



Die Qualität der Regierungsführung und eine internationale Reformpartnerschaft mit Afrika

- unter besonderer Berücksichtigung des G8-Prozesses

Dr. Sven Grimm

Bonn, August 2006

Abkürzungen

ACBF	-	African Capacity Building Foundation
APRM	-	African Peer Review Mechanism
AU	-	Afrikanische Union
BTI	-	Bertelsmann Transformationsindex
CPIA	-	Country Performance and Institutional Assessment
DAC	-	OECD Development Assistance Committee
DIE	-	Deutsches Institut für Entwicklungspolitik
ECOWAS	-	Economic Community of West African States
EEF	-	Europäischer Entwicklungsfonds
EITI	-	Extractive Industries Transparency Initiative
EU	-	Europäische Union
FHI	-	Freedom House Index
G8	-	Gruppe der 8 [führenden Industrienationen]
IDA	-	International Development Agency [Weltbank-Gruppe]
LDC	-	Least Developed Countries
NEPAD	-	New Partnership for Africa's Development
NGO	-	Non-governmental organisation
ODI	-	Overseas Development Institute [London]
OECD	-	Organisation for Economic Cooperation and Development
PAP	-	Pan-Afrikanisches Parlament
SADC	-	South African Development Community
UN	-	United Nations
(UN)ECA	-	(UN) Economic Commission for Africa
UNDP	-	United Nations Development Programme

Für die Mitarbeit an diesem Bericht dankt der Autor Frau Nathalie Bouchez für die Unterstützung, insbesondere in der Bearbeitung der Anhänge A4, 5 sowie 6a und 6b, und Anhang D. Ebenso zu danken ist Dr. Oliver Schlumberger für die „Zweitverwertungsrechte“ einiger Grafiken aus dem Anhang (Anhang A1 bis A3).

Inhalt

<i>Zusammenfassung</i>	4
1 <i>Einleitung</i>	6
2 <i>Qualität der Regierungsführung in Afrika</i>	7
2.1 <i>Policy und Politics – Die Rolle des Staates in Afrika</i>	7
2.2 <i>Licht und Schatten in der afrikanischen Regierungsführung</i>	8
2.3 <i>Der African Peer Review Mechanismus (APRM)</i>	10
3 <i>Stellenwert von governance in der Kooperation mit Afrika</i>	12
3.1 <i>Die Geber-Agenda</i>	12
3.2 <i>Zentrale Aussagen hinsichtlich Afrika im G8 Prozess</i>	14
4 <i>Geber-Engagement der G8 im Bereich governance in Afrika</i>	16
4.1 <i>Wer sind die Partner?</i>	17
4.2 <i>Was sind die Themen?</i>	18
5. <i>Schlussbetrachtung</i>	20
ANNEX A - <i>Tabellen, Daten und Statistiken</i>	22
A1: <i>Governance-Daten der Weltbank im inter-regionalen Vergleich, 2004</i>	22
A2: <i>Governance-Indikatoren der Weltbank im inter-regionalen Vergleich</i>	23
A3: <i>Politische Rechte und bürgerliche Freiheiten, 1988 – 2005</i>	24
A4: <i>Governance-Themen der G8-Gipfel und Paris-Deklaration im Überblick</i>	25
A5: <i>UNECA African Governance Report, Synopsis of 2005</i> ,.....	28
A6 a: <i>Länder-Rankings</i>	29
A6 b: <i>Indikatoren dreier Länder-Ratings</i>	30
Annex B - <i>Messungen der Qualität der Regierungsführung</i>	31
Annex C - <i>Beispiele für governance-Indices</i>	34
a. <i>CPIA und Kaufmann/Kraay</i>	34
b. <i>UNECA governance assessment</i>	35
Annex D - <i>Capacity-Building Institutionen - Beispiel ACBF</i>	37
Bibliografie	39

Zusammenfassung

(1) Es kann (inzwischen) als Konsens der Geber und in Afrika angesehen werden, dass Eigenanstrengungen und Verbesserungen der afrikanischen Regierungsführung Voraussetzungen für Entwicklung sind; mit der AU und NEPAD/APRM bestehen afrikanische Referenzrahmen für eine inhaltliche Diskussion um die Verbesserung der Regierungsführung, die es zu fördern gilt.

(2) Die Entwicklung im Kernbereich politischer *governance* (das World Bank Institute spricht von: *voice and accountability*; siehe auch den Freedom House Index) ist unter den Problemfeldern Afrikas vergleichsweise positiv zu bewerten, während deutliche Schwächen in anderen Aspekten von Governance identifiziert wurden. Am UNECA Governance-Report ablesbar und auch im APRM-Bericht Ghana aufgegriffen sind Probleme im Bereich der Effektivität von Institutionen und Fragen etwa der Korruptionskontrolle. Gender-Fragen werden im UNECA Governance-Report nicht erfasst und sind auch in der Gleneagles Erklärung nicht diskutiert.

(3) Es bestehen – in verschiedenen *governance assessments* weitgehend übereinstimmend ermittelt – trotz politischer Fortschritte deutliche Schwächen in der Regierungsführung in den Bereichen:

- Transparenz / Korruptionsbekämpfung
- Dezentralisierung der Regierungsführung
- Effizienz staatlicher Dienstleistungen
- Institutionelle Effektivität, auch der Legislative

(4) Als Meilensteine in der G8-Diskussion betreffend Afrika werden gesehen: Kananaskis 2002 mit der Verabschiedung des Afrika-Aktionsplans sowie in Gleneagles 2005 hinsichtlich der Höhe der Entwicklungszusammenarbeit. Beide als zentral wahrgenommenen Gipfel (Kananaskis und Gleneagles) bauten v.a. auf vorherige Beschlüsse bzw. eigene Inszenierungen und schufen so eine politische Dynamik. Ein weiteres zentrales Dokument in der Entwicklungspolitik ist die Paris Erklärung, welche den gegenwärtigen internationalen Konsens darstellt. Ziel der Paris Erklärung (unterzeichnet von allen G8-Staaten) ist die gegenseitige Rechenschaftspflicht.

(5) Mehrere Mechanismen der „gegenseitigen Rechenschaftspflicht“ werden bereits praktiziert, z.T. in einem Anfangsstadium. Politisches Gremium zur Abstimmung mit Afrika im Rahmen der G8 ist das *African Partnership Forum*. Zu den Überprüfungsmechanismen internationaler Verpflichtungen gehört – für die G8 relevant - der *ECA-OECD/DAC Mutual Review* (erstmalig 2005; erneut in 2007).

(6) Es besteht ein weitgehend anerkanntes Spannungsverhältnis zwischen *ownership* und internationalen Verpflichtungen. *Ownership* ist ein zentraler Punkt für eine erfolgreiche Reformpartnerschaft, auch immer wieder von G8 in ihren Kommuniqués betont. Als Repräsentant der afrikanischen Staaten sind bisher v.a. AU oder NEPAD gefragt. Reformpartnerschaften bedürfen jedoch nationaler Legitimität, welche in einem rechtsstaatlichen System in erster Linie Unterstützung durch das Parlament bedeutet.

(7) Das Thema Korruptionsbekämpfung ist innerhalb der Gebergemeinschaft auch hinsichtlich Afrika nicht neu: es wird bereits in der Utstein-Gruppe behandelt, in den G8-Erklärungen regelmäßig angesprochen und im *African Peer Review* etwa Ghanas herausgestellt. Das Thema wird – nicht zuletzt aufgrund der Rechenschaftspflicht der Geber gegenüber ihren Steuerzahlern – als wichtiger Bereich erhalten bleiben.

(8) Konkrete Themen für weiteres Geberengagement im Themenfeld *governance* könnten in der Kooperation mit Subsahara-Afrika – aufbauend auf die hier geführte Argumentation – zumindest drei Themen sein:

(i) *governance* von Ressourcenreichtum,

(ii) *donor governance*;

(iii) Stärkung der Rechenschaftspflicht gegenüber und der Fähigkeiten der Parlamente.

(9) *Donor governance*

Es gibt für die internationale (Geber-)Gemeinschaft bereits eine Reihe von gemeinsamen Gremien, z.B. ein UNDP African Governance Forum. Politisches Gremium zur Abstimmung mit Afrika im Rahmen der G8 ist v.a. das *African Partnership Forum* mit zwei Tagungen jährlich. Die April-Tagung zur Diskussion von Schwerpunkten und künftigen Herausforderungen sowie die Oktober-Tagung zum Progress Report. Es gibt damit Ansätze zur gegenseitigen Rechenschaftspflicht auch auf der Gipfel-Ebene der G8. Gemeinsam mit der UNECA wird ein *mutual review* erstellt, der auch die gegebenen Zusagen auf ihre Einhaltung überprüft. Es geht dabei auch um *donor governance*: Die Verknüpfung mit Reformen der bilateralen Hilfe ist gefragt bzw. bietet Möglichkeiten zur internationalen Darstellung. Auch die gegenwärtige Aufstellung der multilateralen Hilfe kann so diskutiert werden.

(10) *Governance von Ressourcenreichtum*

Dieses Thema ist einerseits bedeutsam, um eigene Einkommensquellen für afrikanische Staaten zu sichern. Andererseits kann es gesehen werden als externe Unterstützung von *governance*-Diskussionen um Lernen von *good practice*, in Ergänzung zu Mechanismen wie dem APRM. Der Kimberley-Prozess ist ausdrücklich im Africa Action Plan als beispielhaft erwähnt. Ebenso bestehen Initiativen zum nachhaltigen Management einiger natürlicher Ressourcen (Tropenholz). Ein weiterer Prozess ist EITI, gegenwärtig mit Sitz in London.

(11) *Unterstützung von Parlamenten*

Parlamente sind der EZ ein verhältnismäßig neuer Punkt der Aufmerksamkeit. Über das Thema ließe sich auf eine Reihe von inhaltlichen *governance*-Problemen in Afrika eingehen: beispielsweise Fragen der Kapazitäten und der Qualität von Regulierung. Zugleich stellt das Thema eine Anerkennung der positiven Veränderungen der letzten Jahre dar und basiert auf bisher als zentral betonten Werten der Kooperation: Partizipation/Eigenverantwortung (*ownership*), Legitimität, positive Tendenzen hinsichtlich der Demokratie in Afrika. Über das Thema können auch Fortschritte in der Regionalintegration aufgewertet werden.

1 Einleitung

In der vergangenen Dekade war *good governance* ein wichtiges Thema sowohl in der afrikapolitischen Diskussion als auch auf dem afrikanischen Kontinent selbst. Der NEPAD-Prozess ist ein Ausdruck des Versuches, gute Regierungsführung zu einer zentralen Aufgabe der afrikanischen Politik und der regionalen Kooperation zwischen den afrikanischen Staaten zu machen. Geber haben sich im Gegenzug u.a. in der Paris Deklaration oder der EU-Afrikastrategie zur Unterstützung der afrikanischen Eigenanstrengungen verpflichtet.

Die Politik der G8-Staaten und ihrer afrikanischen Partner begann 2001 in Genua. Dort legte der Präsident Südafrikas, Thabo Mbeki, den G8 einen Entwicklungsplan für Afrika vor. Diese Eigeninitiative afrikanischer Reformstaaten wurde unter dem Begriff *New Partnership for Africa's Development* (NEPAD) international bekannt. Die G8 haben sich bereits in Kananaskis 2002 zu einer Unterstützung der afrikanischen Eigenanstrengungen im Bereich *governance* ausgesprochen. Ausdrücklich wurde die NEPAD-Initiative begrüßt und der in Kananaskis verabschiedete Africa Action Plan befasst sich explizit mit der Stärkung von Institutionen und Regierungsführung. Auch die britische *Commission for Africa*, deren Bericht den Gipfel in Gleneagles vorbereitete, wird das Thema *governance* (zusammen mit dem Aspekt *capacity-building*) aufgegriffen; der Bericht spricht von der Notwendigkeit „effektiver Staaten“. An diese Diskussionsstränge gilt es – nicht zuletzt während der deutschen G8-Präsidentschaft – anzuknüpfen und dabei eigene Akzente zu setzen.

Der G8-Prozess betont eine Partnerschaft mit Afrika. Im Rahmen des *African Partnership Forum* (APF) treffen sich zwei Mal im Jahr Vertreter der G8, der NEPAD-Staaten sowie weitere OECD-Geber, internationale Organisationen und afrikanische Regionalorganisationen. Dabei wird über Probleme und Fortschritte in der Unterstützung Afrikas beraten. Seit dem ersten Treffen in Paris haben weitere APF-Treffen stattgefunden; unter anderem 2004 in Maputo, Mosambik und in Washington, USA sowie 2005 in Abuja, Nigeria.

Im G8-Kontext wird die Zielvorstellung *good governance* diskutiert als transparente und fähige Regierungsführung, d.h. Rechtsstaatlichkeit, Anti-Korruptionsmaßnahmen und Anstrengungen in Richtung Demokratisierung (v.a. faire Wahlen als zentraler Schritt). Dabei nicht explizit erwähnt, aber sicherlich eine weitere zentrale Voraussetzung (verankert im Bereich klassischer Außenpolitik), ist die Beachtung der Menschenrechte.

Dieses DIE Papier identifiziert Themen aus dem Bereich *governance* in Afrika, umreißt diese kurz und wird sie hinsichtlich der Leitfragen vor allem für die in der G8 repräsentierte Gebergemeinschaft aufbereiten. Das Papier bezieht sich hierzu vor allem auf die Ergebnisse der G8-Gipfel von Kananaskis (den Afrika Aktionsplan) und Gleneagles sowie die *Paris Declaration on Aid Effectiveness* als Referenzpunkte. Diese politischen Erklärungen haben selbstverständlich jeweils andere Vorläufer, nicht zuletzt die Millenniumserklärung der Vereinten Nationen. Die G8-Erklärungen werden hier aber als eigenständige Diskussionsbeiträge behandelt; es geht um eine sinnvolle Strukturierung der Diskussion, weniger um eine historische Zuordnung.

