (DIE)

Gudrun Grosse Wiesmann (BMZ)

Das neue Positionspapier des BMZ vom Januar 2004, wie es von Staatssekretär Stather umrissen wurde, ist eine Fortentwicklung früherer Positionen. Die interessanten Fragen lauten:

- Widersprechen sich die verschiedenen konzeptionellen Überlegungen?
- Was bleibt an Handlungsstrategien?

Bislang wurde ein relativ großes Einvernehmen von Wissenschaft und Politik zu Subsahara-Afrika konstatiert. Es gibt allerdings derzeit neue politische Dynamiken – einerseits in der Region selbst, andererseits hinsichtlich der Politik zu Subsahara-Afrika, wie sich z.B. im G8-Aktionsplan der Bundesregierung zeigt. Dabei ergeben sich eine Reihe komplexer Herausforderungen. Eine besonders bedeutende scheint die Frage zu sein, ob Subsahara-Afrika die Millenniums-Ziele (MDGs) überhaupt erreichen kann.

Vor diesem Hintergrund wird für Subsahara-Afrika eine neue, konzertierte Politik gefordert. Es stellt sich allerdings die Frage, ob hierzu die nötigen Instrumente vorhanden sind. Folgende Punkte sind hier beachtenswert:

1. Es werden maßgeschneiderte Lösungen und eine besondere Entwicklungszusammenarbeit (EZ) benötigt, die an den jeweiligen Problemen ansetzt.
2. Subsahara-Afrika zeigt eine massive Geberabhängigkeit; teilweise werden bis zu 50 % der Haushalte durch Geber finanziert. Dies heißt, dass Anstrengungen international gebündelt werden müssen – Subsahara-Afrika ist eine internationale Gemeinschaftsaufgabe. Wenn dabei der deutsche Beitrag an Sichtbarkeit verliert, muss dies von deutscher Seite stärker als zuvor akzeptiert werden.
3. Die externen Anstrengungen auf Geberseite müssen in die innenpolitischen Prozesse in den Ländern eingebunden sein. Dazu müssen wir unsere Instrumente verändern.
4. Das Ziel der Reduzierung von „Unsicherheit“ muss im Blick behalten werden. Es geht um die Dimensionen der menschlichen Sicherheit: wirtschaftlich, politisch und rechtlich, sozial und physisch.

Es gilt also die Notwendigkeit stärkerer Flexibilisierung statt Lösungen nach dem „one-fits-all-Prinzip“.

Flexibilität bezieht sich auf verschiedene Ebenen:

- (a) Die Ebene der Länderauswahl: Die derzeitige Aufteilung in Partnerländer, Schwerpunkt-partnerländer und Potentielle Kooperationsländer muss neu überdacht werden, z.B. im Hinblick auf Länder wie Somalia, oder die Debatte um Ankerländer.
- (b) Die Ebene der *Policy*-Fragen:
 - *Finanz-Policy*: Während DFID z.B. eine klare *Policy* gegenüber *Low Income Countries* (LIC) verfolgt und 90 % aller Mittel an LIC vergibt, gibt es eine vergleichbare *Policy* in Deutschland nicht. Ca. 30 % aller Mittel gehen zwar statistisch an Subsahara-Afrika, dem liegt allerdings keine dementsprechende Strategie zugrunde.

- Programmbildungs-*Policy*.
- Konditionen-*Policy*; z.B. braucht man bei *failing states* einen anderen Ansatz als bei *good performing countries*.

Die Prinzipien der deutschen EZ sollten bei allen *Policy*-Überlegungen einfließen. Dazu zählen vor allem Langfristigkeit und Partnerorientierung. Nutzen und Profil der Zusammenarbeit sollten daraus gezogen werden, welche Schwerpunkte mit den Partnern vereinbart worden sind.

Eine *Policy*-Überlegung könnte vor diesem Hintergrund sein, in Afrika südlich der Sahara den Anteil der Zuschüsse an LIC zu erhöhen.

Eine weitere Überlegung ist die Konzentration auf strukturverändernde Maßnahmen. Ausgangspunkt dafür sind die Armutsbekämpfungsstrategien der Länder selbst. Das kann dazu führen, dass verstärkt Budgetfinanzierung als Instrument eingesetzt werden muss. Gleichzeitig sollte allerdings bedacht werden, dass eine geberkoordinierte Budgetfinanzierung immer auch einen großen Eingriff in die Souveränität des jeweiligen Landes darstellt.

Dr. Hans-Ulrich Seidt, Auswärtiges Amt

Dieser Beitrag soll den Versuch einer dynamischen Synthese afrikapolitischer Grundsätze darstellen, die den strategischen Überlegungen des Referats 302 im Auswärtigen Amt zugrunde liegen. Sie werden durch drei Faktoren strukturiert: 1) Raum, 2) Zeit und 3) Kräfte.

1. Faktor Raum:

Die Region Subsahara-Afrika differenziert sich:

- (a) *Nordafrika* bindet sich als „europäische Peripherie“ immer stärker an Europa. Die Grenze zu Subsahara-Afrika stellt die Sahara dar, wobei der Sudan eine Sonderrolle einnimmt: Die Zuordnung des Sudans zu Nord- oder Subsahara-Afrika ist an sich schon eine politische Entscheidung. Während das Auswärtige Amt das Land zu Nordafrika zählt, rangiert es für die USA unter Subsahara-Afrika.
- (b) In *Westafrika* findet eine demographische Entwicklung hin zur Küste statt. Die Subregion ist eine Zone zunehmender Instabilität; auch bezüglich Nigeria ist Skepsis angebracht angesichts der Erfahrungen der Elfenbeinküste. In Westafrika ist der koloniale Gegensatz „*l’Afrique utile*“ und „*l’Afrique inutile*“ von besonderer Bedeutung: Während die Ressourcen der Küstenregionen nutzbar gemacht werden (z.B. Ölvorkommen), stehen die nördlichen Gebiete nicht im Licht der Aufmerksamkeit.

- (c) In *Ostafrika* sticht Somalia als gescheiterter Staat heraus, wobei die Frage offen ist, was z.B. aus Somaliland wird und wie man mit solchen Gebieten – auch dem Südsudan – umgehen will.
- (d) In *Zentralafrika / dem Gebiet der Großen Seen* stellt sich die DR Kongo als problematischstes Gebiet heraus. Nach der Artemis-Operation sind derzeit destabilisierende Tendenzen zu beobachten. MONUC erlebt, wie schwierig militärische Interventionen insbesondere in Flächenstaaten wie dem Kongo sind.

Solche Operationen sind zudem kostspielig: MONUC verfügt über ein Jahresbudget von 500 Mio. USD. Bei einer Intervention im Sudan müsste man in ähnlichen finanziellen Größenordnungen und einer nötigen Truppenstärke von ca. 10–12.000 Personen rechnen. Deutschland ist an solchen Interventionen anteilig mit 9 % als Pflichtbeitrag beteiligt. Insgesamt sind 70 % aller UN-Missionen jetzt schon in Afrika angesiedelt. Eine zusätzliche große Operation ist die Übernahme der AU-Mission in Burundi durch die Vereinten Nationen (VN).

- (e) Die Subregion *Südliches Afrika* hat ein ganz eigenes Entwicklungspotential; hier konzentrieren sich auch die deutschen Interessen, wie z.B. der Kanzler- und Außenministerbesuch zeigen.

2. Faktor Zeit:

Untersuchungen zu Entwicklungstendenzen in Subsahara-Afrika während der 90er Jahre machen deutlich, dass fast alle Entwicklungstrends – bis auf die Alphabetisierungsrate – negativ waren. Die vergangenen Jahre waren also ein verlorenes Jahrzehnt, insbesondere im Vergleich zu Regionen wie Asien.

3. Faktor Kräfte:

(a) Endogene Kräfte – der Mensch

Ein auffallendes Phänomen in Subsahara-Afrika ist der *Brain Drain*. Dabei lässt sich ein Kaskadeneffekt beobachten: Gut ausgebildete weiße Südafrikaner wandern nach Kanada oder andere Länder aus, während gutausgebildete schwarze Afrikaner aus anderen Ländern diese Positionen in Südafrika auffüllen.

Probleme wie die AIDS-Pandemie sowie politische Faktoren (Ressourcenkriege, Politiken mit Interesse an Instabilität wie z.B. im Ostkongo) sind weitere Elemente des menschlichen endogenen Faktors.

b) Exogene Kräfte – Afrika im Fokus

Die VN, insbesondere das *Department for Peacekeeping Operations* (DPKO) sieht Afrika als Schwerpunkt wirkungsorientierter Maßnahmen an.

Die EU und andere Afrika-verbundene Mächte wirken auf eine stärker Afrika-orientierte Politik hin. Je europäischer vor diesem Hintergrund die deutsche Außenpolitik wird, desto afrikanischer wird sie werden. Großbritannien und Frankreich werden versuchen, die EU für ihre Interessen in Afrika einzusetzen, wie z.B. bei der Artemis-Operation im Kongo oder dem Einsatz Großbritanniens in Sierra Leone. Im sicherheitspolitischen Bereich richten sich die Anstrengungen in diese Richtung: Die *European Battle Group* sowie die *NATO Response Force* sind im Aufbau begriffen und perspektivisch auf Afrika gerichtet.

Prognosen für die zukünftige Afrikapolitik sind unter diesen Szenarien schwierig. Es muss allerdings generell darum gehen, eigene Fähigkeiten vorzuhalten und in internationalen Institutionen auf Stabilitätsfaktoren einzuwirken.

Dr. Stefan Mair (SWP)

Bestehende Analysen und Konzepte zur Afrikapolitik sind nicht weit voneinander entfernt. Wie sich diese Vorstellungen in funktionale Schwerpunktsetzung transformieren lassen, ist jedoch noch eine offene Frage.

Die entwicklungspolitische Schwerpunktsetzung kann auf zwei Ebenen kommentiert werden:

1. *Funktionale Schwerpunktsetzung*: Hier hat man über langfristige Zielsetzungen offenbar die kurz- und mittelfristigen Herausforderungen übersehen, die sich z.B. in transnationalen Gewaltkonflikten und auch im Bereich HIV/AIDS etc. manifestieren.
2. *Regionale Schwerpunktsetzung*: Diese ist dagegen, z.B. im Hinblick auf *poor/good performers*, teilweise zu kurzfristig gestaltet. Kenia wurde z.B. innerhalb kürzester Zeit vom *poor* zum *good performer*. Vor diesem Hintergrund sollte eher die Frage gestellt werden, welche Länder für Deutschland von Interesse sind, bzw. welche Länder im Hinblick auf ordnungspolitische Aufgaben von Bedeutung sind.

Zu diesen Fragen kommt die Rolle der deutschen Institutionen:

- Seit längerer Zeit geht es um die immer wieder diskutierte Frage, ob eine Zusammenführung von BMZ und Auswärtigem Amt sinnvoll sein könnte. Vor dem Hintergrund koalitionspolitischer Überlegungen, wie sie sich strukturell in Deutschland ergeben haben, ist diese Frage allerdings müßig.
- Sollte die Rolle und Funktion der Afrika-Beauftragten des Bundeskanzlers möglicherweise aufgewertet werden?
- Wichtig scheint eine Hinwendung zu Programmorientierung durch das BMZ und eine Stärkung der Außenstrukturen zu sein.
- Machen die Institutionsformen von KfW und GTZ als Unternehmen des Bundes Sinn?