Der Begriff *governance* ist nicht eindeutig definiert, d.h. es werden unterschiedliche Dinge in unterschiedlicher Gewichtung betrachtet. Dies lässt sich nicht zuletzt an unterschiedlichen

Indices ablesen, welche auf verschiedenen zusammengesetzte Indikatoren zurückgreifen. Mehrere gemeinsame Elemente von *good governance* lassen sich jedoch identifizieren, wie im Folgenden zu zeigen sein wird.

2 Qualität der Regierungsführung in Afrika

Gute Regierungsführung kann sowohl als normativ begründet verstanden werden, etwa mit Verweis auf die Universalität der Menschenrechte, oder den Wert „Gerechtigkeit“ einer am Gemeinwohl orientierten Regierungsführung, oder ähnliches. Über diese Wertebasierung hinaus kann die Notwendigkeit einer *good governance* aber auch instrumentell begründet werden als Voraussetzung für eine effiziente Ressourcenverwendung (zum Wohle möglichst vieler) bzw. als grundlegend für eine Orientierung an Wirtschaftswachstum zur Sicherung der (Wohlfahrts-)Grundlagen des Gemeinwesens.

Globale Strukturpolitik wird seit 2000 auch an den Millenniums-Entwicklungszielen (MDGs) gemessen, welche als entwicklungspolitischer Konsens weitgehend akzeptiert sind. Hinsichtlich der Erreichung der MDGs muss Afrika insgesamt als *off-track* angesehen werden. Die MDGs beschreiben die Zielvorstellungen von Entwicklung, weniger die grundlegenden Voraussetzungen bzw. die zu überkommenden Hürden für ihre Erreichung. Dieses Kapitel wird sich mit den in der *governance*-Diskussion betrachteten Bereichen und damit mit Qualitätsaspekten der Regierungsführung befassen. Es soll dazu dienen, positive und negative Entwicklungen hinsichtlich der Regierungsführung in Afrika zu identifizieren.

2.1 Policy und Politics – Die Rolle des Staates in Afrika

In kaum einem internationalen Politikdokument ist explizit die Frage neopatrimonialer Strukturen in Afrika aufgegriffen, welche in der Afrikawissenschaft stark diskutiert wurde und wird (vgl. Engel und Erdmann 2006; Chabal and Daloz 1999; Bratton and Van de Walle 1997; Bayart 1989; Jackson and Rosberg 1982). Kennzeichnend für patrimoniale Herrschaft ist im Wesentlichen die fehlende Unterscheidung zwischen privater und öffentlicher Sphäre: alle Beziehungen, gerade auch formelle, sind persönlicher Natur. *Neopatrimonialismus* – die Vorsilbe deutet auf eine Neufassung des Konzepts – bezieht sich auf die patrimoniale Logik und stellt sie in den modernen Kontext der rational-legalen Herrschaft. Im Neopatrimonialismus wird die Trennung zwischen öffentlichem und privatem Raum zwar formell anerkannt. Die Praxis ist jedoch (bewusst) wenig trennscharf zwischen den Sphären:

„Neopatrimonialism is a mixture of two, partly interwoven, types of domination that co-exist: namely, patrimonial and legal-rational bureaucratic domination. [...] Naturally these spheres are not isolated from each other; quite to the contrary, they permeate each other; or more precisely, the patrimonial penetrates the legal-rational system and twists its logic, functions, and effects” (Engel und Erdmann 2006: 18).

Die Unterscheidung zwischen der theoretisch anerkannten Trennung zwischen Staat und Privatperson (d.h. den Regierenden) und die Verwischung der Praxis machen ein Engagement hinsichtlich der Verbesserung der Regierungsführung schwierig, insbesondere bei der Bezugnahme auf „Elitenprojekte“ wie etwa NEPAD (vgl. Taylor 2005a). Herrschaft wird demnach vornehmlich persönlich wahrgenommen und wird sich – auch unter anderer Führung

– als persönliche Herrschaft reproduzieren; nicht zuletzt wegen kulturell verankerter (Patronage-)Ansprüche der Regierten.

Eine besondere Unterkategorie in der Diskussion stellen ressourcenreiche Staaten dar („extractive states“), in welchen die finanziellen Ressourcen zur Staatsfunktion kaum von den Bürgern über Steuern eingefordert werden müssen. Über die Einforderung von Steuern wäre als Reaktion eine Mitspracheforderung der Bürger erwartbar (gemäß dem Slogan der *Boston Tea Party* von 1776: „no taxation without representation“); Steuern werden so als Ursprung von *checks and balances* gesehen (vgl. Moore 2005). In ressourcenreichen Staaten (*extractive states*) hingegen kann sich der Staat auf die Ausbeutung natürlicher oder mineralischer Ressourcen konzentrieren, zumeist in geografisch kleinen Gebieten des Staatsterritoriums (*enclave production*). Eine übergeordnete Entwicklungsorientierung zum Wohle breiter Bevölkerungskreise ist damit – für das finanzielle Streben der Eliten des Landes – nicht notwendig (vgl. Leonard and Straus 2003).

Entsprechend dieser Interpretation des Neopatrimonialismus (und insbesondere der *extractive states*) sind Patronage und Klientelnetze kein erleichternder Mechanismus („Schmieröl“) der Regierungsführung, sondern charakterisieren ihre grundlegende Struktur. Letztlich werden internationale Akteure bei ihrem Engagement hinsichtlich einer Reformpartnerschaft jedoch afrikanische Strukturen (zunächst) als gegeben hinnehmen müssen. Reformschritte setzen zunächst eine Anerkennung der Ausgangslage voraus; die recht breite Konzeption von Neopatrimonialismus ist daher nur eingeschränkt politikrelevant. Bestenfalls dient das Konzept dazu, zu hochfliegende Hoffnungen abzumildern und ein mechanistisches oder technokratisches Politikverständnis um eine gesellschaftliche Dimension zu erweitern. Die Diskussion um die Qualität der Regierungsführung in Afrika greift diese Aspekte indirekt auf im Zusammenhang mit Korruptionskontrolle. Die Definitionsschwierigkeiten von Korruption werden dabei in der Politikformulierung allerdings nicht behoben. Aspekte wie Förderung der Rechenschaftspflicht von Regierungen und die Betonung positiver Entwicklungen sind für die partnerschaftliche Politikformulierung operationalisierbar und daher – wenngleich weniger trennscharf – für Praktiker relevanter. Wenngleich möglicherweise eine zutreffende (wenn auch unvermeidlich sehr allgemeine) Beschreibung der Funktionsweise afrikanischer Staaten, ist Neopatrimonialismus wenig geeignet, um Ansatzpunkte für eine Unterstützung von Reformen zu identifizieren. Systemische Veränderungen können, so eine Erkenntnis der Diskussionen um verstärkte Verwendung von Konditionalitäten in der Entwicklungszusammenarbeit der 1990er Jahre, ohnehin nicht von außen hervorgerufen sondern bestenfalls unterstützt werden (vgl. Van de Walle 2005; Bräutigam/Knack 2004).

2.2 Licht und Schatten in der afrikanischen Regierungsführung

In der Diskussion um den Zustand der Regierungsführung in Afrika werden seit den 1990er Jahren zunehmend empirische Makrodaten verwendet. Dabei bemühen sich unterschiedliche *governance assessments*, Entwicklungen einzelner Aspekte der Regierungsführung zu bewerten (*rating*) oder auch einzelne Staaten direkt miteinander zu vergleichen (*ranking*).

Die bekannteren und in der Diskussion oft verwendeten *assessments* sind die *governance*-Daten von Kaufmann/Kraay/Mastruzzi (World Bank Institute, 1996-2004), der Bertelsmann Transformationsindex (2004 und 2006) sowie der *African Governance Report* von UNECA

(2005). Auf den ebenfalls hier zu nennenden *African Peer Review Mechanism (APRM)* wird im folgenden Abschnitt näher eingegangen. Einzelne Aspekte werden auch in globalen Indices erfasst, etwa von Freedom House oder vom *Corruption Perception Index* von Transparency International (siehe auch Annex B zu weiteren Informationen über *governance Indices*). Methodologisch relativ neu sind im afrikanischen Kontext repräsentative Erhebungen basierend auf Haushaltsbefragungen, wie das Afrobarometer oder auch teilweise im Rahmen des UNECA *African Governance Reports* in Umfragen erhobene Daten.

Im interregionalen Vergleich steht (Sub-Sahara) Afrika hinsichtlich seiner Regierungsführung als Schlusslicht dar, deutlich hinter Lateinamerika, Südostasien und der arabisch Welt. Betrachtet man die sechs *governance*-Dimensionen getrennt voneinander, liegt Sub-Sahara Afrika in der Dimension politische *governance* eher im Mittelfeld: die Werte für die *governance*-Dimension *voice and accountability* sind negativ, liegen aber noch über Südostasien und deutlich über den Werten der arabischen Welt. In allen anderen Dimensionen – politische Stabilität, Effektivität der Regierung, Qualität der Regulierung, Rechtsstaatlichkeit und Korruptionskontrolle – ist die Region Sub-Sahara Afrika jedoch das Schlusslicht (mit Ausnahme der meist nicht separat ausgewiesenen Region Zentralasien). Besonders schlecht sind die Ergebnisse im Bereich Effektivität der Regierung und Rechtsstaatlichkeit (vgl. Annex A1 und A2).

Kasten 1: Fragen der Durchsetzung von Menschenrechten

Zunehmend wird die Frage der Straflosigkeit von Verbrechen gegen die Menschlichkeit in Afrika zumindest auf der politisch-symbolischen Ebene angegangen. Wichtige Präzedenzfälle sind hier bedeutsam, um ein öffentliches Bewusstsein für Rechtsstaatlichkeit zu schaffen:

Anfang Juli 2006 entschied die AU, dass der seit 1990 in Senegal im Exil lebende ehemalige tschadische Präsident Hissene Habré sich in Senegal vor Gericht verantworten soll. Habré wird der Verbrechen gegen die Menschlichkeit, Kriegsverbrechen und Folter beschuldigt. Und im Juni 2006 wurde der ehemalige liberianische Präsident Charles Taylor von Sierra Leone an den Internationalen Strafgerichtshof nach Den Haag überführt, wo er sich gegen Vorwürfe von Kriegsverbrechen verantworten muss.

Bisher gab es in Afrika noch keine Rechtsinstitution für diese Fälle. Die Afrikanische Union hat jedoch seit Anfang Juli 2006 einen Gerichtshof für Menschenrechte und Rechte der Völker im tansanischen Arusha eingerichtet. Staaten und Personen können sich an den Gerichtshof wenden bei Beschwerden gegenüber Regierungen. Der Afrikanische Gerichtshof für Menschenrechte und Rechte der Völker wurde 1998 vereinbart. Die Zuständigkeit des Gerichtshofs umfasst alle internationalen Verträge oder internationales Recht, die von den entsprechenden Staaten ratifiziert wurden. Klagerecht haben Staaten, Organe der AU, natürliche Personen sowie Nichtregierungsorganisationen.

In eine thematisch ähnliche Richtung weist der UNECA *African Governance Report* von 2005. UNECA hat 28 afrikanische Länder hinsichtlich verschiedener Aspekte von *governance* untersucht. Diese Aspekte sind nicht identisch mit den Weltbank-Daten, bilden aber eine ähnliche Aussage in einem Spinnendiagramm ab (siehe Annex A5): Erkennbar ist in der übersichtlichen UNECA-Grafik, dass auch hier der politische Kern von *governance*, der Bereich politische Repräsentation (d.h. politisches System, Machtverteilung, Parteien,

Wahlprozess) relative Stärken im *governance*-Bereich sind. Im Gegensatz dazu sind deutliche Probleme erkennbar im Bereich der Effektivität von Institutionen und Fragen etwa der Korruptionskontrolle.

Geografisch hingegen sind innerhalb Afrikas verschiedene Gewichtungen der Probleme zu beobachten. Man sieht sich bei vergleichenden *governance*-Betrachtungen einerseits methodischen Schwierigkeiten gegenüber (s. Annex B und C) und begibt sich andererseits in die Gefahr, die Problemlagen regional zu stark zu vereinfachen. Auf der subregionalen Ebene analysierend, stellt das Bertelsmann Transformationsprojekt fest:

“The Central and West African democracies suffer mostly from fragile state and administrative infrastructures, but seem to be able to rely on a broad and strong popular consensus about democratic norms. This consensus is much weaker in Eastern and Southern Africa which is also reflected in the weaker acceptance of democratic institutions among relevant political actors and graver conflicts between democratic institutions as well as certain restrictions to free elections” (p. 10 http://www.bertelsmann-transformation-index.de/fileadmin/pdf/Brusis_Thiery-Strategy_Paper.pdf)

Hinsichtlich eines Rankings von Staaten – methodisch nicht immer einwandfrei anhand der gegebenen Daten (vgl. Annex B) – erkennt man wiederkehrende Muster: Zu den ‚good performers‘ zählen regelmäßig und wenig überraschend Botsuana, Südafrika, Ghana, Senegal. Kleinere Inselstaaten wie die Kapverdischen Inseln sind nicht in allen *assessments* erfasst, schneiden aber, wo untersucht, ebenfalls sehr gut ab (die Kapverden sind neben den Malediven seit 2004 in einem Prozess der Graduierung vom Status als Least Developed Country). Keine Übereinstimmung findet sich jedoch im recht breiten Ranking-Mittelfeld. Schon innerhalb der *assessments* sind Rankings aus methodologischen Gründen umstritten (vgl. Annex A6a). Ein Vergleich zwischen den verschiedenen *assessments* ist wenig sinnvoll, da unterschiedliche Fragestellungen, variierende Datenbasis und unterschiedliche Untersuchungsbasis der *assessments* (zwischen 83 *Least Developed Countries*, LDCs (IDA), 119 Entwicklungsländer (BTI) und 202 Staaten (FHI)) wenig Vergleichbarkeit ergeben (vgl. Annex A6b).