Von Bedeutung ist zudem die Beeinflussung politischer Rahmenbedingungen in Afrika. Es stellt sich die Frage, ob hierzu z.B. Budgetlinien neu geschaffen oder neu geordnet werden sollten.

Diskussion zu Forum I

(i) Deutsche Interessen in Afrika, (ii) die Rolle von Programmorientierung und Budgethilfe sowie (iii) die Schwerpunktsetzung der deutschen Entwicklungszusammenarbeit sind die Schwerpunkte der Diskussion zu den strategischen Grundlagen der deutschen EZ in Subsahara-Afrika.

Deutsche Interessen in Afrika

Es wird zunächst einvernehmlich konstatiert, dass Afrikapolitik zwar in Fachkreisen zunehmend diskutiert wird, insgesamt aber noch nicht die Aufmerksamkeit erlangt hat, die für die Umsetzung weiterreichender Strategien und Visionen notwendig wäre.

Vor diesem Hintergrund wird der mögliche Widerspruch zwischen der Zieldimension „Erreichung der *Millennium Development Goals*“ und der neuen Sicherheitsagenda eher als Kapazitäts- und Ressourcen-Problem definiert („Mengenproblem“) als dass sich ein grundsätzlicher Widerspruch ergäbe. Die bisherige Logik der Zusammenarbeit mit *good performers* müsse theoretisch ergänzt werden um eine neue Politik gegenüber den „Sudans“ und „Somalias“.

Solange das „Mengenproblem“ bestehe, sei allerdings eine Prioritätensetzung um so wichtiger. Ob es z.B. eher eine stärkere Kooperation mit Lesotho oder mit Nigeria geben soll, braucht eine vorherige Interessenbestimmung.

Im Plenum besteht Einigkeit über die Analyse, dass eine stärker auf Europa ausgerichtete Politik aufgrund der Interessen zentraler EU-Mitglieder wie Großbritannien und Frankreich zwangsläufig eine stärkere Hinwendung zu Afrika bedeutet.

Unterschiedlich diskutiert wird jedoch die Frage, inwiefern unter diesem Szenario eine allein deutsche Interessenformulierung sinnvoll wäre, bzw. wie diese aussehen sollte. Während einerseits festgestellt wird, dass Deutschland ohne Europa keine Interessen formulieren könne, führen insbesondere außenpolitische Vertreter ins Feld, dass Deutschland im EU-Rahmen sowie internationale Politik nur beeinflussen könne, wenn es zuvor seine eigenen Interessen definiert hätte. In Afrika lägen diese im südlichen Afrika, bzw. in Südafrika. Über Südafrika könne auch das Ziel regionaler Stabilisierung verfolgt werden.

Dass auch die deutsche Entwicklungspolitik einen strategischen Fokus auf starke Länder in Afrika setzen könnte, hebt ein Vertreter des BMZ hervor. Einer zu einseitigen Reduzierung deutscher Interessen auf Wirtschafts- oder Sicherheits-Aspekte wird jedoch durch Staatssekretär Stather widersprochen.

Programmorientierung und Budgethilfe

Zentrale Fragen bezüglich der Ansätze zur Programmorientierung beziehen sich auf die Herausforderungen für das deutsche EZ-Instrumentarium und die Rolle der deutschen Institutionen, insbesondere von KfW und GTZ.

Das BMZ betont in diesem Zusammenhang, dass Budgethilfe im Rahmen der Programmorientierung nur einen Teil des Instrumentariums darstelle. Um programmorientierte Ansätze erfolgreich durchführen zu können, sei zudem eine verstärkte Präsenz vor Ort notwendig. Dafür wiederum sind die deutschen EZ-Institutionen weiterhin von großer Bedeutung. Die deutsche Institutionenlandschaft werde nicht in Frage gestellt.

Schwerpunktsetzung versus Unterstützung von (Sub-)Regionalorganisationen?

Die Schwerpunktsetzung in der deutschen EZ wird vor allem unter einem regionalen Aspekt kritisiert. Es wird gemahnt, dass über eine Schwerpunktsetzung innerhalb der Kooperation mit einzelnen Ländern nicht die Notwendigkeit einer übergreifenden regionalen Wirtschaftsförderung aus dem Blick verloren werden dürfte. Hierzu seien insbesondere die Strukturen der (sub-)regionalen Zusammenarbeit zu unterstützen.

Die Bedeutung einer Unterstützung von (Sub-)Regionalorganisationen wird im Plenum generell geteilt. Allerdings wird auch entgegnet, dass die Lösung grundlegender innenpolitischer Probleme eine Voraussetzung für die erfolgreiche Kooperation auf der Ebene von (Sub-)Regionalorganisationen sei, wie kritisch am Beispiel von SADC beobachtet werden könne.

FORUM II:

Inhaltliche Fokussierung in der entwicklungspolitischen Arbeit – Vorrang für welche Schwerpunkte?

Moderation: Dr. Carola Donner-Reichle (InWEnt)

Dr. Donner-Reichle leitet das Forum mit einer kurzen Einführung zur Arbeit von InWEnt in Subsahara-Afrika ein. InWEnt konzentriert ihre Maßnahmen der internationalen Personal- und Organisationsentwicklung in Afrika südlich der Sahara auf Länder mit den Sektorschwerpunkten Dezentralisierung und Demokratisierung, Regionale Konzentration, WiRAM (incl. Berufsbildung), Soziale Entwicklung (Bildung und Gesundheit), HIV/AIDS und regionale Kooperation (EAC, SADC).

Peter Conze (GTZ)

Bei der Frage, ob wir die richtige inhaltliche Fokussierung in unserer EZ haben, muss von der gegenwärtigen Situation ausgegangen werden. Die jetzigen Schwerpunkte sind durch die Ende der 90er Jahre begonnene Schwerpunktbildung in der deutschen EZ entstanden. Auch wenn andere Entwicklungen wie z.B. HIPC / PRSP und sicherheitspolitische Ansätze die EZ mit beeinflusst haben, bleibt sie im Wesentlichen durch die Ergebnisse der Schwerpunktbildung geprägt.

In der Praxis basiert die deutsche EZ auf fünf Schwerpunkten:

1. *Governance*,
2. Privatwirtschaftsförderung,
3. Wasser,
4. Grüner Bereich,
5. Gesundheit einschließlich HIV/AIDS.

Transport, Energie oder Bildung sind als Kooperationssektoren fast ganz aus der bilateralen deutschen EZ herausgefallen.

Ist diese derzeitige inhaltliche Grundlage auch in der Zukunft tragfähig? Das ist dann der Fall, wenn wir die relevanten Probleme angehen, auf den Gebieten über Kompetenz verfügen und im internationalen Vergleich bestehen können.

Einige Kommentare zu einzelnen Schwerpunkten sollen zu dieser Frage herausgegriffen werden:

- Das Thema *Governance* verknüpft auf sinnvolle Weise die Themen Sicherheit und Armut. Programmorientierung und -finanzierung heißt zudem Stärkung staatlicher Strukturen. Dies ist als notwendige Voraussetzung für Entwicklung in Afrika stärker ins Visier geraten. Offen ist aber, um welche Schwerpunkte es in der deutschen EZ im Bereich *Good Governance* derzeit geht. Welche Rolle spielen z.B. die „alten Themen“ wie Recht, Justiz, Dezentralisierung? Hier ist noch konzeptionelle Arbeit zu leisten.
- Der Bereich der Privatwirtschaftsförderung zeigt zwei Aspekte: Die MDG-Diskussion hat den Faktor Produktivität vernachlässigt. Dass Deutschland über den Bereich der Privatwirtschaftsförderung an diesem Thema arbeitet, ist daher einerseits von großer Bedeutung. Wo andererseits hier der deutsche komparative Vorteil liegt, ist dagegen eher noch unklar definiert. In dieser Hinsicht sollte zunächst Abschied vom Ungetüm „WIRAM“ genommen werden. Um eine *Lead*-Funktion im Privatwirtschaftsbereich einnehmen zu können, muss Deutschland noch klären, auf welche Weise dies geschehen soll.

- Der Wasser-Bereich ist der Klassiker der Kooperation von TZ und FZ. Dort hat Deutschland ausgewiesene Kompetenzen. Zudem ist Wasser auch unter der Sicherheitsagenda von großer Bedeutung.
- Im Bereich HIV/AIDS ist Deutschland bilateral und auch international gut positioniert. Es gibt z.B. eine deutsche *Back-Up*-Initiative, um flankierend Länder in die Lage zu versetzen, den *Global Fund for AIDS* nutzen zu können. Hier ist die deutsche EZ am *Agenda-Setting* beteiligt und hat auch komparative Vorteile.

Insgesamt sind folgende Schlussfolgerungen angebracht:

- Wir benötigen eine Weiterentwicklung der bilateralen EZ hin zu
 - Sicherheitsthemen,
 - internationale Arbeitsteilung, auch mit europäischer Perspektive,
 - einem regionalen Blickwinkel und Stärkung regionaler Organisationen.
- Profilschärfung heißt auch „Weglassen“. Derzeit herrscht ein akutes Barmittelproblem in der deutschen TZ; das wird sich in der kommenden Zeit nicht ändern. Vor diesem Hintergrund sollte man eher wenig „richtig“ machen“, sich auf bestimmte Länder beschränken und das einmal erreichte Profil nicht durch aktuelle, politisch wichtige Themen verwässern.
- Bessere Organisation vor Ort ist nötig, um dort in der internationalen Agenda steuernd und beeinflussend agieren zu können.
- Bezüglich der Kohärenz-Thematik wäre eine klare Vorgabe wünschenswert.

Dr. Hanns-Peter Neuhoff (KfW)

Die KfW hat auf das Positionspapier des BMZ im April 2004 mit einem eigenen Papier reagiert: „*Good Governance* unterstützen, in den Frieden investieren, Einkommensquellen erschließen“.

Auf die Frage, ob durch die „*big five*“ des BMZ eine Wende erreicht worden sei, konstatiert Dr. Neuhoff, dass diese Bereiche eigentlich schon jetzt im Portfolio der KfW abgedeckt sind. Hinsichtlich der Zusammenarbeit von TZ und FZ hätten sich die Institutionen zudem relativ stark angeglichen.

Im Bereich neuer strategischer Themen hat die KfW seit einiger Zeit vor allem durch zwei Neuerungen eine bessere Aufstellung erreicht:

1. Es wurden Schwerpunktteams gebildet, die je nach politischer Auftragslage auf entwicklungspolitische Anforderungen schneller reagieren können.

2. Mit den Länderteams wurde die länderbezogene Kompetenz gestärkt.

Auf einige inhaltliche Punkte soll näher eingegangen werden:

- *Einnahmenseite in Entwicklungsländern:* Im Sinne einer Nachhaltigkeitsperspektive sind die Haushaltseinnahmen derzeit zu gering. Die KfW möchte daher erreichen, dass Wachstum wieder auf der Agenda der EZ steht und stärker in den Vordergrund rückt. Dies schließt insbesondere die verstärkte Förderung der Privatwirtschaft und nicht nur den staatlichen Sektor ein.
- Die KfW sollte auch als *Bank für die Entwicklungspolitik* nutzbar gemacht werden: Dies wird erreicht durch die Mischung von Kapitalmarktmitteln mit Haushaltsmitteln. Hierdurch können größere Volumina erreicht werden. Afrika ist für dieses Instrument allerdings nur begrenzt geeignet. Möglich wäre eventuell ein Einsatz in Schwellenländern wie Südafrika. Damit hätte man ein Instrument gegen das „Mengenproblem“.
- *Kooperationsformen mit anderen Partnern* sollten weiterentwickelt werden. Die Programmorientierte Gemeinschaftsfinanzierung ist hier richtungsweisend. Bei diesen Ansätzen ist die Finanzierungscompetenz der FZ in Kombination mit *capacity-building*-Ansätzen der TZ gefragt.
- Die parallele Betonung von *bilateraler und multilateraler EZ* ist kein Widerspruch. Multilaterale Beiträge können durch bilaterale EZ besser in Wert gesetzt werden, d.h. das deutsche Profil kann auf diese Weise zum Tragen kommen.
- *Selektivität in der Auswahl eigener Aktivitäten* ist notwendig und bedeutet, dass in vielen Fällen andere internationale Partner bestimmte Aufgaben übernehmen müssen.

Thomas Albert (BMZ)

Albert betont in seinem Beitrag die positiven Effekte der Schwerpunktsetzung: Erst durch eine inhaltliche Fokussierung ist *Agenda-Setting* und Beeinflussung internationaler Politik möglich. Jede Positionierung ist unter den Kriterien der Sichtbarkeit des deutschen Beitrags und der Wirkungserzielung richtig und wichtig.

Dies geht allerdings nur durch Begrenzung: Die Menge an externen Interventionen pro Land, die teilweise bis zu 600 Maßnahmen umfasste, ist für die Geber und erst recht für das Nehmerland nicht mehr steuerbar. In Tansania beispielsweise war allein schon die deutsche EZ mit ca. 60 Beiträgen engagiert. Solche Zersplitterung muss reduziert werden. In Uganda z.B. geht es daher derzeit nur noch um sechs deutsche EZ-Aktionsfelder mit umfassendem Charakter.

Ferner gilt: Der gewünschte Einfluss auf die makroökonomische Ebene funktioniert nur auf der Basis von fachlicher Expertise und Engagement. Auch dies braucht Schwerpunktsetzung, und zwar bei allen Gebern: Geberharmonisierung durch Arbeitsteilung. In Uganda z.B.

ist Infrastruktur kein deutscher Bereich mehr, sondern wird von der EU gefördert; auch Primarbildung und Basisgesundheits stehen für die deutsche EZ nicht mehr im Vordergrund. Hier haben andere Geber ihre Schwerpunkte.

Zur Frage des Spannungsverhältnisses zwischen der Konzentration auf bilateral vereinbarte Schwerpunkte, den Millenniumszielen und den „*big five*“ betont Albert die Funktion des Gestaltungsspielraums der deutschen EZ neben den bilateralen Schwerpunkten. Auch wenn z.B. im Länder-Einzelfall der Bereich HIV/AIDS nicht als Schwerpunkt vereinbart wurde, hat die deutsche EZ gleichwohl die Möglichkeit, dazu thematisch gezielte Einzelbeiträge neben den Schwerpunkten zu leisten.

Hinsichtlich der Forderung nach „EZ aus einem Guss“ geht er davon aus, dass die Konzepte vorhanden seien, aber noch einiger Umsetzungsbedarf bestünde.

Ein weiterer Punkt ist die Einbindung unserer Zivilgesellschaft in die EZ-Arbeit in den Schwerpunkten. Nicht nur „Interessen“, sondern auch Moralaspekte spielen im Kontext der deutschen Öffentlichkeit eine große Rolle. Die Kernanliegen der Zivilgesellschaft müssen daher einbezogen und der Kooperationsraum partnerschaftlich mit den deutschen Stiftungen, Kirchen, NROs und der deutschen Wirtschaft ausgeschöpft werden.

Dr. Werner Puschra (FES)

Welche Rolle spielen die Stiftungen im Zusammenspiel der verschiedenen Akteure?

Im Zusammenhang mit dem Thema Demokratieförderung gibt es zunehmend kohärente Ansätze. Zwar gibt es in diesem Rahmen eine Reihe von anderen „*Playern*“, allerdings haben die Stiftungen durch ihre Schwerpunktarbeit absolute und komparative Vorteile, auch wenn das Volumen, das die Stiftungen umsetzen, verhältnismäßig gering ist. Die Ausgaben im Bereich „*Good Governance*“ des BMZ stellen im Vergleich ein Mehrfaches des Haushalts der Stiftungen dar. Dies ist für die Stiftungen natürlich eine große Herausforderung.

Die Bedingungen in Afrika haben sich in den letzten Jahren sehr verbessert, auch wenn weiterhin eine große Zahl „defekter Demokratien“ vorzufinden ist.

Die Stiftungen arbeiten insbesondere in folgenden Bereichen:

- Verfassung/Rechtsstaat
- Kooperation mit Parteien, wobei die Parteien bislang in Afrika noch relativ schwache Partner sind
- Herstellung von Koalitionen, um in demokratischen Systemen regierungsfähig sein zu können
- Parlamentskooperation mit den Ausschüssen, z.B. Außen- und Sicherheitspolitik oder Budgetausschuss

- Medienpolitische Zusammenarbeit
- Gender-Dimensionen der Arbeit
- Wirtschaftsförderung

Eine zunehmend wichtige Rolle spielt Wirtschaftsförderung als „Beeinflussung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen zur Stabilisierung einer wachstumsorientierten Wirtschaftspolitik“.

Dies geschieht einerseits durch Anbindung an den Cotonou-Prozess, d.h. auf der Grundlage eines völkerrechtlich-verbindlichen Vertrags, in dem Dialog und Verhandlungen festgeschrieben sind.

Ein weiteres wichtiges Element ist die fortgeschrittene Einbeziehung der Zivilgesellschaft.

Schließlich bleibt Armut ein relevantes Thema, allerdings unter dem Dach einer produktivitätsorientierten Wachstumspolitik und extern orientierter Einbindung in die Weltmärkte. Armutsbekämpfung wird nicht als Verteilungspolitik angesehen.

- Beeinflussung der globalen Rahmenbedingungen: Rahmenbedingungen werden international verhandelt. Bei diesen Verhandlungen unterstützen die Stiftungen die jeweiligen Länder.
- Die Bereiche Krisenprävention und Aufbau von Nachkriegsgesellschaften könnten zukünftige Arbeitsfelder der Stiftungen sein, z.B. Sudan, Angola, DR Kongo.
- Unterstützung von und Kooperation mit Regionalorganisationen, insbesondere Regionalparlamenten als Nukleus demokratisch legitimer Politik oder Unterstützung des *peer review process* von NePAD.

Diskussion zu Forum II

Neben einer Klärung zur inhaltlichen Schwerpunktsetzung sind die drei Kernbereiche der Diskussion (i) die Möglichkeiten und Grenzen von EZ in schwachen Staaten bzw. in *failing states*, (ii) die Rolle der Stiftungen sowie (iii) Fragen der internationalen Abstimmung.

Funktion der drei BMZ-Schwerpunkte zu Subsahara-Afrika

Es gibt im Plenum zunächst Klärungsbedarf hinsichtlich der Bedeutung der drei Schwerpunktsetzungen im Rahmen des BMZ-Positionspapiers von 2004 zur Afrikastrategie der deutschen EZ. Das BMZ betont, dass es bei den in der Strategie benannten Schwerpunkten um die drei Häufungspunkte aller bilateral mit Subsahara-Afrika-Ländern verabschiedeten Schwerpunktbereiche handele. Diese Bereiche bieten sich daher zur internationalen Profilierung von ausgewählten Kernkompetenzen unserer EZ mit Afrika an. Dies bedeutet, dass man in diesen Schwerpunkten zur stärkeren Einflussnahme und zur Übernahme von *Lead-Funktionen* bereit sei. Insoweit bedeuten die drei Schwerpunkte der Afrika-Strategie des

BMZ lediglich eine Herausstellung besonderer Kompetenzbereiche, nicht aber Nachrangigkeit oder gar zukünftigen Ausschluss der anderen bilateral verabredeten Schwerpunkte.

EZ mit schwachen Staaten und failing states

Die Diskussion zeigt ein noch verhältnismäßig unscharfes Bild einer möglichen Strategie gegenüber schwachen Staaten und *failing states*.

Die GTZ bemerkt, dass die Unterscheidung zwischen beiden Kategorien für die deutsche EZ von Bedeutung sei. Sie habe ihre Kompetenzen vor allem in der Arbeit mit schwachen Staaten, z.B. in der Erfahrung mit Dezentralisierung, wohingegen eine Politik gegenüber *failing states* noch nicht erkennbar ist.

Diesen Punkt unterstützt auch ein Vertreter des BMZ, der in Frage stellt, ob Deutschland in Ländern wie Somalia oder dem Sudan überhaupt eine signifikante Rolle spielen will und kann. Hinzu komme auch die Position des jeweiligen Partners. Im Sudan z.B. habe die Regierung kein Interesse an einer Zusammenarbeit mit Deutschland im Bereich *Good Governance*, so dass sich die Frage stellt, wie vor diesem Hintergrund ein deutscher Ansatz aussehen könnte.

Auch ist nicht jeder demokratisch verfasste Staat stabil bzw. hat ein ähnliches Verständnis von Regierungsführung wie die deutsche Seite. Ist Deutschland z.B. in einem Land wie Äthiopien, das *Governance* eher als „Herrschaft“ verstehe, ausreichend kompetent, einen Reform-Prozess im *Governance*-Bereich zu unterstützen? Das BMZ sieht hier eine wichtige Funktion für die politischen Stiftungen.

Die Rolle der politischen Stiftungen

In der Diskussion des Plenums wird deutlich, dass den Stiftungen in mancher Hinsicht die Rolle von „Hoffnungsträgern“ zugestanden wird. Ihnen werden Chancen zugeschrieben, gerade in schwierigen Ländern aktiv zu sein bzw. insbesondere an solchen politischen Prozessen mitzuarbeiten, die für die bilaterale EZ häufig problematische Arbeitsfelder darstellen.

Gleichzeitig wird jedoch bezweifelt, dass die dargestellte Bandbreite der Themen, die durch die Stiftungen bearbeitet werden, angesichts der knappen Mittel angemessen ist und wirkungsvoll sein kann.

Die Stiftungen verweisen hierzu auf das Prinzip der Partnerorientierung, welches im Hinblick auf die Wirksamkeit von Maßnahmen bedeutsamer sei als der Umfang des Mittelabflusses. Ein Kennzeichen der Arbeit der Stiftungen sei die langjährige Kooperation und Beratung von Partnern – in vielen Ländern sind frühere Kooperationspartner aus der Opposition heute in Regierungsverantwortung. Über diese Kontinuität haben die Stiftungen stärkere Möglichkeiten der unbürokratischen und flexiblen Kooperation.