Auch wenn es sich bei Sub-Sahara Afrika um eine Region mit einer hohen Zahl von Staaten (48 Staaten, inkl. Südafrika) handelt und einzelne Entwicklungen in den Durchschnittswerten nicht erkennbar sind: Alle Indices verweisen auf ähnliche Problemfelder: Es bestehen offenbar weiterhin deutliche Schwächen in der Regierungsführung in den Bereichen:

- Transparenz / Korruptionsbekämpfung,
- Effizienz staatlicher Dienstleistungen,
- Institutionelle Effektivität und
- Dezentralisierung der Regierungsführung

Zugleich verweisen alle Indices auf Verbesserungen der politischen *governance* in Afrika im letzten Jahrzehnt. In einem regionalen Vergleich der Freedom House Daten etwa ist Afrika die einzige Region mit einer erkennbaren, deutlichen Verbesserung der politischen Rechte und bürgerlichen Freiheiten (vgl. Annex A3).

2.3 Der African Peer Review Mechanismus (APRM)

Der *African Peer Review Mechanism* (APRM) ist ein in Afrika neues Instrument der *governance*-Bewertung. Der *peer review* ist Bestandteil der *New Partnership for the*

Development of Africa (NEPAD) und ein freiwilliger Prozess der Begutachtung von vier *governance*-Aspekten:

- (a) Demokratie und politische *governance*,
- (b) ökonomische *governance*, d.h. Fragen der Wirtschaftspolitik,
- (c) *corporate governance*, d.h. Fragen der Wirtschaftsregulierung und Selbstverpflichtungen sowie
- (d) sozio-ökonomische Entwicklung.

Insgesamt haben bislang 24 Staaten Interesse an der Durchführung eines *peer reviews* bekundet. Die *reviews* zielen explizit nicht auf ein Ranking ab, sondern auf eine nationale Begutachtung. Die Fragen der Begutachtung sind daher auch nicht standardisiert, sondern sollen lediglich als Leitfaden für nationale Prozesse dienen; in logischer Konsequenz sind die Ergebnisse (gewollt) nicht unmittelbar miteinander vergleichbar.

Entscheidend für den APRM-Prozess ist *ownership* der Staaten im *review*-Verfahren. Der Vorteil des APRM ist zugleich sein großes Risiko: er ist verankert bei den afrikanischen Staats- und Regierungschefs (vgl. Taylor 2005a, Mathoho 2003). Einerseits erhöht dies die Glaubwürdigkeit eines eigenen Prozesses in Afrika, andererseits besteht die Gefahr der politischen Einflussnahme in defekten Demokratien bzw. nicht-demokratischen Teilnehmerstaaten. Ghana und Ruanda sind bisher die ersten Staaten, welche – unterschiedlich transparent – ihren APRM-Prozess abgeschlossen haben (zu Ruanda vgl. Jordaan 2006). Der ghanaische Prozess war in seiner Gesamtheit offenbar stark an Vorgaben des *ownerships* der sozialen Gruppen und der Zivilgesellschaft ausgerichtet und hat daher eine hohe Glaubwürdigkeit hinsichtlich der von ihm gelobten und kritisierten Punkten (vgl. auch Grimm/Mashele 2006; Weyel 2006; Cilliers 2002).

Neben Lob für die großen Fortschritten im politischen Prozess Ghanas werden sehr detailliert positive und negative Entwicklungen des Landes aufgegriffen. Als kritische – und daher für Reformpartnerschaften besonders interessante – Engpässe im Teil zur politischen *governance* sind im ghanaischen *review* angesprochen: unklare Landzugangsregelungen, unzureichende Zeitabläufe im Justizwesen, z.T. nicht-demokratische Relikte in der ghanaischen Verfassung (insbesondere eingeschränkte Rechte der Legislative gegenüber der Exekutive), das weite Ausmaß der Korruption, Verbesserungsbedarf bei der Stellung öffentlicher Dienstleistungen und Verbesserungsbedarf im Schutz gesellschaftlich schwacher Gruppen wie Kinder, Jugendliche, Behinderte und Alte. Auch Frauenrechte sind stärker zu berücksichtigen (vgl. APRM 2005). Die kritischen Themenfelder des *peer reviews* in Ghana sind also sehr vergleichbar mit den oben skizzierten Ergebnissen der *governance assessments* von UNECA oder dem Weltbank-Institut.

Ghana hat bereits mit dem nationalen APRM-Bericht im März 2006 eine Berechnung zu den Kosten (*costing*) für eine Verbesserung der angesprochenen Unzulänglichkeiten vorgelegt, um die im Bericht kritisierten Schwächen zu beheben. Die Gesamthöhe beläuft sich auf US\$ 2,8 Milliarden (APRM 2005). Unklar bleibt jedoch, inwieweit der National Plan of Action im Anschluss an den APRM mit anderen nationalen Strategiepapieren wie der ghanaischen Armutsbekämpfungsstrategie oder dem Entwicklungsplan der ghanaischen Nationalen Planungskommission verknüpft ist bzw. sich diese Papiere inhaltlich aufeinander beziehen und das jeweilige *costing* entsprechend abgestimmt ist. Auch gilt es, entsprechende politische Maßnahmen zu Priorisieren, um knappe Ressourcen effektiv einzusetzen. Zudem sind die

Ergebnisse des Reviews in ihrer Umsetzung nachzuhalten und dafür Möglichkeiten und Anlässe für/durch ein entsprechendes zivilgesellschaftliches Umfeld zu schaffen (beispielsweise regelmäßige Umsetzungsberichte u.ä., vgl. auch NAPRM-GC 2006).

3 Stellenwert von *governance* in der Kooperation mit Afrika

Hinsichtlich des Verständnisses der Bedeutung von *governance* greifen Geber gerne Äußerungen afrikanischer Akteure auf. So auch der G8 Afrika-Aktionsplan, welcher sich auf eine Formulierung NEPADs beruft und diese bekräftigt: „Entwicklung ist unmöglich in der Abwesenheit von echter Demokratie, Respekt der Menschenrechte, Frieden und guter Regierungsführung“ (G8 2002). Gute Regierungsführung wird hier also als eine weitere Kategorie neben Demokratie und Menschenrechte betrachtet, weniger als übergeordneter Begriff. Der gemeinsame Bericht zur *Aid Effectiveness in Africa* von UNECA und OECD-DAC formuliert die *governance*-Agenda folgendermaßen:

„Key among the strategies for fostering the “capable state” are strengthening the elements of democratic pluralism and electoral competition, facilitating the accountability and transparency roles of public institutions, private sector and civil society organisations, enhancing the effectiveness and efficiency of the public service delivery systems both at the national and local levels, and rebuilding the capabilities of failed or post-conflict states.” (S. 9; http://spa.synisys.com/resources/2005/MRR_document.pdf).

Weiter betont der gemeinsame Bericht von UNECA und OECD-DAC die Bedeutung von Rechenschaftspflicht auf der Grundlage der erbrachten Leistungen. Dabei könnten durchaus traditionelle afrikanische Werte und Institutionen einbezogen werden: “The success of political governance in Africa will require reconciling the formal and informal institutions, especially in areas such as property rights, land administration, conflict resolution, popular participation, etc” (S. 9). Der ghanaische APRM-Bericht verweist jedoch explizit auf die Schwierigkeit von unklaren Parallelstrukturen; die Betonung des UNECA/OECD-DAC-Berichts sollte also auf *reconciling* liegen, auf das sinnvolle aufeinander Beziehen und auf klaren Kompetenzabgrenzungen.

Grundzüge einer *governance*-Agenda neben den Diskussionen um Demokratisierung sind also erkennbar. Der Fokus dieses Discussion Papers liegt, wie eingangs erklärt, auf der Förderung von verantwortlicher Regierungsführung (*good governance*). Legitimität der Herrschaft – Fragen des politischen Systems – sind von großer Bedeutung für die Funktion des Gemeinwesens. Sie sollen hier aber nur dort betrachtet werden, wo sie Transparenz und Rechenschaftspflicht betreffen. Es geht nicht um die Diskussion der Vorzüge und Nachteile verschiedener Regierungssysteme, etwa um die Unterscheidung von parlamentarischen oder präsidentialen Systemen. Im folgenden werden daher die Themen Demokratieförderung und Menschenrechte nicht als solche vertieft betrachtet. Zentrale Themenbereiche für *governance* sind Rechenschaftspflicht, Transparenz und Effektivität des Regierungshandelns, welche in vielen Ausgestaltungen politischer Systeme denkbar sind.

3.1 Die Geber-Agenda

Hinweise und Forderungen hinsichtlich der Form und Inhalte der Regierungsführung in Afrika finden sich zunehmend in der internationalen Diskussion zur

Entwicklungszusammenarbeit, auch in den Schlussdokumenten der G8 (siehe folgender Abschnitt 3.2). Strittig sind jedoch Umfang und Gewicht dieser Verweise auf Fragen der Regierungsführung, oder genauer: der *good governance*. Kritiker warfen beispielsweise der britischen G8-Präsidentschaft einen technokratischen Zugang vor: Zentraler Punkt der britischen Präsidentschaft war die Verdoppelung der EZ. Zwar wurde auch immer wieder die Verbesserung der Qualität der Hilfe betont, im Scheinwerferlicht der Öffentlichkeit wurden aber v.a. die Beschlüsse zur Quantität der Hilfe diskutiert. Dabei wurden diese Zusagen im Grundsatz bereits auf der UN-Konferenz zur Finanzierung von Entwicklung in Monterrey im Mai 2002 gemacht und die EU hatte im Mai 2005 einen Stufenplan zur konkreteren Umsetzung dieser Zusagen vereinbart. Letztlich ist das große Ergebnis des Gipfels von Gleneagles ein öffentlichkeitswirksames Bündeln vorher getroffener Entscheidungen.¹

In der Diskussion um die Verdoppelung der Entwicklungszusammenarbeit verbinden sich makroökonomische mit politischen Argumenten: Kritiker auch in UK verwiesen auf die Engpässe in der Absorptionsfähigkeit afrikanischer Staaten und bezweifelten die Sinnhaftigkeit einer massiven und flächendeckenden Erhöhung der EZ-Flüsse (vgl. beispielsweise Taylor 2005b; Dowden 2005). Jenseits der ökonomischen Argumente gegen eine Erhöhung der Hilfe in allen afrikanischen Staaten (das Risiko der *Dutch Disease*, empirische Hinweise auf abnehmende Grenznutzen, etc.), wurde insbesondere auf mögliche negative Folge für die *governance* – insbesondere der Rechenschaftspflicht – der bereits stark ODA-abhängigen Staaten (Klingebiel 2005; ODI 2005; Killick 2004). Das Thema Qualität der Regierungsführung bekommt in diesen Diskussionen zusätzliche Beachtung: schlechte Regierungsführung wird inzwischen als Hindernis für Entwicklung anerkannt und es wurde auch auf die Vernachlässigung der politischen Dimension in der Diskussion um die Erhöhung der Entwicklungszusammenarbeit verwiesen (etwa: Booth 2005). Ein nicht unbeträchtlicher Anteil der Entwicklungsforschung richtet sich daher zunehmend auf die Frage, wie Entwicklungszusammenarbeit geleistet wird. Eine Kernforderung in dieser Diskussion ist es, den oftmals schwachen Institutionen des Partnerlandes die Verantwortung zu übertragen und so zu stärken, statt sie mit Prozeduren der Rechenschaftspflicht gegenüber Gebern weiter zu belasten (vgl. Commission for Africa 2005; Mephram/Lorge 2005; ODI 2005).

International heftig diskutiert wird seit den 1990er Jahren, ob Entwicklungszusammenarbeit in ihrer gegenwärtigen Aufstellung überhaupt in der Lage ist, Reformbestrebungen (und letztlich Entwicklungen) zu fördern (vgl. etwa: Lockhart 2006; Commission for Africa 2005; Gibson et al. 2005). Mehrfach wurde auf die neben der Erhöhung gleichzeitig notwendige *Verbesserung* der Hilfe verwiesen, also Fragen der Geber-*governance*. Auch hier stützte sich die Argumentation auf eine breite und in Teilen kontroverse Diskussion. Der Bericht der *Commission for Africa* verwendet große Aufmerksamkeit für die Qualität der Hilfe und ihrer Verwendung. Harmonisierung der Geber und *alignment*, d.h. die Ausrichtung auf die Ziele der Empfängerländer werden hervorgehoben. Vor allem letzteres gilt als wichtige Voraussetzung für *ownership*, welches im entwicklungspolitischen *mainstream* als Voraussetzung für Erfolg anerkannt ist. Diese Einschätzung basiert nicht zuletzt auf

¹ Man kann durchaus argumentieren, dass ohne den Fokus auf den G8-Gipfel einige Entscheidungen (wie der EU-Stufenplan) nicht verabschiedet worden wären. In der Konsequenz bedeutet dies aber auch, dass der Gipfel nicht weichenstellende Entscheidungen trifft (bzw. treffen muss) um als erfolgreich wahrgenommen zu werden, sondern es geht um die Kommunikation um diesen Event herum bzw. genauer gesagt: die Hinsteuerung der Kommunikation auf diesen Event zu.