Das BMZ interessiert sich dafür, welche Rolle die Stiftungen für sich gerade im Bereich *Good Governance* hinsichtlich des Anspruchs Arbeitsteilung und Kooperation sehen. Die Stiftungen betonen einerseits, dass Unabhängigkeit Voraussetzung ihrer Arbeit sei. Gleichzeitig heben sie die Vorteile des Pluralismus, u.a. durch die Anwesenheit verschiedener Stiftungen vor Ort hervor.

Internationale Abstimmung

Aus dem Plenum kommt die Frage, auf welche Weise man über den EU-Rahmen hinaus internationale Abstimmung fördern kann. Das BMZ sieht diese notwendigen Steuerungsprozesse vor allem vor Ort angesiedelt. Sie sollen zunächst über die jeweiligen *DAC/donor groups* erfolgen. Eine verstärkte Abstimmung über die Botschaften scheint nach dieser Ansicht problematisch zu sein, da die vor Ort vertretene Außenpolitik teilweise noch in Diskrepanz zu vor Ort vertretener Entwicklungspolitik stünde. „Immer dort, wo geheiligte Kühe der Politikbereiche in die Umsetzung kommen, müssen wir noch einiges lernen“.

FORUM III:

Neue entwicklungspolitische Architektur in der Kooperation mit Subsahara-Afrika? Programmorientierung, PRSP-Unterstützung und Budgethilfe

Moderation: Dr. Peter Wolff (DIE)

Dr. Walter Eberlei (Politikwissenschaftler, Duisburg)

Dr. Walter Eberlei bewertet in seinem Beitrag die Qualität der bisherigen *Poverty-Reduction-Strategy*-(PRS)-Prozesse im Hinblick auf ihre Funktion als Teil der „neuen Architektur“.

Architektur kann zweierlei bedeuten:

- a) Den (gedanklichen) Entwurf von etwas Neuem,
- b) das Resultat; ein neues „Gebäude“.

Poverty Reduction Strategy Papers (PRSP) sind vor diesem Hintergrund als „Entwurf“ positiv zu bewerten. Allerdings haben die jeweiligen „Gebäude“ in Subsahara-Afrika einen sehr unterschiedlichen Baufortschritt erreicht, wie sich anhand von drei Ländergruppen zeigen lässt:

1. Ländergruppe eins (z.B. Tansania, Uganda oder Mosambik) ist schon weit fortgeschritten und befindet sich – teilweise mit guten Erfolgen – schon in der Umsetzungsphase.

2. In Ländergruppe zwei (z.B. Kamerun, evtl. Malawi) hinterlässt – um im Bild zu bleiben – schon der Bauplan viele Fragezeichen, von Baufortschritten kann daher auch kaum berichtet werden.
3. Die Ländergruppe drei (z.B. Sambia, Äthiopien) umfasst eine sehr große Gruppe von Ländern, in denen zwar ein gutes Papier vorgelegt wurde, die Umsetzung aber sehr schleppend erfolgt und man mit mancherlei Rückschlägen zu kämpfen hat.

Was ist neu an den PRS?

- *Country ownership* ist für PRS im Verhältnis zu Plänen und Programmen in den 1980er und 1990er Jahren definitiv stärker.
- *Country ownership* heißt nicht nur *government ownership*: Die Zivilgesellschaft und die Privatwirtschaft sind weitaus präsenter als zuvor; selten gilt dies allerdings auch für Parlamente.
- Die Geberharmonisierung schreitet durch zwei Impulse voran:
 - Es gibt Druck aus den Ländern selbst durch eine einheitliche Strategie.
 - Die Rom-Deklaration des DAC zu Geberharmonisierung zeigt Erfolge.
- Es sind neue Instrumente bis hin zur Budgethilfe entwickelt worden; auch dies ist Teil einer neuen EZ-Architektur.

Gibt es neue Inhalte und evtl. neue Wirkungen durch PRS?

Um diese Frage beurteilen zu können, brauchen die Prozesse mehr Zeit. Es macht den Charme des PRS-Ansatzes aus, dass PRS als zyklische Prozesse angelegt sind. Das ist positiv und spannend und bedeutet ein neues Format, welches auf allen Ebenen Lernprozesse ermöglichen kann.

Wie ist die deutsche EZ hinsichtlich ihrer Ausrichtung auf PRS aufgestellt?

Hierzu sollen drei kritische Fragen gestellt werden:

1. Ist die Institutionenlandschaft zu fragmentiert und gibt es Ansätze, das zu überwinden? Sollte man evtl. neu über eine Zusammenlegung der Durchführungsorganisationen nachdenken, wie eine BMZ-Evaluierung dies 2003 vorschlug?
2. Haben wir die richtigen strategischen Instrumente gewählt? Die deutsche EZ hat parallel zu den PRS-Prozessen Schwerpunktpapiere erstellt. Dies ist zunächst nur schwer nachvollziehbar.
3. Können wir unsere Instrumente in geeigneter Weise flexibel anwenden? – Bislang stellt sich die deutsche EZ eher als ein „Tanker“ dar, der nur sehr schwierig umzusteuern ist.

Welche Überlegungen müsste man zu einem neuen und flexibleren Instrumentarium anstellen?

Es kann zusammengefasst werden, dass es eine neue entwicklungspolitische Architektur gibt, die in vielen Ländern auch zu tragfähigen Strukturen führen kann. Die deutsche EZ muss sich allerdings stärker als bisher fragen, wie ihre Institutionen und Instrumente besser auf die Neuerungen ausgerichtet werden können.

Dr. Ralf Schröder (BMZ)

Programmorientierung, PRSP-Unterstützung sowie Budgethilfe sind Themen, an deren Umsetzung das BMZ derzeit intensiv arbeitet. Warum sind die PRS-Prozesse dabei zu einer Leitlinie des deutschen Ansatzes geworden?

Die Entschuldungsinitiative wie auch der Monterrey-Prozess zeigten Unzufriedenheit mit der traditionellen EZ. Eigenanstrengungen der Länder sollten stärker unterstützt werden. Was ist aber unter Eigenanstrengungen zu verstehen? Wie stellt sich „*commitment*“ dar? Eine Antwort darauf sind die PRS-Prozesse, welche das *commitment* des jeweiligen Landes sichtbar werden lassen.

Die EZ hat in diesem Zusammenhang das Ziel, den Ländern dabei zu helfen, gegenüber ihren eigenen Bürgern rechenschaftsfähig zu werden. Unsere Verpflichtung liegt dabei in der Unterstützung institutioneller Entwicklungen und Veränderungen. Denn die Frage, unter welchen Bedingungen man wirksame Maßnahmen durchführen kann, hängt mit den jeweiligen Institutionen zusammen. Hierzu sind Programmorientierte Ansätze zentral.

Traditionelle Instrumente, d.h. Projekte, sollen ihre eigene Rechenschaft sicherstellen. Im Rahmen von Partnerschaften braucht man aber gemeinsame Rechenschaftspflicht (*accountability*). Programmorientierung ist hier das richtige Instrument, denn es werden auch beim Partner die richtigen Anreize gesetzt bzw. die Anreize liegen direkt in den Systemen der Partner begründet.

Prinzipiell haben programmorientierte Ansätze also eine hohe institutionelle Veränderungsfähigkeit, gerade in Ländern mit schwachen institutionellen Rahmenbedingungen. Sie sind dabei nicht notwendigerweise risikoreicher.

Partnerschaft bedeutet, sich auf einen gemeinsamen Rahmen der *accountability* zu einigen. Die Form unserer Unterstützung muss dem Rechnung tragen.

Dr. Helmut Asche (GTZ)

Wie kann die GTZ auf die Herausforderungen reagieren, die sich u.a. aus den Anforderungen an *Institution Building* im Rahmen von PRS-Prozessen und Programmorientierter EZ ergeben?

Es wird an ein GTZ-Papier von vor über einem Jahr erinnert, in dem ein „Tempel“ entworfen wurde, der aus einem „PRSP-Dach“ bestand, den Sektorprogrammen als Stützpfählern und harmonisierten Verfahren als Fundament. Diese Struktur ist auch für die deutsche EZ wünschenswert.

Allerdings gilt auch: „Nicht alle beten in demselben Tempel.“ Andere Referenzrahmen sind z.B. (i) der erweiterte Sicherheitsbegriff oder (ii) wirtschaftliches Wachstum und Nachhaltigkeit. Die drei skizzierten „Glaubensgemeinschaften“ sollten in der deutschen EZ stärker zusammengeführt werden.

Der PRS-Prozess war auch für die Geber eine Bewegung in eine Richtung, die man lange angedacht und eingefordert hatte. Viele PRSP sind allerdings sehr oberflächlich und schwach priorisiert geblieben. Insbesondere die Frage des institutionellen Umbaus, der für ihren Erfolg nötig wäre, wird selten angesprochen. Hier liegt ein Ansatz zur Unterstützung durch die deutsche TZ.

Anhand von vier „P“s soll beispielhaft gezeigt werden, wo die TZ bilateral mitwirkt:

1. Arbeitsgemeinschaft zu „*Pro-poor growth*“ mit der Weltbank, DFID und anderen Gebern.
2. Arbeitsprozesse zu *Public Financial Management*.
3. Arbeitsprozesse zu PSIA (soziale Einschätzung von Strukturreformen).
4. Unterstützung von PRS–Partizipationsprozessen auf Länderebene und in der internationalen Diskussion.

Auf allen Ebenen gibt es insbesondere in der Weltbank eine bemerkenswerte konzeptionelle Öffnung; bislang wurde jedoch auf keiner Ebene ein wirklicher politischer Durchbruch erzielt. Schlimmer noch: in wesentlichen Prozessen kann möglicherweise schon im Jahr 2006 der gesamte PRS-Prozess zusammenbrechen, wenn er nicht stärker politisch priorisiert und bei den Partnern verankert wird („*participation gap*“, „*ownership gap*“).

Eine weitere Beobachtung ist, dass der gesellschaftliche Aushandlungsprozess gerade der makroökonomischen Prioritäten faktisch wieder auf diejenigen Personen – in den Finanzministerien der Partnerländer – beschränkt ist, die schon immer die Verhandlungen mit Gebern geführt haben.

Bei der institutionellen Verankerung der Prozesse kann die TZ einen wesentlichen Beitrag über die Leistungen der multilateralen Banken hinaus leisten:

- Einbettung in breite gesellschaftliche Beteiligungsprozesse
- Verankerung im Bereich Staatsreform, z.B. durch die Ergänzung von TZ und FZ bei Programmorientierter Gemeinschaftsfinanzierung

Schaut man realistisch in die Partnerländer, sieht man einen insgesamt kritischen Stand der PRS-Prozesse, der ein viel stärkeres Engagement auch von deutscher Seite verlangt. Wir sind, so die Schlussfolgerung, noch nicht „*up-to-the-task*“; die akuten Probleme im Kern des HIPC/PRSP-Prozesses müssen noch stärker wahrgenommen werden.

Matthias Adler (KfW)

Stichworte der neuen entwicklungspolitischen Architektur in der Kooperation mit Subsahara-Afrika sind eine zunehmende Kooperationsintensität und der Fokus auf Veränderungen des Geberverhaltens („*change of donor behaviour*“). Es besteht somit ein stärkerer Druck auf die Geber und nicht mehr nur auf Veränderung seitens der Partner. Dies kann man an drei Themen festmachen:

1. Kohärenz der EZ mit Armutsstrategien („*alignment*“)
2. Geberharmonisierung
3. Frage der „*aid modalities*“

1. Alignment:

Es hat sich die Erkenntnis durchgesetzt, dass es keine isolierten, nebeneinander her existierenden Projekte mehr geben soll; die EZ soll sich vielmehr strikt an nationalen Strategien (PRS) orientieren. Dieses „*Alignment*“ ist aber nur dann effektiv, wenn die Geber dies in gemeinsamen Programmen tun und die Umsetzungssysteme der Partner einbezogen werden.

PRS-Kohärenz erreicht man nur mit sektoraler Fundierung. Umgekehrt brauchen Sektorstrategien ein gemeinsames Fundament.

2. Harmonisierung:

Neben dem „Kohärenzgebot“ mit PRS müssen sich die Geber untereinander harmonisieren. Dies ist bei der großen Zahl von Gebern in vielen Ländern ein schwieriger, aber notwendiger Prozess. Teilweise wird in diesem Zusammenhang argumentiert, Geberharmonisierung sei nur über Budgethilfe möglich. Obwohl Budgethilfe in der Tat ein hohes Potential dazu bietet, ist dieses Instrument keinesfalls „per se“ harmonisierte EZ, (siehe z.B. Probleme bei der Abstimmung von Konditionalitäten). Viel wäre auch schon mit harmonisierten Projektansätzen gewonnen. Geberharmonisierung muss insofern als Prozess verstanden werden, der verschiedene Etappen durchlaufen kann.

3. Aid modalities:

Im Unterschied zu früheren Strukturanpassungsstrategien geht es bei der Budgethilfe zwar auch um „Geld gegen Reformen“, aber nicht auf der Basis ausschließlich makroökonomischer Themen, sondern die Armutsbekämpfung steht im Vordergrund. Budgethilfe sollte

nicht als Ersatz für andere EZ-Instrumente, sondern strategisch, d.h. komplementär zu diesen in einem sinnvollen Instrumentenmix eingesetzt werden. Folgende Aspekte stehen hier im Vordergrund:

(i) Strategische Flankierung des bilateralen EZ-Engagements in den Schwerpunkten (Hebelwirkung); (ii) Einwirkung auf den Budgethilfeprozess im Sinne der sektoralen Fundierung aufgrund der vorhandenen Sektorkompetenz der FZ; (iii) Verzahnung der bi- und multilateralen EZ (z.B. politische Unterstützung durch die bilaterale EZ).

Im Bereich *public financial management* liegt noch vieles im Argen. Um das Risiko hier zu begrenzen, ist im Rahmen des erwähnten „Instrumentenmixes“ eine Kooperation mit der TZ zur Stärkung der Kapazitäten der Partner von Bedeutung.

Ferner entspricht es der Logik der Programmorientierten Gemeinschaftsfinanzierung, dass auch laufende Kosten mitfinanziert werden. Dabei bleibt es wichtig, die Eigenanstrengungen des Staates zur Einnahmengenerierung einzubeziehen, die durch die Finanzierung nicht unterminiert werden sollen.

Fazit: Das aktuelle Leitbild der EZ sollte die Programmorientierung mit einem komplementären Instrumenteneinsatz unter Einschluss der Budgethilfe sein. In dieser neuen Architektur müssen wir dazu Verfahren flexibilisieren, ohne auf Kontrolle zu verzichten.

Diskussion zu Forum III

Im Plenum geht es bezüglich der neuen EZ-Architektur in der Diskussion (i) um die Vielfalt der deutschen Institutionen vor dem Hintergrund neuer Instrumente, (ii) um die kritische Betrachtung des PRS-Prozesses sowie schließlich (iii) um Umsetzungsfragen bei der Budgetfinanzierung, vor allem bezüglich des Themas „*accountability*“.

Die Vielfalt deutscher EZ-Institutionen

In mehreren Beiträgen wird die deutsche Institutionenvielfalt als Problem angesehen. Dies werde auch auf DAC-Ebene so gesehen. Geber wie Partnerländer würden mit der deutschen institutionellen Unübersichtlichkeit überfordert.

Die Diskussion im Plenum zeigt allerdings keine konkreten Ansätze, dass z.B. eine Institutionenzusammenlegung oder andere Möglichkeiten ernsthaft in Erwägung gezogen werden.

Es wird allerdings von verschiedenen Seiten darauf hingewiesen, dass das BMZ seine Koordinierungsrolle stärker wahrnehmen kann und sollte. Einerseits wäre eine Einbindung und Abstimmung der verschiedenen Institutionen z.B. über Ländergespräche im BMZ noch stärker möglich. Andererseits wird auch für die Ebene vor Ort eine größere Orientierungsgebung durch das BMZ gefordert, da die Institutionen den verschiedenen Forderungen der deutschen EZ nicht ohne weiteres nachkommen könnten.

Betrachtung des PRS-Prozesses

Mehrere Beiträge sehen eine kritische Entwicklung in den PRS-Prozessen, die u.a. durch zu geringes Geberengagement an Glaubwürdigkeit verlören und drohten, im Sande zu verlaufen.

Ein Diskussionspunkt ist dabei das Verhältnis von BMZ-Schwerpunktpapieren zum PRS-Prozess. Das BMZ steht in der Kritik, durch die Erarbeitung von Schwerpunktpapieren mit den Partnern einen Parallel-Prozess zu den PRS-Prozessen in Gang gebracht zu haben, der deren Anspruch an Verfahrensharmonisierung ignoriert hätte.

Das BMZ erläutert, dass die Schwerpunktpapiere zum einen früher als der PRS-Prozess eingeleitet worden seien. Andererseits wird betont, dass über die Schwerpunktpapiere eine Beteiligung am PRS-Prozess gefunden werden soll. „Wer bei Schwerpunkten stehen bleibt und sie nicht als Vehikel nimmt, um in andere Prozesse des Partners einzusteigen, ist kurz-sichtig.“ Die deutsche EZ soll statt einer auf Sektoren gerichteten Scheuklappen-Orientierung zu mehr Prozessfähigkeit gelangen. Dazu sind die PRS-Prozesse ein wichtiger Ansatz.

Eine zentrale Frage im Plenum ist, welche Möglichkeiten bestehen, angesichts der düsteren Prophezeiungen den PRS-Prozess zu „retten“.

Dazu gibt es keine einfachen Ansätze. Positiv hervorgehoben wird von der GTZ eine stärkere Fokussierung auf den Bereich „*pro-poor growth*“ sowie eine stärkere Prioritätensetzung in vielen PRSP.

Andererseits wird jedoch davor gewarnt, den PRS-Entwicklungsprozess zu schnell abzubrechen. Die PRS sind als permanenter Lernprozess gestaltet; viele sind schon in der zweiten Runde und haben im Gegensatz zu den ersten Gestaltungsversuchen z.B. an Prioritätensetzung gewonnen. Ein kurzfristiger einseitiger Abbruch von Geberseite wäre, so die hier vertretene Meinung, fatal für die Glaubwürdigkeit des langfristig angelegten Prozesses.

Budgetfinanzierung – Grundlagen und Umsetzungsschwierigkeiten

Der deutschen EZ wird bei der Budgetfinanzierung bislang eine eher zurückhaltende Position bescheinigt. Derzeit fließen nach Aussage des BMZ lediglich ca. 3–4 % der EZ in die Budgethilfe; einschließlich TZ beläuft sich die gesamte Programmfinanzierung auf insgesamt ca. 7 %. Auch die Partner seien bei Budgetfinanzierung noch zurückhaltend, da sie die Konsequenzen einer möglichen Nichteinhaltung von Konditionen fürchten.

Ein grundlegendes Problem der Budgetfinanzierung, das von der deutschen EZ betont wird, ist die Frage der Rechenschaftspflicht und -fähigkeit.

Im Plenum wird kritisiert, dass diese vor allem als relativ einfach zu lösendes technisches Problem dargestellt worden sei. Das BMZ stellt klar, dass die Frage der *accountability* sowohl eine technische als auch eine politische Seite hat. Wie man die Länder zu Rechen-

schaft gegenüber der eigenen Gesellschaft befähigen kann, ist im Kern ein politischer Prozess, bei dem Deutschland hinsichtlich politisch schwieriger Länder noch hinzu lernen müsste.

Die Frage der Rechenschaftspflicht betrifft auch das Verhältnis deutscher Ansätze im Rahmen der EU, die teilweise größere Risiken akzeptiere als die deutsche Seite. Beteiligt sich Deutschland im Rahmen von Budgethilfe als einer von mehreren Gebern, bedeutet dies für die KfW, dass sie nicht jede Ausgabe durch eigene Kontrollprozesse prüfen muss. Sie sieht allerdings Unterschiede in der Bewertung, ab wann die Voraussetzungen für die Gewährung von Budgethilfe erfüllt sind. Hier ist sie der Auffassung, dass es keinen Automatismus geben sollte, der die deutsche EZ verpflichten würde, z.B. EU-Entscheidungen einfach zu übernehmen.

Von der Seite der kirchlichen Hilfswerke wurde kritisch bemerkt, dass in einigen Ländern, in denen Budgetfinanzierung eine wichtige Rolle spielt, eine „seltsame Kritiklosigkeit“ zu beobachten sei. Als Beispiel wird Uganda herangezogen, das in den nördlichen Landesteilen Krieg führt, ohne dass dies offensichtlich thematisiert würde. Es scheine, dass Kritikfähigkeit umso geringer ausfällt, je höher das jeweilige Ausmaß der Förderung sei. Dieser Aspekt von gemeinschaftlicher Budgetfinanzierung entspricht nicht dem Bild einer EZ, die durch Budgetfinanzierung glaubt, einen größeren Einfluss auf politische Kernprozesse in einem Land zu haben.

In diesem Zusammenhang wird die These aufgestellt, dass gerade bei schwachen Staaten Budgethilfe ein geeignetes Instrument sei, um Transparenz des Haushaltsprozesses zu erreichen. Ohne dies im Detail zu diskutieren, wurde andererseits im Plenum angemerkt, dass Budgethilfe immer auch einen sehr starken Eingriff in die Souveränität eines Landes darstellt.

Die Einstellung, dass eine sehr genaue Abwägung der Chancen und Risiken von Budgetfinanzierung in jedem Fall notwendig ist, wird zusammenfassend von den deutschen EZ-Institutionen weitgehend geteilt.

FORUM IV:

Kohärente deutsche Afrikapolitik? Die Zusammenarbeit der Ressorts

Moderation: Dr. Dirk Messner (DIE)

Harro Adt (Auswärtiges Amt)

Der Beauftragte für Afrikapolitik im Auswärtigen Amt bemerkt zum Auftakt seines Beitrags, dass die Kohärenz der deutschen Afrikapolitik primär keine Frage sei, die an der Unabhän-

gigkeit der Ressorts hänge, sondern eine Frage, die sich von Themen und Interessen her bestimmen muss.