Erfahrungen mit den mehrheitlich als wenig erfolgreich gesehenen Struktur-
anpassungsprogrammen der 1980er Jahre.

Ausdruck findet die inzwischen zumindest verbal weitestgehend akzeptierte Bedeutung von *ownership*, *alignment* und Harmonisierung in der im Mai 2005 unterzeichneten Paris Erklärung. Unterzeichner sind 35 Geberländer (über den OECD-DAC Rahmen hinaus, u.a. alle G8-Staaten, sowie Saudi-Arabien und weitere Golfstaaten und auch China), 26 multilaterale Geberinstitutionen (darunter gewichtige Geberorganisationen wie die Weltbank-Gruppe und die Europäische Union) sowie 56 Entwicklungsländer als Adressaten der Entwicklungshilfeszusammenarbeit. Zudem wurde die Erklärung auch von 14 Organisationen der Zivilgesellschaft unterzeichnet, die als Beobachter auf die Einhaltung dieser Verpflichtung drängen wollen. Neu an der Paris-Erklärung ist damit zunächst einmal ihr Unterzeichnerkreis, sowohl hinsichtlich dessen Größe als auch dessen Zusammensetzung. Darüber hinaus listet die Paris-Erklärung allerdings auch recht detaillierte Verpflichtungen auf (insgesamt 56), deren Einhaltung mit Hilfe von zwölf Indikatoren überprüft werden soll. Die Paris Erklärung hat damit potentiell weitreichend Konsequenzen für das Geberengagement auf der Ebene des Partnerlands und fördert gegenseitige Rechenschaftspflicht zwischen Gebern und Entwicklungsländern.

3.2 Zentrale Aussagen hinsichtlich Afrika im G8 Prozess

Sowohl im Afrika-Aktionsplan, beschlossen in Kananaskis 2002, als auch in der Schlusserklärung von Gleneagles 2005 finden sich Eckpunkte der *governance*-Diskussion der zentralen Industriestaaten (vgl. Annex A4):

- (a) beide Dokumente betonen ihre Unterstützung für NEPAD bzw. die Afrikanische Union (AU); in Kananaskis werden in diesem Zusammenhang insbesondere hervorgehoben die Verbesserung der Dienstleistungen, Stärkung parlamentarischer Kontrolle, Stärkung partizipativer Entscheidungsprozesse, und die Justiz- und Sicherheitssektorreform.
- (b) beide betonen die Bedeutung des Capacity-buildings und erklären ihre Unterstützung dafür (insbesondere im Bereich Public Financial Management);
- (c) beide unterbreiten Empfehlungen zur Unterstützung des *African Peer Review Mechanisms* (APRM), vor allem Unterstützung afrikanischer Länder in der Umsetzung der APRM-Empfehlungen;
- (d) beide greifen relativ detailliert das Thema Korruptionsbekämpfung auf (Gleneagles 2005 mit besonderer Betonung auf der *Extractive Industries Transparency Initiative* (EITI)).

Gender-Fragen werden im UNECA *Governance Report* nicht als gesonderte Dimension erfasst und sind auch in der Gleneagles Erklärung nicht zu finden.

Inhaltliche Unterschiede zwischen den G8-Erklärungen von Kananaskis und Gleneagles ergeben sich einerseits aus der zeitlichen Abfolge: sowohl hinsichtlich des APRM als auch EITI wird eine Weiterentwicklung beider Mechanismen zwischen 2002 und 2005 in Gleneagles mit berücksichtigt. Es wurden zwischen beiden G8-Gipfeln bereits erste praktische Schritte zu deren Umsetzung gemacht, die 2005 berücksichtigt wurden. Trotzdem lässt sich feststellen, dass einzelne Punkte nicht oder nur sekundär in der 2005er Erklärung aufgegriffen werden, die 2002 prominenter oder expliziter waren. Punkte, die in Gleneagles

eher beiläufig oder nicht erwähnt werden, sind Menschenrechte und Gender-Fragen. Ein weiterer dieser Punkte ist die Bedeutung von Parlamenten. In Kananaskis noch erwähnt als zu starker Bereich, geht Gleneagles über diesen Punkt weitestgehend hinweg. Gleneagles erwähnt zwar stärkere Transparenz und ownership etc., der Hinweis auf Parlamente im Afrika-Aktionsplan wird jedoch nicht aufgegriffen. Der Schwerpunkt in Gleneagles lag offenbar deutlicher bei *capable states* (im Sinne von effektiven staatlichen Verwaltungen).

Vergleicht man den Befund zur Qualität der Regierungsführung, vorgestellt in Kapitel 2, mit den von den G8 angesprochenen Themen, so lässt sich feststellen, dass der G8-Afrika-Aktionsplan noch immer die richtigen Bereiche für Verbesserungen der *governance* in Afrika herausstellt. Auch im Jahr 2007 finden sich einige „Pflichttermine“ auf der G8-Agenda, welche von verschiedenen Akteurskonstellationen zur Kommunikation von *governance*-relevanten Themen genutzt werden können (s. Kasten 2). Wie diese Themen bearbeitet werden bzw. Empfehlungen für inhaltliche Fokussierung finden sich im folgenden Kapitel.

Kasten 2: G8-relevante Akteure und Termine im Jahr 2007

Im Jahr 2007 wird der G8-Gipfel in Heiligendamm (8.-10. Juni) erhebliche Aufmerksamkeit erhalten. Um die G8-Gipfel herum finden jedoch auch zahlreiche kleinere und größere Veranstaltungen zu und Treffen zwischen G8 und Afrika statt.

Hinsichtlich der gegenseitigen Rechenschaftspflicht der G8 und Afrikas sind als feste Termine bereits für April und Oktober Treffen des *African Partnership Forum* auf der Agenda; das April-Treffen dient in der Regel zur strategischen Themenplanung. Zudem wird im Jahr 2007 der zweite *UNECA-OECD/DAC mutual review* erscheinen.

Für das erste Halbjahr 2007 (Januar bis Juni) hat zudem der G8-Vorsitz (Deutschland) auch die EU-Präsidentschaft inne, bevor im Juli innerhalb der EU die Präsidentschaft von Portugal übernommen wird. Damit befindet sich Deutschland 2007 in einer international vergleichbar exponierten Situation wie Großbritannien im Jahr 2005.

Nach Diskussionen in Khartum Anfang 2006 um den Vorsitz der Afrikanischen Union ist es noch unklar, welcher Staat 2007 den AU-Vorsitz haben wird. Für 2006 wurde Kongo-Brazzaville der Vorsitz übertragen, statt dem Sudan. Letzterer hat eine international umstrittene Regierung und AU- bzw. UN-Friedenstruppen zur internen Konfliktschlichtung im eigenen Land.

Im Frühjahr und Herbst tritt jeweils das Pan-Afrikanische Parlament (PAP) in Midrand/Südafrika zusammen. Es hat alle afrikanischen Staaten dazu aufgefordert, am APRM teilzunehmen, blieb jedoch hinter einer Forderung nach Berichterstattung über die Ergebnisse an die Parlamentarier zurück. Das PAP hat bislang nur eine beratende Funktion, könnte jedoch langfristig zur Legitimation der AU über die Regierungen hinaus eine ähnliche Rolle wie das Europäische Parlament einnehmen.

4 Geber-Engagement der G8 im Bereich *governance* in Afrika

Auf der Geber-Agenda erhält *governance* zunehmend Bedeutung: Die G8-Staaten legen mit ihrer Entwicklungshilfe unterschiedliches Gewicht auf den im Entwicklungsausschuss der OECD (DAC) definierten Bereich „Regierung und Zivilgesellschaft“: von 1,8% ihrer offiziellen Entwicklungshilfe (*official development assistance* - ODA) im Falle Frankreichs über 6,7% der deutschen ODA bis zu nahezu ein Fünftel (UK: 19,3%) oder leicht darüber (USA: 21,3%) (vgl. Daten des OECD-DAC von 2004). Diese DAC-Statistik erfasst selbstverständlich nur einen Teilbereich der für *governance*-Fragen relevanten Interaktionen. Darüber hinaus ist auch die Wahl der Entwicklungszusammenarbeits-Instrumente eine mögliche *governance*-relevante Entscheidung. Die zugrunde liegende Philosophie von Budgethilfe ist eine Förderung nationaler Kapazitäten. Auch wenn die Agenda nicht mit zu vielen politischen Erwartungen überfrachtet werden sollte, bieten sich hier fallweise Anknüpfungspunkte. Zu den Aktivitäten im Bereich Regierungsführung zählen (jenseits der ODA) auch der politische Dialog, etwa in Fragen der Menschenrechte, des inner- und zwischenstaatlichen Friedens/der Konfliktbearbeitung oder auch hinsichtlich der Umsetzung von Reformvorhaben. Diese Punkte werden, mit unterschiedlicher Handhabung, sowohl in der Entwicklungszusammenarbeit als auch über das außenpolitische Ressort bearbeitet.

Häufig wird im Bereich *governance*-Förderung vom Aufbau der Kapazitäten des Partners gesprochen. *Governance and capacity building* war etwa auch ein Kapitel im Bericht der *Commission for Africa* (vgl. dazu auch Mephram/Lorge 2005). In diesem Bereich bestehen auch bereits einige internationale Initiativen auf welche der Bericht cursorisch verweist, beispielsweise die *African Capacity-Building Foundation* (vgl. *Commission for Africa* 2005: 136; zur ACBF ausführlicher auch Annex D). Unklar bleibt das Zusammenspiel der verschiedenen Initiativen.

Eine Reihe von Gebern wollen sich erklärtermaßen mit ihrer Hilfe am APRM orientieren, was wünschenswert ist, um zusätzliche Anreize für die Teilnahme am *review*-Verfahren zu schaffen. Beispielsweise hat die Europäische Union eine *governance* Initiative in einer finanziellen Größenordnung von € 3 Milliarden angekündigt (2007 bis 2013). Die EU-Initiative soll aus dem 10. Europäischen Entwicklungsfonds (EEF) finanziert werden, aus bisher ungenutzten Mitteln. Mit diesen Geldern sollen zwischen 2007 und 2013 Reformen unterstützt werden in Staaten, die Aktionspläne für „ambitionierte und nachhaltige“ Schritte vorlegen. Diese Unterstützung soll zusätzlich zu den Länderallokationen und innerhalb bestehender Programmlinien bereitgestellt werden (vgl. Rede von Kommissar Louis Michel vor dem Entwicklungsausschuss des Europäischen Parlaments am 11. Juli 2006). Die britische Regierung wird laut ihrem unlängst veröffentlichten Weißbuch eine *governance and transparency* Initiative mit einem Fonds von £ 100 Millionen (rund € 150 Millionen) auflegen. Unter der Ägide der UNDP besteht bereits ein NEPAD Trust Fund, welcher auch von bilateralen Gebern unterstützt wird, und eine direkte Finanzierung – und damit mögliche Kompromittierung der *ownership* afrikanischer Staaten – vermeiden hilft. Auch bemüht sich die UN über ihre regionale Wirtschaftskommission UNECA als inhaltlicher Partner für NEPAD und den APRM zur Verfügung zu stehen. Der UNECA *governance*-Bericht 2005 wurde oben bereits angesprochen. Inhaltliche Diskussionen entlang der APRM-Richtlinien und ihrer Operationalisierung sollen zudem in einem *African Governance Forum* der UN stattfinden.

Hier ist also eine Aufgabe, die bisher nebeneinander bestehenden Mechanismen sowohl auf afrikanischer Seite als auch der Geber sinnvoll aufeinander zu beziehen bzw. miteinander zu verbinden. Andererseits besteht hier die Gefahr, afrikanische *ownership* mittelfristig zu unterminieren, wenn der bisher freiwillige Prozess als Grundlage für ODA-Mittelzuweisungen genutzt wird.

4.1 Wer sind die Partner?

Die G8 wurde als informelles Treffen der Staats- und Regierungschefs (also der Exekutiven) zu Fragen der Weltwirtschaft gegründet („Kamingespräche“). Es ist grundsätzlich eine überlegenswerte Frage, ob dies im gegenwärtigen Kreis der Teilnehmer noch zu leisten ist. In Fragen der Regierungsführung in Afrika wird beispielsweise China ein zunehmend wichtiger Akteur. China scheint bisher nicht erkennbar eingebunden in eine internationale Diskussion wie sie im Rahmen des DAC geführt wird (und nicht unbedingt interessiert), zeigt sich aber durchaus beeindruckt von NEPAD und dem APRM. Die G20 (bisher als Runde der Finanzminister) sind ein Beispiel für die Einbindung neuer Partner in der *global governance*, wenn auch aus Afrika nur Südafrika vertreten ist. Möglich wäre eine Veränderung zu einer (dauerhaften) „G8+“. Dies birgt allerdings auch Nachteile: mit der Ausweitung einer informellen Runde geht zwangsläufig Informalität in der Handhabbarkeit verloren – eine Internalisierung möglicher Differenzen bedeutet nicht zwangsläufig ihre Auflösung.