Gegenüber Afrika existieren mehrere Ziele und Interessendimensionen:

1. Die entwicklungspolitische Dimension.
2. Die außenpolitische Dimension – sie spielt unter anderem in multilateralen Institutionen wie dem VN-Sicherheitsrat eine Rolle.
3. Die Sicherheitsdimension – sie gilt v.a. bezüglich der Stabilitätsinteressen gegenüber Afrika. Gerade hier könnte ein Kohäsionselement der verschiedenen Bereiche gesehen werden.
 - Unterstützung friedenserhaltender Maßnahmen
 - Finanzierung von VN-Friedenstruppen
 - Hinwendung zu aktiver Prävention und Konfliktbewältigung unter Einschluss militärischer Mittel im Rahmen der EU und darüber hinaus.

Die Entwicklungspolitik ist demnach eine Dimension, die sich in das gesamte Interessenfeld einordnet.

Auf der Arbeitsebene funktioniert die Kooperation mit der Entwicklungspolitik sehr gut, z.B. in der Zusammenarbeit mit den Botschaften. Reibungsverluste entstehen dann, wenn es um folgende Bereiche geht:

- Ressourcenallokation,
- Übernahme von Federführung.

Dabei geht es insbesondere um Defizite im Bereich der Kapazitäten: Das Auswärtige Amt hat in außenpolitischen Fragen zwar eine „Kohärenz-Kompetenz“, besitzt allerdings nicht genügend personelle Kapazitäten, um zu jeder Zeit aktiv zu Kohärenz beizutragen.

Ein gutes Beispiel für erfolgreiche Bemühung um Kohärenz ist die Unterstützung der Persönlichen G8-Beauftragten des Bundeskanzlers für Afrika, PStSin Dr. Eid (BMZ), für die Beamte des AA und des BMZ unmittelbar zusammenarbeiten.

Kohärenz setzt neben Fähigkeiten auch Willen voraus. Es sollte allerdings deutlich gemacht werden, dass Kohärenzfragen derzeit nicht unser größtes Problem sind.

Dr. Michael Hofmann (BMZ)

Der Anspruch an Kohärenz sollte nicht zu hoch angelegt werden: Kohärenz bedeutet vor allem die Reduzierung von Inkohärenzen. Es gibt in dieser Hinsicht eine Reihe von Struktur-dilemmata, u.a.:

1. Nicht zuletzt bedingt durch die Koalitionslogik in Deutschland ist ein Anspruch auf Gradlinigkeit in der Politik der Ressorts nicht einklagbar. Dies transportiert sich auch auf die europäische Ebene. Mit dieser Pluralität müssen wir leben.
2. Der Bundeskanzler hat zwar die Richtlinienkompetenz, üblicherweise geht es jedoch darum, welches Ressort in einer Angelegenheit die Federführung erhält. Dadurch entstehen keine „Arbeitsgemeinschaften“, sondern Formen der Führung, bei der die anderen Ressorts relativ unengagiert bleiben. Ein Beispiel für eine andere Vorgehensweise zeigt Großbritannien, wo nicht nur der G8-Prozess strategisch beim Premier verankert ist.

Die Konsequenz eines größeren Interesses an Kohärenz auf europäischer Ebene ist, dass ein Abbau von Inkohärenzen über Europa nach Deutschland kommen wird. Das ist zu begrüßen.

Es stellt sich trotzdem die Frage, wer kurz-, mittel- und langfristig zu afrikapolitischem Vorgehen beitragen kann.

Die Entwicklungspolitik kann hier vor allem mittel- und langfristig engagiert sein. Dies heisst nicht grundsätzlich, dass sie nicht auch kurzfristig eingreifen kann, aber ihr Hauptauftrag liegt im mittel- und langfristigen Bereich. Ein Großteil der EZ-Mittel sollte daher auch vor kurzfristigen Ansprüchen aus anderen Ressorts geschützt werden.

EZ bedeutet das „Bohren dicker Bretter“. Es geht um gesellschaftliche Strukturtransformation und -formierung. Dies sind keine kurzfristigen Aufgaben. Diese Art von Aufgaben sollte auch nicht täglich neu gerechtfertigt und bewiesen werden müssen. Es muss daher ein Einverständnis darüber herrschen, dass die Entwicklungspolitik mit einer solchen mittel- bis langfristigen Perspektive auf dem Nachbarkontinent Afrika aktiv ist.

Zwei Bereiche können die Möglichkeiten kohärenten Agierens illustrieren:

- Reduzierung von Inkohärenzen in internationalen Agrar- und Handelsfragen.
- Die Durchführung des Aktionsprogramms 2015 zusammen mit anderen Ressorts.

Selbstverständlich werden auch kurzfristige Mittel zur Stabilisierung in Afrika benötigt, wie sie z.B. durch die *African Peace Facility* zur Verfügung gestellt werden. Der Mittelbedarf für Afrika ist drängend. Die Frage nach den zusätzlichen Mitteln für diese Aufgabe ist jedoch noch offen und man muss womöglich zur Kenntnis nehmen, dass wir alle unsere Aufgaben derzeit nicht in wünschenswertem Maße bewältigen können.

Fazit: Die Zusammenarbeit der Ressorts knirscht zwar und es gibt Probleme durch Kompetenz- und Profilierungsstreitigkeiten, inhaltlich ist Kohärenz jedoch ein geringeres Problem. Dies gilt insbesondere, wenn man die kurz-, mittel- und langfristigen Perspektiven der verschiedenen Akteure und Aufgaben betrachtet.

Wichtig ist jedoch, dass die drängenden Fragestellungen in einem System mit Richtlinienorientierung angegangen werden und weniger in einem System der Federführung.

Oberst i.G. Peter-Michael Sommer (BMVg)

Es wird zunächst dargestellt, wie die Bundeswehr in Zusammenhang mit dem Thema des Fachgesprächs zu bringen ist. Anschließend wird auf die Zusammenarbeit der Ressorts eingegangen.

Ausgangspunkt sind die neuen Aufgaben für die Bundeswehr. Eine plakative Darstellung dieser neuen Aufgaben war die Formulierung von Verteidigungsminister Peter Struck bezüglich der „Verteidigung am Hindukusch“: Bis zum Jahr 2010 soll der Prozess der Transformation der Bundeswehr abgeschlossen sein. Die Verteidigungspolitischen Richtlinien beschreiben die neuen Aufgaben; dazu gehören vor allem:

1. Krisenbewältigung und Konfliktverhütung,
2. Dialog und Kooperation.

Am 14. Mai 2004 wurde der Aktionsplan zur Zivilen Krisenprävention vom Kabinett verabschiedet. An der Erstellung des Aktionsplans war auch das BMVg beteiligt. Die Rolle der Bundeswehr ist in diesem Konzept zur Krisenprävention, auch wenn der Titel den Aspekt „zivil“ betont, klar beschrieben.

Das BMVg hat am 29 März 2004 zudem Leitlinien für das verteidigungspolitische Engagement in Afrika erlassen, die mit dem Auswärtigen Amt und dem BMZ diskutiert wurden. Ausgangspunkte dafür sind:

- Der erweiterte Sicherheitsbegriff,
- die Tatsache, dass *nation building* nicht ohne den Sicherheitssektor denkbar ist,
- die notwendige Rolle der Sicherheitspolitik in der Außen- und Entwicklungspolitik.

Die jeweiligen Aktionsbereiche umfassen zum einen Krisenbewältigung und Krisennachsorge, d.h. auch robuste Einsätze unter dem Dach der VN.

Zum anderen geht es um Aktivitäten im Bereich Dialog und Kooperation. Mit vielen Ländern Afrikas gibt es bereits intensive bilaterale Kooperationsprogramme. Die Aktivitäten der Bundeswehr beinhalten den verteidigungspolitischen Dialog („*defence diplomacy*“), die Entsendung von Militärattachés, die Förderung von Rechtsstaatlichkeit und Demokratie sowie Befähigung afrikanischer Einheiten zu Einsätzen zur Krisenverhütung und -bewältigung im Rahmen der VN-Charta.

Zu diesen Aktivitäten gehört die militärische Ausbildungshilfe in der Bundeswehr für Angehörige der Streitkräfte aus den Partnerländern. Sie beinhaltet ein breites Spektrum an Ausbildung; von der Teilnahme an Kommandeur- und Generalstabslehrgängen über Fortbildung in

technischen Verwendungen bis hin zur politischen Bildung in den Bereichen *good governance* / Rechtsstaatlichkeit bzw. Innere Führung. Mit diesen Aktivitäten leistet die Bundeswehr auch einen entwicklungspolitischen Beitrag.

Ein weiteres bedeutendes Element der Kooperation ist die Entsendung von militärischen Beratern der Bundeswehr in die Partnerländer. Ein erster militärischer Berater für Afrika wird an das *Kofi Annan International Peacekeeping Training Center* (KAIPTC) in Ghana entsandt. Eine zweite Entsendung könnte an das *Peacekeeping Training Center* in Kenia erfolgen. Insgesamt sind bis zu fünf militärische Berater für Ausbildungszentren und Regionalorganisationen in Afrika vorgesehen.

Im Rahmen der Ausstattungshilfe der Bundesregierung, die vom Auswärtigen Amt finanziert wird, arbeiten Soldaten der Bundeswehr als Fachleute in technischen Verwendungen im Auftrag des Auswärtigen Amtes.

In all diesen Bereichen nimmt die Bundeswehr Aufgaben wahr, die Berührungspunkte und Schnittmengen mit der Entwicklungspolitik haben. Eine enge Abstimmung mit den anderen hier tätigen Ressorts ist daher erforderlich, und sie geschieht auch.

Zum Thema Kooperationsfragen ist festzuhalten, dass die Zusammenarbeit mit dem Auswärtigen Amt sehr gut läuft. Seit einiger Zeit gibt es zudem eine erfreuliche Kooperation mit dem BMZ.

Das BMVg nimmt an verschiedenen Ressortkreisen teil, z.B. dem Arbeitskreis G8-Afrika-Aktionsplan unter Leitung der Staatssekretärin Dr. Uschi Eid oder dem Ressortkreis Zivile Krisenprävention im AA. Auch die Afrika-Leitlinien des BMVg sehen eine jährliche Abstimmung der einzelnen Maßnahmen mit dem AA und dem BMZ vor. Ebenso werden die inhaltlichen und länderbezogenen Schwerpunkte für die militärische Ausbildungshilfe mit dem AA abgestimmt.

Defizite in der Kooperation finden sich in der Arbeit vor Ort, wie es z.B. in Afghanistan immer wieder erlebt wird: Vor Ort wäre eine verbesserte Koordination von Bedeutung, da sehr viele Akteure parallel agieren. Fokus für solche Abstimmungen sollte die jeweilige deutsche Botschaft sein; im Falle von militärischen Einsätzen das jeweilige Hauptquartier.

Dr. Werner Hachmeier (BMWA)

Aus der Sicht des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit ist Afrikapolitik primär Außenwirtschaftspolitik. Es geht um Fragen des Ex- und Imports sowie um Direktinvestitionen mit dem Ziel der Wachstums- und Beschäftigungsförderung.

Die Bedeutung von Subsahara-Afrika ist allerdings begrenzt: Zwar ist jeder dritte Arbeitsplatz in Deutschland abhängig vom Außenhandel, nur ein ziemlich geringer Anteil des deutschen

Handels auf der Ex- und Importseite, d.h. ca. 1 %, entfällt allerdings auf Subsahara-Afrika. Bei Auslandsinvestitionen geht es um ca. 2 % der Investitionen.

Subsahara-Afrika ist zudem sehr heterogen, d.h. die Zusammenarbeit verteilt sich ungleichmäßig. So entfallen 60 % des Außenhandels und 90 % der Direktinvestitionen allein auf Südafrika. Das Interesse deutscher Wirtschaftsaktivitäten an den übrigen Ländern beginnt bei Nigeria, dann folgen abgestuft eine Reihe kleinerer Länder.

Das BMWA sieht es als seine Aufgabe an, die vorhandenen Interessen der deutschen Wirtschaft zu fördern. Afrika ist in diesem Zusammenhang ein schwieriger Kontinent, insbesondere aufgrund der vielfach ungünstigen Rahmenbedingungen.

Denn günstige Rahmenbedingungen, die ein nachhaltiges externes Engagement im Bereich Handel oder Investitionen ermöglichen, sind von zentraler Bedeutung. Dabei handelt es sich weniger um steuerliche Bedingungen oder sonstige Regelungen, als vielmehr um die Stabilität der Regierung bzw. der Institutionen. Es fehlt insbesondere die nötige Erwartungssicherheit bei Investitionen.

Hier sind die Beiträge des Auswärtigen Amts und BMZ von Bedeutung, um nachhaltige Wirtschaftsbeziehungen durch die Ausgestaltung besserer Rahmenbedingungen zu ermöglichen.

Insgesamt gibt es im BMWA keine spezifische Afrikapolitik. Subsahara-Afrika spielt keine Sonderrolle, sondern ist Teil der Außenwirtschaftspolitik. Das Ministerium setzt auf die Initiative der Wirtschaft und macht keine Vorgaben in der Konzentration auf Sektoren oder Branchen. Ein Schwerpunkt liegt auf der Unterstützung kleinerer und mittlerer deutscher Betriebe.

Das BMWA hat folgende Unterstützungsinstrumente zur Verfügung:

- Aktivitäten im Bereich internationaler Handelspolitik und hier insbesondere des WTO-Prozesses. Stichworte sind die Agrarpolitik und die Ergebnisse von Cancun. Hier müssen die Interessen der Entwicklungsländer ins Gespräch gebracht werden. Auch das Thema Freihandelszonen ist für die afrikanischen Länder relevant (EU-AKP-Verhandlungen).
- Förderprogramme für Auslandsmessen und Delegationsprogramme in Zusammenarbeit mit den Botschaften.
- Hermes-Exportbürgschaften/-garantien sowie Investitionsgarantien: in diesen Bereichen gibt es institutionalisierte Abstimmung des BMWA mit den anderen Ressorts.
- Flankierende Unterstützung aller anderen Ressorts, z.B. bei Reisen vom Bundeskanzler oder dem Außenminister.

Dr. Andreas Mehler (IAK)

Im Afrika-Antrag für die Sitzung des Länderrates von Bündnis 90/Die Grünen vom 8. Mai 2004 finden sich die Zitate: „Deutschland hat keine Afrikapolitik im ressortübergreifenden Sinn“ und „Die Nicht-Kohärenz der Außen- und Sicherheitspolitik beeinträchtigt die Wirkung der Entwicklungspolitik“. Dies wirft ein Schlaglicht auf die negative Wahrnehmung der derzeitigen Situation.

Dabei gibt es ein weites Feld an Institutionen und Ministerien, die sich afrikapolitischen Fragen widmen. Auf welcher Grundlage kann aber Kohärenz und Abstimmung erreicht werden? Drei Gedanken sollen hier herausgegriffen werden:

1. Man muss sich über die Interessen gemeinsam einig werden.
2. Man braucht gemeinsame Leitbilder. Armutsreduzierung kann das Leitbild nicht sein, eventuell aber der Leitgedanke „strukturelle Stabilität“.
3. Eine Veränderung der Prozesse ist nötig: Es gibt beispielsweise eine Vielzahl von Afrika-Papieren der verschiedenen Ressorts, die aber in ihrer Entstehung nicht abgestimmt sind.

Wie kann Abstimmung in der Praxis umgesetzt werden?

Beispiele dafür liefern Großbritannien und Frankreich: Großbritannien arbeitet mit dem Instrument der *Conflict Prevention Pools*, d.h. dem *Global Conflict Pool* und dem *Africa Conflict Pool*. Die jeweiligen Strategien werden zwischen den Ressorts abgestimmt. Frankreich hat dagegen eine zentralisierte Richtlinienkompetenz. In beiden Fällen gibt es relativ gesehen weniger Ressortstreitigkeiten.

Es bleibt die Frage, wo letztlich Entscheidungen getroffen werden. Es gibt Vorschläge, z.B. dass in Deutschland eine solche Stelle im Kanzleramt angesiedelt sein sollte. Über diesen und andere Vorschläge muss weiter gestritten werden.

Denn wenn es keine Zunahme an Abstimmung gibt, wird es bei der Wahrnehmung bleiben, dass Kohärenz unter den Ressorts in Deutschland derzeit nicht erzielt werden kann.

Diskussion zu Forum IV

Die Frage der Kohärenz wird in der Plenumsdiskussion vor allem im Hinblick auf die Abstimmung der Ressorts aufgegriffen. Es geht (i) um konkrete positive und negative Beispiele der Ressortabstimmung, (ii) über wünschenswerte strategische Ansätze und (iii) über die Unterscheidung zwischen Lang- bzw. Kurzfristigkeit der Politiken verschiedener Ressorts.

Positive und negative Beispiele für Ressortabstimmung

Als positives Abstimmungsergebnis stellen die Panel-Mitglieder einstimmig den Prozess der Erarbeitung des G8-Afrika-Aktionsplans heraus. Auch die Kooperation zwischen BMVg und AA wird durchweg positiv geschildert.

Schwierig sind z.T. aus Sicht des BMZ unzureichende Informationsflüsse auf Arbeitsebene, wo es Unklarheiten bezüglich der Informationsverteilung gäbe. Für das Auswärtige Amt liegen die Probleme weniger auf der Arbeitsebene, als in Fragen der Federführung und in Streitigkeiten um Ressourcenallokation. Aus der Perspektive der Sicherheitspolitik wäre eine bessere Koordination mit entwicklungspolitischen Akteuren vor Ort, d.h. insbesondere in Afghanistan, von Bedeutung.

Strategische Ansätze für Ressortabstimmung

Die Diskussion bezieht sich insbesondere auf zwei mögliche Instrumente: (1) Einerseits eine verstärkte Abstimmung über die Botschaften, (2) andererseits eine Abstimmung über gemeinsame Länderstrategien.

Im Plenum wird die Frage gestellt, ob sich die konkreten Herausforderungen von Kohärenz nicht vor allem auf der Länderebene abspielen und über diesen Ansatz, d.h. z.B. über Botschaften, Kohärenz verbessert werden könnte. Diese Überlegung wird durch Vertreter des BMZ unterschiedlich aufgegriffen; im Hinblick auf die Funktion von Botschaften als Regierungsvertretungen allerdings in Betracht gezogen. Das Auswärtige Amt sieht hier ebenfalls nur begrenzte Möglichkeiten. Es betont, dass dazu zunächst die weiter schrumpfenden Kapazitäten der deutschen Botschaften aufgestockt werden müssten. Es weist zudem darauf hin, dass aus seiner Sicht Botschaften keine geeigneten Instrumente der Politikfindung sind – Teile der Kohärenzproblematik seien jedoch „Findungsprozesse“.

Während gemeinsame Länderstrategien von entwicklungspolitischer Seite als geeignetes Instrument zur Verbesserung von Kohärenz angesehen werden, betrachtet das Auswärtige Amt Länderstrategien aufgrund ihrer Inflexibilität als überholtes Konzept – gerade mit Blick auf die Verhinderung von Formelkompromissen und langwierigen Mitzeichnungsprozessen.

Lang- und Kurzfristigkeit von Politiken

Das BMZ sieht unter dem Aspekt überwiegend unterschiedlichen zeitlichen Perspektive der verschiedenen Politikfelder eine Möglichkeit der Überwindung von Inkohärenzen. Demgegenüber steht die Auffassung, dass es problematisch sei, Entwicklungspolitik oder Sicherheitspolitik mit Begriffen wie kurz- oder langfristig zu etikettieren. Auch Sicherheitspolitik sei z.B. im Bereich der Stabilisierung langfristig ausgerichtet.

5. Schlussfolgerungen

Dr. Stephan Klingebiel (DIE)

Wie sich an den vielfältigen und interessanten Diskussionen gezeigt hat, war die Breite des Themas ein sinnvoller Ansatz der heutigen Veranstaltung. Einige ausgewählte Schlussfolgerungen, die sich aus dem Tag ergeben haben, sind:

1. Wir stehen heute vor einer grundlegend neuen Situation in der Entwicklungspolitik mit Subsahara-Afrika:
 - Aufgrund der neuen Sicherheitsagenda werden *poor performer* zunehmend anders bewertet als zuvor.
 - Es gibt einen Wandel in der EZ-Architektur.

Diese Prozesse müssen aktiv begleitet werden.

2. Es gibt einen vermeintlichen Zielkonflikt zwischen den *Millennium Development Goals* und der neuen Sicherheitsagenda. Die EZ sollte die Sicherheitsagenda allerdings nicht zu defensiv bewerten, sondern vielmehr für ihre Anliegen nutzen.
3. Ein Grundthema dieser Veranstaltung waren die Institutionen der deutschen EZ. Hier ist offenbar eine Vision noch unklar, wie die Situation idealerweise in fünf oder zehn Jahren aussehen sollte.
4. Hinsichtlich des Themas Programmorientierung bzw. Programmfinanzierung nimmt die deutsche Entwicklungspolitik in der Frage der Umsetzung eine eher vorsichtige Position ein. Wir sollten hier anstreben, Teil größerer Prozesse zu werden und eine deutlichere Agenda aufstellen. Der G8-Afrika-Aktionsplan könnte hierzu ein wichtiger Schlüssel sein.
5. Der deutschen EZ wurden konzeptionelle Fortschritte attestiert. Offen bleibt aber die Frage: Haben wir eine ausgereifte *Policy*? Wo ist z.B. eine deutsche Strategie im EU-Rahmen?
6. In Bezug auf ressortübergreifendes konzeptionelles und operatives Handeln liegt noch ein offenes Feld vor uns. Hier besteht weiterhin die Herausforderung, wie man die bisherigen Überlegungen z.B. zu ressortübergreifenden Teams oder *conflict prevention pools* konkretisieren kann.

Dr. Michael Hofmann (BMZ)

Wir stellen fest, dass die Entwicklungen hinsichtlich afrikapolitischer Ansätze einen neuen komplexen Lernprozess darstellen. Es wäre daher vermessen, voreilige Schlüsse zu ziehen.