Nichtsdestotrotz wird Anerkennung ihres gewachsenen internationalen Gewichts auch von afrikanischen Staaten eingefordert, welche in den letzten Jahre nicht zuletzt im Rahmen der UN vermehrt miteinander abgestimmt agieren. *Ownership* ist ein zentraler Punkt für eine erfolgreiche Reformpartnerschaft, auch immer wieder von G8 in ihren Kommuniqués betont. Afrika gewinnt international an politischem Gewicht. Es gilt, die G8-Partnerschaft mit Afrika zu stärken und eventuell symbolisch aufzuwerten. Welche Partner bieten sich für diese Aufwertung an? Einerseits Staaten mit entsprechendem Eigengewicht, sowie Staaten, die mit gutem Beispiel vorangehen. Beide Alternativen sind – zumindest in Afrika – jedoch mit Problemen behaftet: *Regionalmächte* bzw. *potentielle Ankerländer* wie Südafrika (bereits an den G20 beteiligt) oder Nigeria sowie eventuell Äthiopien/Kenia haben den Nachteil der Exklusivität gegen andere Staaten und bergen oftmals große Risiken hinsichtlich der Regierungsführung. Dies könnte unerwünschte, entmutigende Signale an afrikanische Reformer aussenden. *Good Performers* hingegen sind häufig zu klein, um genügend Gewicht für die Diskussion weltwirtschaftlicher Fragen zu haben. Als Beispiel ist Ghana anschaulich: es feiert 2007 seinen 50. Unabhängigkeitstag. Als erste Kolonie Afrikas unabhängig und (wieder) *good performer* wäre Ghana 2007 symbolisch aufzuwerten durch eine Einladung an Präsident Kufuor. Eine Verstärkung einer ghanaischen G8+ Position erscheint aber aufgrund des geringen wirtschaftlichen und politischen Gewichts des Landes als nicht sinnvoll.

Als Alternative wären *Regionalorganisationen* eventuell wünschenswert als Repräsentanten aufgrund der breiteren Basis gegenüber einzelnen Regionalmächten; Geber würden die regionalen Ausgleichsmechanismen der Staaten mit berücksichtigen, wenn Regionalorganisation der Fokus des politischen Engagements wären. Diese Organisationen sind aber einerseits aufgrund eben der Ausgleichsmechanismen in der Regel politisch schwerfällig und bergen zudem das Risiko politischer Schwierigkeiten, da in ihnen

üblicherweise die Vorsitze rotieren. Zu Zeiten des Vorsitzen von Staaten mit schlechter Regierungsführung würden unerwünschte politische Signale ausgesandt. Als Repräsentant der afrikanischen Staaten bieten sich v.a. AU oder NEPAD an, welche ähnlich der EU-Kommission dauerhaft als gesetzter Teilnehmer in der Diskussion zu Fragen Afrikas anzuerkennen wären. Repräsentanten der RECs könnten und sollten weiterhin informell und fallweise hinzugebeten werden.

Politisches Gremium zur Abstimmung mit Afrika im Rahmen der G8 ist das *African Partnership Forum*. Das Forum setzt sich zusammen aus den G8-Beauftragen, Vertretern von NEPAD, den Kommissionen der AU und der EU, den afrikanischen Regionalorganisationen wie ECOWAS, SADC, etc. sowie besonderen Partnern wie der UN-Wirtschaftskommission für Afrika (UNECA). Das Partnerschaftsforum tagt zweimal jährlich und nutzt die April-Tagung zur Diskussion von Schwerpunkten und künftigen Herausforderungen sowie die Oktober-Tagung zum Progress Report. Finanzausgaben/-forderungen sind explizit nicht das Ziel dieses Forums.

4.2 Was sind die Themen?

Innerhalb der G8-Afrika-Diskussion bieten sich aufgrund des oben unterbreiteten afrikanischen *governance*-Befunds und der skizzierten bisherigen G8-Empfehlungen drei große Themenfelder an. Man kann dabei entweder auf eine Präzisierung bisheriger Diskussionen hinarbeiten (ein Themenbereich vertiefen, etwa Korruption), eigene Reformanstrengungen hinsichtlich der Unterstützung Afrikas herausstreichen (*Gebergovernance*) oder auch an positiven Entwicklungen in Afrika und bestehende Kooperationsforen anknüpfen und eventuell den Kreis der in die Diskussion Einbezogenen vorsichtig erweitern (Legitime Vertreter Afrikas, etwa verstärkte Kooperation mit Parlamenten). Alle drei Optionen sind in der internationalen Diskussion. Die Themen sind durchaus auch aufeinander zu beziehen und daher miteinander kombinierbar.

Das Thema *Korruption* ist innerhalb der G8-Afrikadiskussion nicht neu, wird aber als wichtiger Bereich erhalten bleiben, wie der *governance*-Befund für Afrika gezeigt hat. Es bleibt die Frage, wie dieses Thema innovativ, langfristig und nachhaltig angegangen werden kann (vgl. Fritz 2006). Korruption wird gegenwärtig von bilateralen Gebern bearbeitet und darüber hinaus v.a. in der Utstein-Gruppe und EITI behandelt. Verbesserung der Transparenz könnte ein Thema für gemeinsame Überlegungen der G8 und der NEPAD-Pioniere sein. Ein weiteres Thema aus dem Bereich *governance* – und eine konkretere Fassung auch des Themas Korruption – ist die verantwortungsvolle Verwendung von Ressourcen-Einnahmen. Dies ist einerseits bedeutsam, um eigene Einkommensquellen für afrikanische Staaten zu sichern. Andererseits kann es gesehen werden als externe Unterstützung von *governance*-Diskussionen um good practice, zusätzlich zu Mechanismen wie dem APRM. Der *Kimberley-Prozess* ist ausdrücklich im Afrika Aktionsplan als beispielhaft erwähnt. Dies gilt auch für die *Extractive Industries Transparency Initiative* (EITI), deren Fokus zwar nicht allein in Afrika liegt, deren inhaltlichen Anknüpfungspunkte zum APRM aber in einigen Ländern auf der Hand liegen. Ebenso angestoßen ist nachhaltiges *Management einiger natürlicher Ressourcen* (Tropenholz) über Zertifizierungsmaßnahmen, auch unterstützt von der Europäischen Kommission (s. auch Mepham/Lorge 2005). Ein Gesamtüberblick der bestehenden Mechanismen im Bereich Ressourcen-Management und ihrer Stärken und Schwächen wäre

somit ein mögliches Thema mit großer *governance*-Relevanz in vielen Staaten Sub-Sahara Afrikas und könnte sehr gut APRM-Standards und Normen aufgreifen.

Zu den *Mechanismen gegenseitiger Rechenschaftspflicht* gehört – für die G8 relevant: der ECA-OECD/DAC *mutual review*. Diese Gegenseitige Berichterstattung hat erstmals 2005 stattgefunden; ein erneutes Erscheinen des zweijährigen Bericht steht im Jahr 2007 an. Der *mutual review* ist in seinen Aussagen zum Verständnis von *governance* recht konkret; es wird ein ausdrücklicher Bezug zum *African Governance Report* von UNECA hergestellt. Der 2007 erneut anstehende ECA-OECD/DAC *mutual review* ist in seiner Gliederung bereits erkennbar. Da es sich um eine gegenseitige Überprüfung handelt, dürfte es dabei auch um die Planung, Koordination und Umsetzung der Geberseite (*donor governance*) gehen. Hier ist von den Gebern einerseits die Fähigkeit zur Selbstkritik gefragt bzw. die Bemühungen um nationale Reformen vor allem im Sinne der Paris Erklärung. Der UNECA-OECD/DAC-Bericht bietet zugleich aber auch Möglichkeiten, das Thema der Qualität von Regierungsführung mit einem höheren Stellenwert öffentlich zu diskutieren, beispielsweise in dem der Bericht zusätzlich mit einem Schwerpunkt-Thema *governance* verbunden wird bzw. in diesem Bereich explizit Verbindungen zum Fortschrittsbericht des Afrika Aktionsplans hergestellt werden. Angesichts der veröffentlichten APRM-Berichte ist diese (fach)öffentliche Diskussion erwartbar. Eine direkte Unterstützung des APRM ist dabei allerdings wenig zielführend; der Mechanismus lebt von seiner Glaubwürdigkeit als afrikanische Eigenanstrengung. Direkte Geberunterstützung würde hier mehr schaden als nützen. Im Blick auf die Stärke des APRM als afrikanisch-gelenkter Initiative ist es empfehlenswert, Puffer zwischen Gebern und afrikanischen Staaten zu schaffen. Als Puffer könnten interessierte Geber aufgefordert werden, zur *Unterstützung des APRM* über einen APRM Trust Fund zu finanzieren und nicht unmittelbar über die *review*-Ergebnisse zu gehen. Wenn nationale Pläne aus dem *review* resultieren (wie in Ghana), könnte der Verweis auf die Paris-Agenda hilfreich sein und dort Geberunterstützung in der Umsetzung vorher national identifizierter Prioritäten angeboten werden.

„Nationale Prioritäten“ sind dabei weiter zu verstehen als Prioritäten der Regierungen. Jede glaubwürdige Reformstrategie muss Kräfte der Zivilgesellschaft mit einbinden (letztlich erfüllen sie auch im Reformprozess *watch-dog*-Funktionen). Ein zentrales Problem hinsichtlich der Organisationen der Zivilgesellschaft ist ihre oftmals fragwürdige demokratische Legitimation, wenn sie zu Fragen der Politikgestaltung Stellung nehmen. Da sich die politische *governance* in vielen afrikanischen Staaten bereits merklich verbessert hat, gibt es auch hier Möglichkeiten neuer Ansatzpunkte. Legitime Vertreter der Bevölkerung sind in demokratischen Staaten die Parlamente. Ein Geberengagement mit Parlamentariern trifft auf Schwierigkeiten: einerseits sollten sich Staaten nicht massiv in die Innenpolitik anderer Staaten einmischen (jenseits völkerrechtlicher Aspekte), was bei der Unterstützung von Parlamentariern bestimmter politischer Ausrichtungen unmittelbar der Fall wäre. Andererseits ergibt sich ein (technisches) Problem hinsichtlich der Nachhaltigkeit von Interventionen: Parlamentarier sollten Volksvertreter auf Zeit sein. *Capacity-building* von Parlamentariern wird daher (a) Mandatsträger gegenüber ihren Herausforderern bevorzugen (und so politische Implikationen haben) sowie (b) in jeder Legislaturperiode erneut Schulungen anbieten müssen, wenn neue Parlamentarier gewählt wurden, ohne dass allgemeine Entwicklungserfolge des Landes eine *Capacity*-Lücke bereits geschlossen hätten. Es geht also bei einem Engagement mit Parlamenten v.a. um eine Stärkung der Parlamente als Institution,

d.h. etwa der wissenschaftlichen Mitarbeiter von Ausschüssen (v.a. dem Haushaltsausschuss zur Unterstützung der *checks and balances*) sowie der allgemeinen Parlamentsverwaltung. Der Einwand, im Kreis der G8 trafen sich die Vertreter der Exekutiven, Parlamente seien dort nicht beteiligt (das Kamingsgespräch-Argument), mag zutreffen. Allerdings beruht die Politikgestaltung in Demokratien auf parlamentarischen Entscheidungen. Zudem hat eine Unterstützung der Legislativen den deutlichen Vorzug, mehrere Agenden parallel angehen zu können: insbesondere in der Verbesserung der Arbeit von Parlamenten könnte erkennbar (auch symbolisch) die politische Veränderung in Afrika unterstützt werden. Zudem sind Parlamente als die klassische Institution der Rechenschaftspflicht bedeutsam für die Transparenz des Regierungshandelns; noch dazu mit einem formellen Mandat der Bevölkerung ausgestattet (anders als beispielsweise NGOs als Interessenvertreter).

5. Schlussbetrachtung

Eine angestrebte Reformpartnerschaft mit Afrika sollte auf positive Veränderungen aufbauen, diese fördern und auch öffentlich unterstützen. Öffentliche Kritik an offensichtlichen Entgleisungen von Reformprozessen ist damit weder ausgeschlossen noch hinfällig. Sie kann aber nicht das zentrale Element einer Reformpartnerschaft sein.

In allen drei der hier diskutierten Themenmöglichkeiten sollten von überzogenen Erwartungen gewarnt werden. Auch wenn die Diskussion positiv formuliert ist, um Potentiale aufzuzeigen: Erstens ist es sehr unwahrscheinlich, dass jeder Fall einer Reformpartnerschaft (d.h. jedes Land) ein Erfolg wird. Und zweitens wird jedes Engagement in den drei Bereichen eines langfristiges Engagement bedürfen. Schnelle Problembehebungen sind im Bereich der Qualität von Regierungshandeln nicht zu erwarten, da hier – selbst bei sehr starkem politischen Willen einer Regierung – längerfristige Strukturveränderungen auch einer schrittweisen und nachhaltigen Veränderung etwa der politischen Kulturen bedürfen. Reformen werden auch in Industrieländern in einem – bekanntermaßen zum Teil mühsamen – politischen Prozess umgesetzt und auf diesem Weg öffentlich diskutiert, kritisiert, verändert und angepasst. Externe Geber haben daher häufig Ergebnisse zu akzeptieren, die nicht ihren ursprünglichen Präferenzen entsprechen bzw. einen anderen Pfad gewählt haben als dies im Geberland wahrscheinlich erfolgt wäre. Das Mikro-Management von Reformanstrengungen ist daher wenig erfolgsversprechend und auch nicht zielführend. Wichtig für eine Reformpartnerschaft ist die Überprüfung der Richtung von Veränderungen bei Beachtung der in der Paris Erklärung eingegangenen Verpflichtungen.

Ein weiterer Punkt der Betrachtung betrifft die Art des Geberengagements mit Reformprozessen. Multilaterale Vorgehensweisen – insbesondere in so informellen Rahmen wie die G8, aber auch in stärker formalisierten Geberkoordinationsrunden in Partnerländern – mögen oftmals bereits im Kreis der Geber ‚nur‘ Kompromissergebnisse hervorbringen. Einerseits kann man dem jedoch entgegen, dass eine durchgehaltene ‚puristische‘ Position zwar der heimischen (Wahl)Bevölkerung klar zu vermitteln ist, vermutlich aber international eine Randposition einnehmen wird. Die Umsetzung von *second best solutions* mag hier aus strategischen Erwägungen weiter führen, als die Forderung – und Nichtumsetzung – einer radikalen Variante. Die in multilateralen Kreisen erzielten Kompromisse tragen so aber sicherlich auch zur Abmilderung einer überzogenen Erwartungshaltung an die afrikanischen

Staaten bei. Es sollte nicht vergessen werden, dass es sich bei den Partnerstaaten um Entwicklungsländer handelt, in denen Defizite in der wirtschaftlichen Struktur auch Rückwirkungen auf die politischen Prozesse und Steuerungsfähigkeit erwarten lassen.