Einige Punkte sind in der Diskussion aufgefallen:

1. Wir sind uns einig, dass wir deutsches Handeln in einem europäischen Kontext sehen.
2. Die Frage, ob bilateral oder multilateral agiert wird, sollte in Sinne eines Sowohl-als-auch beantwortet werden. Ein im multilateralen Rahmen abgestimmtes Vorgehen sollte dann auch für uns bilateral als Korridor gelten.
3. Es sollte aber auch beachtet werden, dass wir in vielerlei Hinsicht Zusagen abarbeiten, die vor Jahren gegeben wurden. Hier müssen wir Verfahren so flexibilisieren, dass wir in der Lage sind, schneller umzusteuern. Wegen unseres relativ schwerfälligen Mechanismus ist dies bislang problematisch.
4. Es sollte der Grundsatz gelten: „So viel Programmorientierung wie möglich, so viel Projekte wie nötig“.
5. Über Koordination zu klarer Arbeitsteilung im internationalen Rahmen zu kommen, wäre ein wichtiges Ziel. Wir müssen wissen, wo unsere Stärken liegen. Deutschland hat z.B. gute Kompetenzen im sektoralen Bereich, d.h. eher auf der Meso-Ebene.
6. Die Vielfalt der Institutionenlandschaft führt teilweise zu Verwirrung, wie es auch im DAC formuliert wird. Wir müssen zu einfacheren Formen finden. Dazu könnten z.B. beitragen :
 - Länderteams-Ansatz,
 - Thementeam-Ansatz.

Vor diesem Hintergrund sollten auch Nichtregierungsorganisationen Interesse haben, an einem gemeinsamen Prozess teilzuhaben. Entwicklungsländern muss bei ihrer „Überlastung durch Vielfalt“ geholfen werden.

7. Viele Länder in Subsahara-Afrika finden sich in einem Spannungsfeld zwischen *ownership* und drohendem Protektorat. Weil externe Akteure Letzteres nicht erfolgreich leisten können, müssen Länder selbst in der Lage sein, mit ihren Problemen umzugehen.

Dazu zählt auch, dass das von Dr. Seidt formulierte *Brain-Drain-Problem* gelöst wird. Hierzu sollten auch von unserer Seite kreative Ideen angestellt werden. Es müssen Mittel und Wege gefunden werden, wie auswanderungswillige, hochqualifizierte afrikanische Fachkräfte dazu motiviert werden können, ihr Potential ihrem Land zumindest zeitweilig auch weiterhin zur Verfügung zu stellen. Dies geht nur, wenn sie ebenfalls die Möglichkeit haben, bei uns oder im internationalen Kontext temporär tätig zu sein; wenn sie willkommen sind und Zukunftschancen sehen.

Zudem sollten alternative Eliten in den jeweiligen Ländern gefördert werden, was z.B. eine Aufgabe der Stiftungen sein könnte.

8. Afrika hat brennende Sicherheitsfragen, mit denen wir kurzfristig umgehen müssen, die aber längerfristig nur bewältigt werden können, wenn wir entwicklungspolitisch stärker engagiert sind. Kreisläufe und Dynamiken müssen in Gang gebracht werden, um ein

Scheitern zu verhindern. Es geht um die Gewinnung politischer Eliten, die Schaffung von Rahmenbedingungen sowie die Dynamisierung der Privatwirtschaft. Mithin bedeuten die *Millennium Development Goals* keine Sozialarbeit, sondern sind ein Auftrag zu produktiver Zusammenarbeit, um klar definierte Entwicklungsziele zu erreichen.

Verabschiedung durch Dr. Dirk Messner (DIE)

Anhänge

Anhang 1

Deutsche Entwicklungspolitik in Subsahara-Afrika: Kontinuität oder Neuorientierung?

am 24. Mai 2004
im „Logenhaus Berlin“

Programmablauf

Vormittag

- 10:00-10:05 **Begrüßung**
Herr Dr. Messner / Herr Dr. Klingebiel (Deutsches Institut für Entwicklungspolitik)
- 10:05-10:20 **Eingangsstatement:** Rahmenbedingungen für das deutsche Engagement: Neue politische Dynamik in Afrika?
Staatssekretär Stather (Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung)
- 10:20-11:30 **FORUM I:** Strategische Grundlagen der deutschen Entwicklungspolitik in Subsahara-Afrika
Moderation: *Herr Dr. Klingebiel* (Deutsches Institut für Entwicklungspolitik)
Panel: *Frau Grosse Wiesmann* (Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung)
Herr Dr. Seidt (Auswärtiges Amt)
Herr Dr. Mair (Stiftung Wissenschaft und Politik)
- 11:30-11.45 Kaffeepause
- 11:45-13:00 **FORUM II:** Inhaltliche Fokussierung in der entwicklungspolitischen Arbeit – Vorrang für welche Schwerpunkte?
Moderation: *Frau Dr. Donner-Reichle* (InWEnt)
Panel: *Herr Conze* (Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit)
Herr Dr. Neuhoff (Kreditanstalt für Wiederaufbau)
Herr Albert (Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung)
Herr Dr. Puschra (Friedrich-Ebert-Stiftung)
- 13:00-14:00 Imbiss

Nachmittag

- 14:00-15:15 **FORUM III:** Neue entwicklungspolitische Architektur in der Kooperation mit Subsahara-Afrika? Programmorientierung, PRSP-Unterstützung und Budgethilfe
- Moderation: *Herr Dr. Wolff* (Deutsches Institut für Entwicklungspolitik)
- Panel: *Herr Dr. Schröder* (Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung)
- Herr Dr. Asche* (Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit)
- Herr Adler* (Kreditanstalt für Wiederaufbau)
- Herr Dr. Eberlei* (Politikwissenschaftler und Gutachter, Duisburg)
- 15:15-15:30 Kaffeepause
- 15:30-17:00 **FORUM IV:** Kohärente deutsche Afrikapolitik? Die Zusammenarbeit der Ressorts
- Moderation: *Herr Dr. Messner* (Deutsches Institut für Entwicklungspolitik)
- Panel: *Herr Dr. Hofmann* (Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung)
- Herr Adt* (Auswärtiges Amt)
- Oberst i.G. Sommer* (Bundesministerium der Verteidigung)
- Herr Dr. Hachmeier* (Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit)
- Herr Dr. Mehler* (Institut für Afrikakunde)
- 17:00-17:15 **Schlussfolgerungen**
- Herr Dr. Klingebiel* (Deutsches Institut für Entwicklungspolitik)
- Herr Dr. Hofmann* (Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung)
- Verabschiedung**
- Herr Dr. Messner* (Deutsches Institut für Entwicklungspolitik)

Deutsche Entwicklungspolitik in Subsahara-Afrika: Kontinuität oder Neuorientierung?

24. Mai 2004

„Logenhaus Berlin“

Liste der Teilnehmerinnen und Teilnehmer

1. **Matthias Adler** Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW),
Länderbeauftragter und Abteilungsvolkswirt Ost- und
Westafrika
2. **Harro Adt** Auswärtiges Amt, Beauftragter für Afrikapolitik
3. **Thomas Albert** Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit
und Entwicklung (BMZ), Referatsleiter 323
4. **Daniel Alker** Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit
und Entwicklung (BMZ), Referat 300
5. **Dr. Helmut Asche** Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ)
GmbH, Bereichsökonom Afrika
6. **Dr. Anton Bösl** Konrad-Adenauer-Stiftung,
Koordinator Entwicklungspolitik
7. **Franz-Joachim Brinck** Hanns-Seidel-Stiftung, Referatsleiter
8. **Marianne Bruns** Friedrich-Naumann-Stiftung, Afrika-Referentin
9. **Hans Büttner** SPD-Bundestagsfraktion, MdB, Afrika-Sprecher
10. **Peter Conze** Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ)
GmbH, Bereichsleiter Afrika
11. **Rolf Detmering** Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ)
GmbH, Regionalleiter Ostafrika
12. **Dr. Carola Donner-Reichle** InWEnt gGmbH,
Bereichsleiterin Soziale Entwicklung
13. **Dr. Walter Eberlei** Freiberuflicher Politikwissenschaftler und Gutachter,
Duisburg
14. **Rainer Geppert** Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ)
GmbH, Regionalleiter West/Zentralafrika
15. **Gudrun Grosse Wiesmann** Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit
und Entwicklung (BMZ), Unterabteilungsleiterin 32,
Beauftragte für Afrika und Nahost
16. **Dr. Werner Hachmeier** Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (BMWA),
Leiter Referat VE 4

- | | | |
|-----|--------------------------------|--|
| 17. | Manfred Hochwald | Deutsche Welthungerhilfe (DWHH), Bereichsleiter Programme und Projekte |
| 18. | Dr. Michael Hofmann | Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ), Abteilungsleiter 3 |
| 19. | Andreas Holtkotte | Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW), Länderbeauftragter Südliches Afrika |
| 20. | Ute Klamert | Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH, Regionalleiterin Südliches Afrika |
| 21. | Dr. Stephan Klingebiel | Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE), Leiter der Abteilung Subsahara-Afrika |
| 22. | Karl-Michael Kronenberg | Evangelischer Entwicklungsdienst e.V. (EED), Referent Aktionsprogramm 2015 |
| 23. | Dr. Wolf Krug | Fraktion der CDU/CSU, Wissenschaftlicher Mitarbeiter |
| 24. | Stefan Leiderer | Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE), Wissenschaftlicher Mitarbeiter |
| 25. | Bernd Ludermann | „Entwicklung + Zusammenarbeit“, Journalist |
| 26. | Dr. Stefan Mair | Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Mitglied der Institutsleitung |
| 27. | Dr. Andreas Mehler | Institut für Afrika-Kunde, Institutsleiter |
| 28. | Dr. Konrad Melchers | „Zeitschrift Entwicklungspolitik“, Redakteur |
| 29. | Dr. Dirk Messner | Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE), Geschäftsführer |
| 30. | Dr. Hanns-Peter Neuhoff | Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW), Bereichsleiter Afrika/Naher Osten/Lateinamerika/Karibik |
| 31. | Dr. Werner Puschra | Friedrich-Ebert-Stiftung, Leiter Referat Afrika |
| 32. | Richard Reinfeld | Fraktion der CDU/CSU, Fraktionsreferent |
| 33. | Dr. Volker Riehl | Misereor, Entwicklungspolitischer Beauftragter |
| 34. | Katja Roehder | Freie Gutachterin / Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE) |
| 35. | Rudolf Rogg | Deutscher Entwicklungsdienst (DED), Leiter des Regionalbereichs |
| 36. | Carola Rottmann | Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW), Referentin |
| 37. | Dr. Ralf Schröder | Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ), Referatsleiter 320 |
| 38. | Dr. Hans-Ulrich Seidt | Auswärtiges Amt, Referatsleiter für afrikapolitische Grundsatzfragen und Südliches Afrika |

39. **Oberst i.G. Peter-Michael Sommer** Bundesministerium der Verteidigung (BMVg), Leiter
Dezernat Zusammenarbeit Ost/Internationale
Kooperation, FÜ S III
40. **Staatssekretär Erich Stather** Bundesministerium für wirtschaftliche
Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ)
41. **Dr. Maria Tekülve** Bundesministerium für wirtschaftliche
Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ), Referat 320
42. **Denis Tull** Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP),
Wissenschaftlicher Mitarbeiter
43. **Dr. Thomas Weber** Bundeszentrale für Politische Bildung,
Leiter der Projektgruppe Globalisierung
44. **Dr. Peter Wolff** Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE),
Leiter der Abteilung Süd- und Ostasien