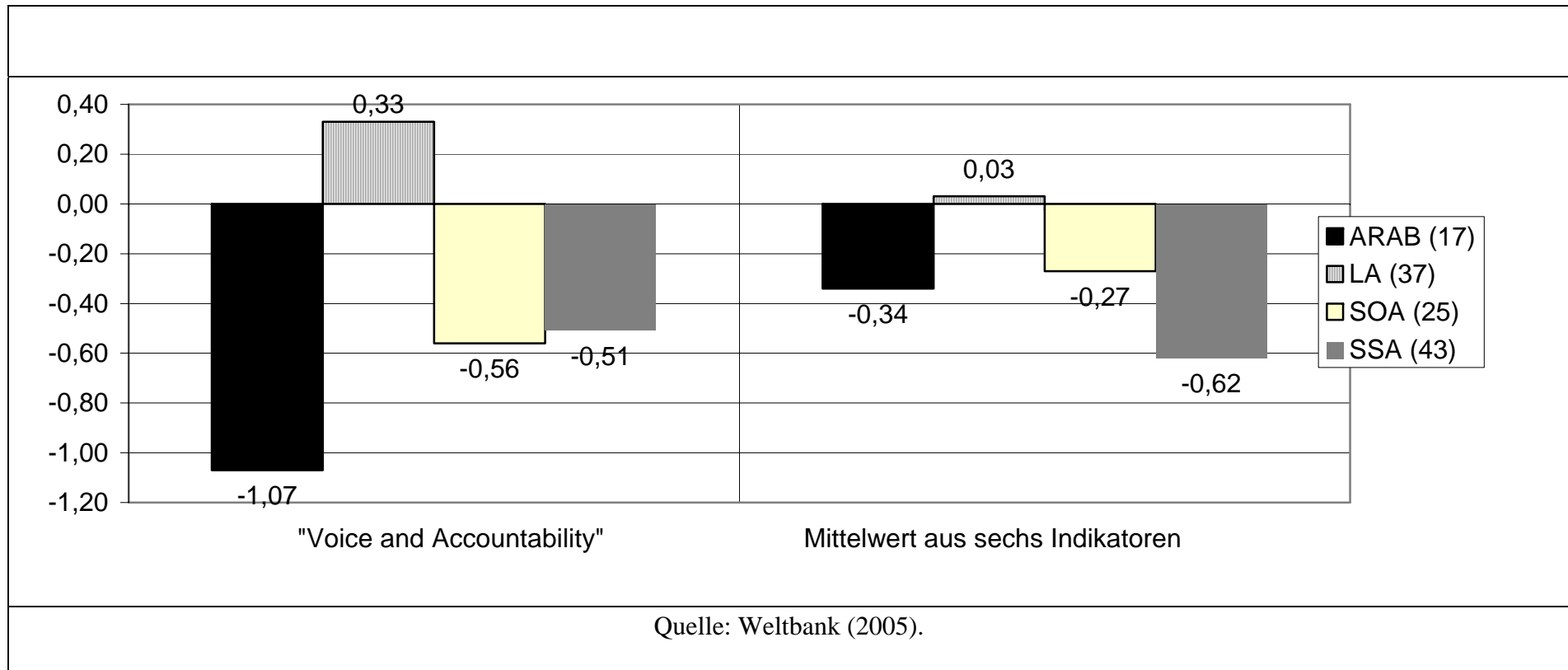
ANNEX A - Tabellen, Daten und Statistiken

A1: Governance-Daten der Weltbank im inter-regionalen Vergleich, 2004

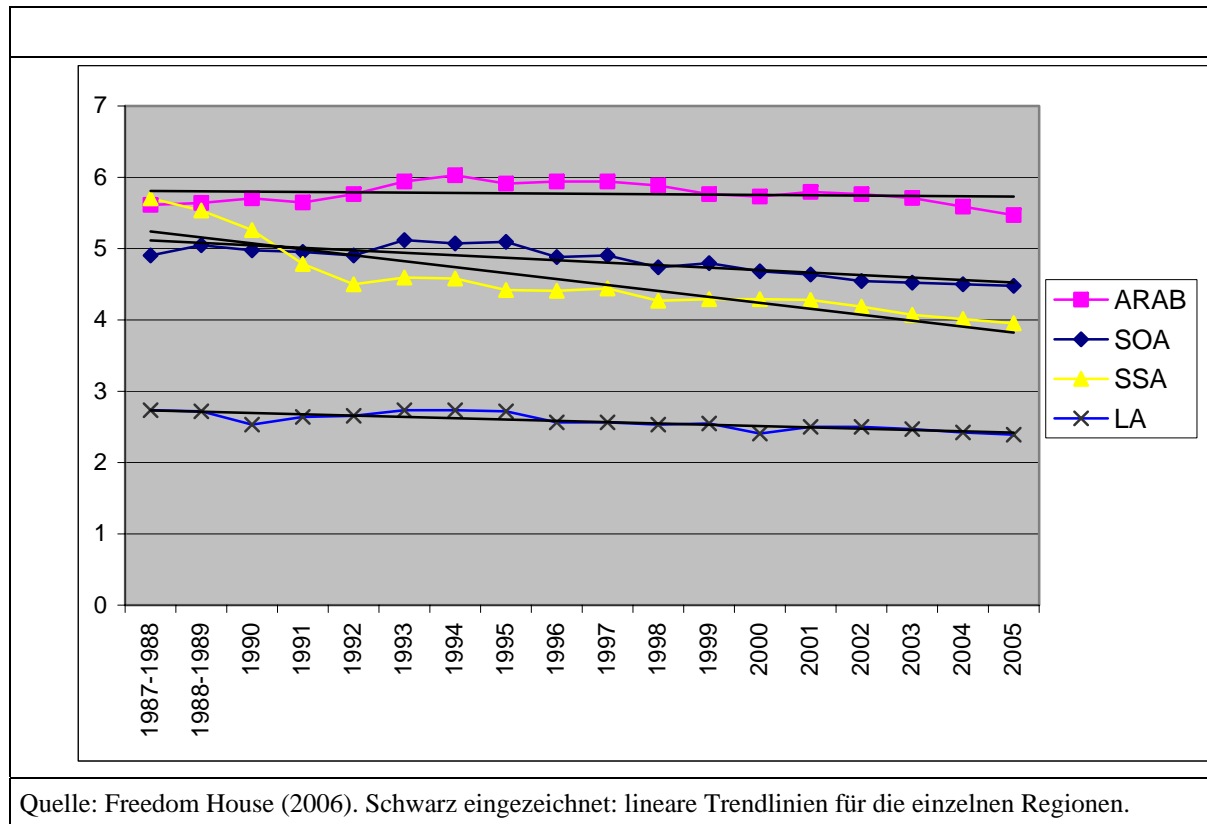
	V&A	Sta	PS	Sta	GE	Sta	RQ	Sta	RoL	Sta	Corr	Sta	Ø	Sta
LA (33)	0,33	0,72	0,10	0,91	-0,12	0,68	0,07	0,69	-0,11	0,77	-0,08	0,68	0,03	0,74
ARAB (18)	-1,07	0,41	-0,38	0,97	-0,04	0,76	-0,40	0,75	-0,12	0,79	-0,05	0,72	-0,34	0,73
SOA (25)	-0,56	0,87	-0,25	0,95	-0,11	0,98	-0,17	1,0	-0,24	0,85	-0,26	0,91	-0,27	0,93
ZA (5)	-1,41	0,39	-0,90	0,48	-0,98	0,28	-1,28	0,90	-1,18	0,18	-1,14	0,15	-1,15	0,40
SSA (43)	-0,51	0,78	-0,55	0,85	-0,70	0,61	-0,62	0,65	-0,71	0,63	-0,62	0,52	-0,62	0,67
"Der Westen"	1,30	0,24	1,01	0,59	1,63	0,49	1,40	0,34	1,57	0,41	1,76	0,56	1,44	0,44

Quelle: Weltbank (2005). V&A = Voice and Accountability (Demokratie-Wert); Sta = Standardabweichung;
 PS = Politische Stabilität; GE = Effektivität des Regierungshandelns; RQ = Regulierungsqualität; RoL= Rechtsstaatlichkeit; Corr =
 Korruptionskontrolle; Ø = Mittelwert. ZA = Zentralasiat. Republiken

A2: Governance-Indikatoren der Weltbank im inter-regionalen Vergleich



A3: Politische Rechte und bürgerliche Freiheiten, 1988 – 2005



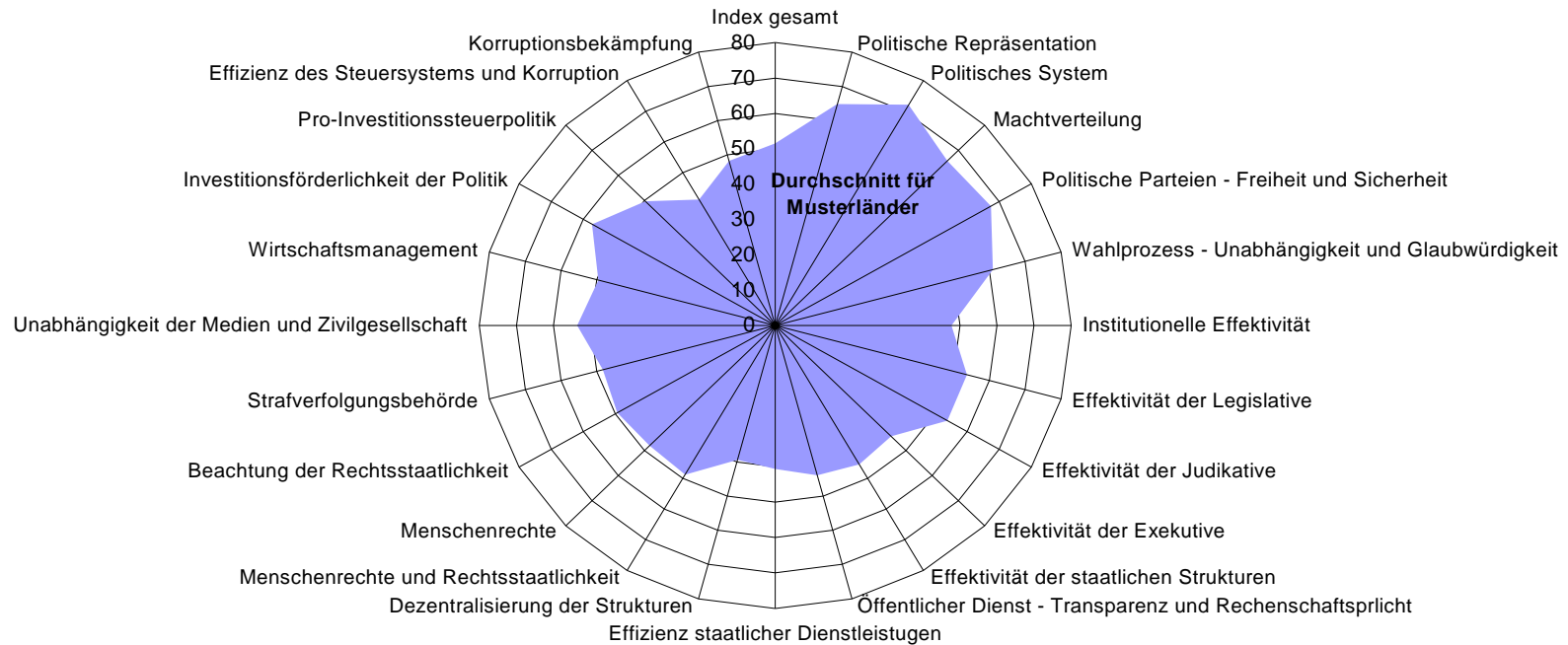
A4: Governance-Themen der G8-Gipfel und Paris-Deklaration im Überblick

KANANSASKIS 2002 / AFRICA ACTION PLAN	GLENEAGLES 2005	PARIS DECLARATION
<p>Unterstützung von NEPAD durch:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Capacity Building - Verbesserung administrativer und ziviler Dienste - Stärkung der Parlamentskontrolle - Partizipative Entscheidungen - Rechtsreform - Unterstützung afrikanischer Maßnahmen zu fairen Wahlen und Wahlkampagnen gemäß NEPADs Forderung nach Umsetzung „globaler Demokratiestandards“ - Unterstützung afrikanischer Maßnahmen zur Eingliederung von Politikern und Zivilgesellschaft in alle NEPAD-Prozesse - Unterstützung der Reform des Sicherheitssektors durch Hilfe bei der Entwicklung von unabhängiger Gerichtsbarkeit und demokratisch kontrollierten Politikstrukturen. 	<p>Unterstützung von NEPAD und AU durch:</p> <p>flexible Finanzierung von AU Panafrikanischen Institutionen</p> <p>Unterstützung des African Peer Review Mechanism durch Respektieren von Ownership und dem APRM Secretariat Trust Fund</p> <p>Koordinierte Unterstützung der afrikanischen Länder bei der Implementierung ihrer Nationalen Good Governance Strategien sowie ihren Länderaktionsplänen zur Umsetzung der APRM-Empfehlungen</p> <p>Unterstützung größerer Transparenz im Public Finance Management, einschließlich Einnahmen, Ausgaben, Budget und Einfuhrlicenzen, Beschaffungen und öffentlichen Konzessionen, durch erhöhte Unterstützung beim Capacity Building in Ländern, die ernsthafte Anstrengungen bei der Korruptionsbekämpfung, Rechenschaft und Transparenz unternehmen</p>	<p>Stärkung der Nationalen Entwicklungsstrategien der Partnerländer sowie dazu gehörigen operationellen Rahmenwerken</p> <p>Stärkung der Parlamentsrolle in Nationalen Entwicklungsstrategien und/oder Budgets</p> <p>Zusammenarbeit mit Partnerländern zum Aufbau gegenseitig vereinbarter Rahmenwerke, die verlässliche Prüfungen von Durchführung, Transparenz und Rechenschaft gewährleisten</p> <p>Bereitstellung zeitgerechter, transparenter und umfassende Informationen über Hilfsleistungen, damit Autoritäten der Partnerländer umfassende Budgetberichte ihren Legislativen und Bürgern vorlegen können</p>
<p>Stärkung von Capacity Building Programmen in Verbindung mit wirtschaftlicher und gemeinschaftlicher Regierungsführung durch Unterstützung NEPADs Prioritäten:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Einführung makroökonomisch ehrlicher Strategien, Stärkung des Public Finance Management - Stärkung von Rechenschaft - Schutz der Integrität des monetären Systems und Finanzsystems - Stärkung von Rechenschaft und Prüfung - Entwicklung eines effektiven gemeinschaftlichen Governance Netzwerkes <p>Durch:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Unterstützung internationaler und afrikanischer Organisationen wie ACBF, AFRITACs, IMF, bei der Ausweitung regionaler technischer Unterstützung und Capacity Building Programme 	<p>Unterstützung größerer Transparenz im Public Finance Management, einschließlich Einnahmen, Ausgaben, Budget und Einfuhrlicenzen, Beschaffungen und öffentlichen Konzessionen, durch erhöhte Unterstützung beim Capacity Building in Ländern, die ernsthafte Anstrengungen bei der Korruptionsbekämpfung, Rechenschaft und Transparenz unternehmen</p>	<p>Hilfe bei der Stärkung der Kapazitäten von Partnerländern</p> <p>Verbesserung der Rechenschaft von Gebern und Partnerländern gegenüber ihren Bürgern und Parlamenten</p> <p>Definierung von Maßnahmen und Standards zur Durchführung und Rechenschaft von Partnerländer-Systemen im Public Finance Management, Beschaffung treuhänderischer Absicherung und Umfeldprüfung</p> <p>Vermeiden von Parallelstrukturen bei der Projektimplementierung</p>

<ul style="list-style-type: none"> - Finanzierung von Afrika-geführter Forschung zu wirtschaftlichen Governance Themen über UNECA, subregionalen und regionalen Organisationen und anderer afrikanischer Institutionen und Organisationen 		
<p>Unterstützung des African Peer Review Übereinkommens durch:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ermutigung zu Kooperation zwischen der OECD und der UNECA durch Eingliederung der UNECA im DAC-Peer Review Prozess - Ermutigung zu Informationskommunikation zwischen Afrika und seinen Partnern <p>Unterstützung regionaler Organisationen bei der Entwicklung von Instrumenten zur Erleichterung des Peer Review Prozesses</p>	<p>[s.o.: Unterstützung des African Peer Review Mechanism durch Respektieren von Ownership und dem APRM Secretariat Trust Fund]</p>	<p>Nutzung existenter Peer Review-Mechanismen</p> <p>Respektieren der Führungsstile von Partnerländern und Stärkung ihrer Fähigkeiten diese aus zu üben</p>
<p>Gesteigerte Aufmerksamkeit gegenüber und Unterstützung afrikanischer Maßnahmen zur Umsetzung von Menschenrechten durch:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Unterstützung von Menschenrechts-Aktivitäten sowie regionaler und subregionaler Menschenrechtsinstitutionen in Afrika - Unterstützung afrikanischer Maßnahmen zur Implementierung von Menschenrechts-Verpflichtungen afrikanischer Regierungen - Unterstützung afrikanischer Maßnahmen zur Förderung der Abstimmung untereinander und zur Absicherung der Rechenschaft für Menschen- und Völkerrechtsverletzungen 	<p>Aufruf an die afrikanischen Länder, die African Charter für Menschen- und Bürgerrechte samt ihrer Protokolle zu implementieren</p>	
<p>Unterstützung afrikanischer Maßnahmen zur Förderung von Gender Gleichheit und Stärkung von Frauen durch:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Unterstützung afrikanischer Maßnahmen zur Erreichung von gleicher Partizipation afrikanischer Frauen in allen NEPAD-Bereichen sowie zur Erfüllung der NEPAD-Ziele <p>Unterstützung der Umsetzung von Gender-Mainstream in allen Politikbereichen und Programmen</p>	<p>-----</p>	
<p>Intensivierung der Unterstützung bei der Annahme und Implementierung von effizienten Maßnahmen zur Bekämpfung von Korruption, Bestechung und Veruntreuung durch:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Absicherung der jüngsten UN Konvention gegen Korruption und der jüngsten Ratifizierung der UN Konvention gegen transnationale organisierte Kriminalität - Stärkung und Mithilfe bei der Implementierung und Überwachung der OECD Konvention gegen Bestechung sowie durch Mitwirken an Anti-bestechungs- und Anti-Korruptionsprogrammen über Internationale Finanzinstitutionen und der Multilateralen Entwicklungsbanken 	<ul style="list-style-type: none"> - Unterstützung bei der Unterzeichnung und Ratifizierung der AU Konvention zur Prävention und Bekämpfung von Korruption und Unterstützung mit Blick auf eine Implementierung der Konvention - Erhöhte finanzielle und technische Unterstützung für Transparenz- Initiativen der Rohstoffindustrie (EITI) sowie für Länder, die EITI implementieren oder ähnliche Praktiken. - Aufruf an alle Ressourcenreichen Länder EITI oder ähnliche Maßnahmen zu implementieren 	

<ul style="list-style-type: none"> - Intensivierung internationaler Zusammenarbeit zur Rückführung illegal erworbenen Kapitals - Unterstützung freiwilliger Anti-korruptions-initiativen, wie die DAC-Richtlinien, OECD Richtlinien für multinationale Unternehmen und dem UN Global Compact - Unterstützung der Rolle von Parlamenten bei der Adressierung von Korruption und dem Vorantreiben von Good Governance <p>Unterstützung afrikanischer Länder in ihrem Bestreben zur Bekämpfung von Geldwäsche sowie Unterstützung der Weltbank/IMF Bemühen zur Verbesserung der Koordination in der Bereitstellung technischer Hilfsleitungen bei der Bekämpfung von Geldwäsche und Terroristenfinanzierung in afrikanischen Länder</p>	<p>und an Weltbank/IMF und regionale Entwicklungsbanken diese dabei zu unterstützen</p> <ul style="list-style-type: none"> - Unterstützung von angemessenen Kriterien zur Rechtsgültigkeit von EITI - Transparenz soll auch auf andere Sektoren ausgedehnt werden, wie die G8 es schon in Pilotprojekten umsetzt. - <i>Energische Arbeit für die jüngste Ratifizierung der UN Konvention gegen Korruption und Beginn von Diskussionen zu ihrer effizienten Implementierung. Etablierung effektiver Mechanismen innerhalb der G8-Administrationen, in Übereinstimmung mit vorhergehenden G8- und UNCAC- Verpflichtungen, um Kapitalanlagen wieder zu erlangen.</i> - <i>Ermutigung aller Länder öffentlich jenen den Eintritt in „Sichere Häfen“ zu verweigern, die sich der Korruption Schuldig gemacht haben.</i> - <i>Einführung höchster internationaler Standards in Transparenz und Informationsaustausch in allen Steuerangelegenheiten</i> <p>Weiterführung der Unterstützung von Finanzstabilitätsforen zur Förderung und Beobachtung von Fortschritten bei der Implementierung internationaler Standards, insbesondere dem neuen Prozess der offshore Finanzzentren von März 2005</p>	
---	---	--

A5: UNECA African Governance Report, Synopsis of 2005,
 Durchschnittliches Ergebnis für 28 untersuchte afrikanische Länder



A6 a: Länder-Rankings

	IDA/ CPIA 83	Freedom House 202	BTI/ Status 119	BTI/ Management
1. Fünftel	CAV(5); TAN(7); GHA(11); SEN(12); UGA(13);	CAV(10);	BOT(16); SA(18);	BOT(3); SA(11); SEN(17); GHA(18); MAL(22)
2. Fünftel	BUR(22); BEN(23); MAL(24); RUA(27); LES(29); MAD(31); KEN(32)	SA(48); BEN(62); BOT(63); GHA(68); LES(72); MAL(74); NAM(78);	NAM(26); GHA(31); SEN(35); MAD(40); BEN(45);	MAD(25); NIG(28); MOS(29); NAM(33); TAN(34); SIE(37); BEN(38); SAM(43); NIA(45)
3. Fünftel	MOS(35); MAW(36); ETH(38); KAM(42); SIE(44); NIG(46); SAM(48)	SEN(83); KEN(95); MAD(97); MOS(99); NIG(101); GAM(117); GUIB(119)	MAL(49); SAM(52); MOS(56) UGA(59); KEN(60); TAN(64); NIA(67); NIG(67); BUR(68)	 MAW(64); KEN(69)
4. Fünftel	GAM(49); DJI(52); KON(58); GUIB(61); NIA(62); BURU(63); GUI(64)	MAW(121); NIA(123); SIE(124); TAN(125); SAM(127); BUR(130); BURU(131); KON(132); DJI(133); ETH(134); GAB(135); LIB(137); UGA(142); ANG(145); KAM(150); ZAR(152); TSCH(153); KDR(154); COT(155); GUI(157)	SIE(71); MAW(77); RUA(80); KAM(89); GUI(91); ETH(92)	RUA(71); BUR(72); ETH(83); ZAR(84); GUI(87); LIB(92)
5. Fünftel	ANG(65); ERI(67); KDR(68); COT(70); SUD(72); TSCH(73); ZAR(74); TOG(75); SIM(76); LIB(80); SOM(82)	RUA(168); SOM(169); TOG(171); ERI(179); SWA(187); SIM(192)	TSCH(97); TOG(99); BURU(101); ANG(104); SIM(105); ZAR(108); SUD(110); COT(111); ERI(113); LIB(115); KDR(117); SOM(119)	ANG(93); KAM(99); TSCH(100); BURU(106); KDR(109); TOG(110); ERI(111); SIM(114); COT(106); SOM(118)

A6 b: Indikatoren dreier Länder-Ratings

<u>CPIA/ IDA</u>	<u>Bertelsmann Transformationsindex (BTI)</u>	<u>Freedom House</u>
<p>Public Sector Management and Institutions</p> <ul style="list-style-type: none"> • Property Rights and Rule-based Governance • Quality of Budgetary and Financial Management • Efficiency of Revenue Mobilization • Quality of Public Administration • Transparency, Accountability, and Corruption in the Public Sector <p>Policies for Social Inclusion/ Equity</p> <ul style="list-style-type: none"> • Gender Equality • Equity of Public Resource Use • Building Human Resources • Social Protection und Labour • Policies and Institutions for Environmental Sustainability <p>Economic Management</p> <ul style="list-style-type: none"> • Macroeconomic Management • Fiscal Policy • Debt Policy <p>Structural Policies</p> <ul style="list-style-type: none"> • Trade • Financial Sector • Business Regulatory Environment 	<p>Politische Transformation</p> <ul style="list-style-type: none"> • Privateigentum • Rechtsstaatlichkeit • Politische Partizipation • Stabilität demokratischer Institutionen • Staatlichkeit • Politische und gesellschaftliche Integration • Sozialordnung • Nachhaltigkeit <p>Wirtschaftliche Transformation</p> <ul style="list-style-type: none"> • Sozioökonomisches Entwicklungsniveau • Währungs- und Preisstabilität • Markt- und Wettbewerbsordnung • Leistungsstärke der Volkswirtschaft <p>Management Leistungen</p> <ul style="list-style-type: none"> • Gestaltungsfähigkeit • Ressourceneffizienz • Konsensbildung • Internationale Zusammenarbeit • Schwierigkeitsgrad 	<p>Civil Rights</p> <ul style="list-style-type: none"> • Rule of Law • Freedom of Expression and Belief • Associational and Organizational Rights • Personal Autonomy and Individual Rights <p>Political Rights</p> <ul style="list-style-type: none"> • Political pluralism and Participation • Electoral Process • Functioning of Government

Annex B - Messungen der Qualität der Regierungsführung

Das Messen der *governance*-Qualität findet zunehmend Beachtung in der Politikgestaltung in und mit Entwicklungsländern. Dies hängt auch zusammen mit dem Vorwurf, die Entwicklungszusammenarbeit sei in den letzten Jahrzehnten weitgehend wirkungslos gewesen und habe v.a. die Entscheidung für oder gegen Kooperationsbereiche in den Partnerländern auf unzureichender Informationsbasis getroffen (vgl. Besançon 2003). In den letzten Jahren konnte man eine explosionsartige Vermehrung der Publikationen zu *governance* beobachten – insbesondere zu Indikatoren für *good governance* (vgl. The Economist vom 4. Juni 2005). Die Frage, wie man die Qualität der Regierungsführung messen kann, ist insbesondere für Geber und internationale Akteure interessant, die sich in Entwicklungsländern engagieren wollen und zugleich die Wahl der Partnerländer oder der Schwerpunktsektoren in Partnerländern ausrichten wollen an den identifizierten Engpässen in Politikbereichen oder politischen Institutionen. Nicht zuletzt im Zusammenhang mit Afrikanischen Initiativen wie NEPAD und sein Afrikanischer *peer review* Mechanismus ist die Notwendigkeit der Messung (Quantifizierung) von *governance* anhand „objektiver“ Indikatoren aufgetreten. So sollen verlässliche Daten innerhalb eines Landes gesammelt werden und später (auf einer Zeitschiene) vergleichbare Daten zur Verfügung stehen.

Ein erster Schritt der Betrachtung sind die Staatsaktivitäten, d.h. Indikatoren für Maßnahmen (output) und für deren Wirkung (outcome). Diese Indikatoren können „objektiv“ sein, wie etwa statistische Daten der Weltbank, oder eher „subjektiv“, wie etwa praktiziert von Freedom House, dem Bertelsmann Transformationsindex usw. „Objektive“ Daten sind quantitativ orientierte Werte, etwa die Anzahl der Tage, die für die Eröffnung eines Unternehmens nötig sind. „Subjektive“ Messungen beruhen hingegen auf Experteneinschätzungen (Wie schwer ist es, ein Unternehmen zu eröffnen?) und auf Umfragewerten. Beide Arten von Messungen haben inhärente Stärken und Schwächen.

Im Falle „objektiver“ Daten handelt es sich oftmals um aggregierte Daten. Diese lassen eine weitere Erfassung von Phänomenen zu, sind jedoch weniger transparent hinsichtlich der einzelnen Datensätze und der Grundannahmen, nach denen die Daten ausgewählt wurden. Die Gewichtung von verschiedenen Indikatoren ist eine zusätzliche Schwäche: die Tatsache, dass ein Indikator gemessen werden kann (oder auch nicht), mag für die Erstellung einer positiven Aussage notwendig sein, egal wie positiv oder negativ die weiteren Indikatoren bewertet werden (die bedeutete methodisch also eine Multiplikation der Indikatoren statt einer Addition, vgl. Grub 2003: 9).² Mit Einzelindikatoren als Proxi für eine thematische Breite stellen sich Probleme in der Erfassung breiterer systemischer Fragen oder die Erfassung der Handlungsrationale der Akteure (also etwa neo-partimoniale Systeme).

Zudem ergeben sich methodische Probleme bei Experteneinschätzungen. “Those surveyed may have financial or psychological incentives to provide better or poorer answers. Even if they do not, and attempt to be non-partisan, their perceptions may still be limited by the breadth or lack of breadth of their familiarity with whatever place or question being assessed”

² Das Korruptionsniveau ist beispielsweise ein hartes Ausschlusskriterium im *Millennium Challenge Account* der US-Regierung. Der MCA soll Staaten unterstützen, die “rule justly, invest in their people, and encourage economic freedom”. Basierend auf den Daten des World Bank Institute führt ein hohes Korruptionsniveau zum sofortigen Ausschluss eines Landes, unabhängig von den Bewertungen anderer Bereiche. Vgl. <http://www.mca.org>

(Besançon 2003: 5). Selbst wenn Bewertungen auf „objektiven“ Daten beruhen, ist die Vergleichbarkeit verschiedener Länderfälle fragwürdig. Marginale Unterschiede können tendenziell überbewertet werden, um letztlich zu einer Aussage über ein Länderranking zu kommen; der qualitative Abstand zwischen einzelnen Länder (welcher zwischen den Ranking-Plätzen verschieden groß sein kann) ist in einem Ranking nicht erkennbar. Auch Bewertungen über Zeitschienen sind schwierig: subjektiv sind sie an Expertenpersonen gebunden, um eine auf Grundannahmen basierende Einschätzung kohärent fortzuführen. Und „objektiv“ stehen bestimmte Indikatoren für frühere Jahre oftmals nicht zur Verfügung bzw. wurde die Datenbasis über die Jahre verändert und angepasst. Entwicklungen und insbesondere ihre Kausalitäten sind daher nur schwer zu erfassen.

Besondere Einschränkungen sind zu machen, wenn man den *Prozess* der Regierungsführung betrachten will, statt deren Ergebnisse (output und outcome). Ersteres ist v.a. befasst mit der Frage, wie die Outcomes erreicht werden, stellt also Fragen nach der Legitimität und damit implizit auch der Nachhaltigkeit von Entscheidungen. Ergebnisfokussierung hingegen ist eher mit der Messbarkeit der Outcomes befasst (vgl. Court et al 2002: 4). Die Wahrnehmung der Bevölkerung (als Adressaten der Politik) wird insbesondere dann wichtig, wenn das Vertrauen in öffentliche Institutionen oder die öffentliche Unterstützung einer Politik in Frage steht. Für einige Fragen stellt daher die Wahrnehmung die einzige messbare Größe Messung dar (vgl. Kaufmann et al 2005). Korruption zum Beispiel ist eine illegale und oftmals verdeckte Praxis. Für dieses Phänomen kann es daher nur schwer „objektive“ Indikatoren geben. Der statistisch messbare Anstieg der strafverfolgten Korruption (also etwa die Zahl der anhängigen Korruptionsfälle bei Gericht) kann durchaus auf verstärkte Bekämpfungspraxis zurückzuführen sein, statt auf einen tatsächlichen Anstieg der Korruptionsfälle. Andererseits können bisher niedrige Zahlen geringe Aktivitäten der Strafverfolgung beschreiben, oder auch geringen politischen Willen in diesem Bereich, und müssen nicht zwangsläufig ein niedriges Korruptionsniveau bedeuten.

„Subjektive“ Ansätze sind also durchaus nützlich zur Ergänzung bzw. zur Einschätzung der „objektiven“ *performance*-Kriterien (Court et al. 2002, verweisend auf Kaufmann). Im Falle einer Veränderung der Regierungsführung (oder des Ausbleibens einer solchen) kann die Motivation dafür in Forderungen der Bevölkerung liegen, die auf deren Verständnis von legitimen Staatshandeln beruht. Veränderung der Regierungsführung heißt in diesem Zusammenhang ein grundlegender Wandel der Normen, Regeln und ihrer Anwendungen, nicht ein Regierungswechsel. Die empirische Basis hinsichtlich der Einstellungen der Bevölkerung ist für große Teile Afrikas schwach. Untersuchungen der politischen Kultur, d.h. einer komplexen Mischung von Institutionen und Verhalten ihnen und ihrer Funktion gegenüber, basieren notwendigerweise auf Umfragen und damit „subjektiven“ Daten. In diesem Bereich gibt es noch immer große Lücken im Wissenstand, auch wenn die Forschung hier in den letzten Jahren – auch ausgelöst von der „dritten Welle“ der Demokratisierung – deutlich zugenommen hat (vgl. u.a. Afrobarometer 2004; Bratton 2004; Nord 2004).

Indices bemühen sich um eine Erfassung von Indikatoren zur Qualität der Regierungsführung. Für die strukturellen, institutionellen oder persönlichen Fehlleistungen, die sie erfassen, können sie allerdings keine kausalen Erklärungen liefern. Die Auswahl der Indikatoren basiert auf theoretischen Grundannahmen der Untersuchung. Es gibt jedoch keine konsensuale Definition von *governance*, weshalb die unterschiedlichen Untersuchungen verschiedene Aspekte miteinbeziehen bzw. ausschließen. Da die Zeitpunkte der Untersuchungen sowie ihre

Intervalle ebenfalls variieren, hängt die Nützlichkeit auch von der Frage des „Wann“ und „Wie häufig“ der Erhebung von Daten ab. Trotz methodischer Schwierigkeiten können *governance*-Indikatoren und Indices die Diskussion bereichern und strukturieren. Sie können durchaus nützliche Kategorien und Kriterien für den politischen Entscheidungsprozess vorstellen und sind damit instrumentell für eine informierte Entscheidung. Trotz allem sind *governance*-Begutachtungen jedoch eher die Rohdaten für eine politische Entscheidung; die Nützlichkeit der *assessments* hängt jeweils von den an sie gestellten Fragen der Nutzer ab. In jedem Fall werden Bewertungen und/oder Rankings die Nutzer nicht von der Notwendigkeit befreien, eigene Schlussfolgerungen aus den Daten zu ziehen. Ein schlechtes Abschneiden in einem Bereich klärt beispielsweise nicht die Frage, ob mehr Geld bereitgestellt werden sollte, um Besserung in defizitären Bereich zu erreichen, oder ob man sich eher - schrittweise(?) - zurückziehen sollte. Eventuell gilt es auch, verstärkt einen politischen Dialog zu führen statt finanzielle Zuwendungen zu erhöhen, u.ä.

Annex C - Beispiele für *governance*-Indices

Dieser Anhang soll einen kurzen Überblick geben zum Verständnis von *governance* und der Indikatorenauswahl (d.h. der untersuchten Aspekte) zweier Indices. Für einen umfassenderen Überblick vgl. stellvertretend für weitere: Arndt/Oman 2006; Grub 2003; Besançon 2003.

a. CPIA und Kaufmann/Kraay

Accountability and public sector management ist einer der vier großen Themen-Cluster, welcher im *Country Performance and Institutional Assessment* (CPIA) der Weltbank untersucht wird; CPIA wurde 1977 eingeführt. Weitere Clusters sind (a) *economic management*, (b) *structural policies*, and (c) *policies for social inclusion*. Anhand eines Fragebogens beantworten "technische Analysten" 20 Fragen. Obwohl an Standardfragen orientiert, ist die Überprüfung daher subjektiv; länderübergreifende Vergleiche sind daher methodisch schwierig. Bis 2005 wurden von CPIA nur die Quintillen für *Low Income Countries* veröffentlicht; bis dahin war innerhalb der Quintillen kein länderspezifisches Ranking möglich (für einen kritischen Überblick vgl. Alexander 2004). Dieser Ansatz vermied Diskussionen um einzelne Rankplatzierung, warf jedoch stattdessen die Frage der Trennschärfe zwischen den Quintillen auf. Die Begründung für eine Nichtveröffentlichung des CPIA in den ersten 28 Jahren seiner Existenz wurde begründet mit der Sorge um die Auswirkungen auf die Kreditratings von Entwicklungsländern (vgl. Gelb et al. 2004). Seit 2005 werden die Daten für IDA-Ländern veröffentlicht, d.h. für die Staaten, welche Zuschüsse erhalten statt einer Mischung von Zuschüssen und Krediten.

Methodisch und aufgrund der Datenbasis eng verbunden mit CPIA ist das *governance*-Indikatoren Projekt des Weltbank-Instituts, initiiert von Daniel Kaufmann und Aart Kraay in den späten 1990er Jahren. Die Daten der CPIAs sind (auch vor 2005) ebenso Teil der Datenbasis von Kaufmann/Kraay wie vergleichbare *assessments* der Afrikanischen und der Asiatischen Entwicklungsbanken. Kaufmann/Kraays „Dimensions of Governance“ umfassen aber sechs große Bereiche:

- (i) *voice and accountability* (politische Rechte, bürgerliche Freiheiten und Menschenrechte);
- (ii) *Politische Stabilität und die Abwesenheit von Gewalt/Terror* (die Wahrscheinlichkeit gewaltsamer Bedrohungen/Veränderungen der Regierung, einschließlich durch Terrorismus);
- (iii) *Effektivität der Regierung* (Kompetenz der Verwaltung und Qualität der öffentlichen Dienstleistungen);
- (iv) *Qualität der Regulierung* (Vorkommen markt-unfreundlicher Politiken);
- (v) *Rechtsstaatlichkeit* (Einklagbarkeit von Verträgen, Qualität der Polizeikräfte, der Gerichte sowie die Wahrscheinlichkeit von (gewaltsamen) Verbrechen); und
- (vi) *Korruptionskontrolle* (Ausübung öffentlicher Macht für private Gewinne, einschließlich Kleinkorruption und politischer Bestechungen sowie *state capture*). (Kaufmann et al. 2005: 4)

Kaufmann/Kraay messen die Wahrnehmung von Regierungsführung und bedienen sich dabei der Quellen von 31 verschiedenen Organisationen. Diese Indikatoren decken eine sehr große Anzahl von Staaten ab; die Autoren verweisen jedoch ausdrücklich auf Schwierigkeiten der Vergleiche über Zeiträume und Länder hinweg (Kaufmann et al. 2005). Beispielsweise waren für einige Jahre bestimmte Quellen nicht verfügbar. Zudem decken nicht alle Quellen alle im Sample vorhandenen Staaten ab. Kaufmann und Kraay greifen für ihre Untersuchung auch auf kommerzielle Daten zurück. So finden sich hinsichtlich der Dimension Korruptionsbekämpfung unter den Quellen etwa: *Economist Intelligence Unit*, *Business Environment Risk Intelligence*, *Political Risk Services*, das *World Markets Research Center*, und der *Global Competitiveness Report* des Weltwirtschaftsforums (Kaufmann et al 2005: 57).

Kaufmann und Kraay stellen als Ergebnis ihrer Arbeit vor: es gebe einen “strong causal impact of governance on incomes, but little evidence that higher incomes raise [the quality of] governance” (Kaufmann/Kraay 2005). Die Frage bleibt, welche Maßnahme in welchem Land als Rezept anwendbar ist und welche nicht. Betrachtet man die Veränderungen im Bereich *voice and accountability* (zwischen 1996 und 2004) separat, finden wir afrikanische Staaten mit starken Verschlechterungen (Elfenbeinküste, Simbabwe, Zentralafrikanische Republik, Eritrea) neben Staaten, die keine nennenswerten Veränderungen aufweisen (Mauritius, Burundi) und einige große Verbesserungen (Tansania, Gambia, Sierra Leone, Ghana und Nigeria). Hinsichtlich der Rechtsstaatlichkeit erfassen Kaufmann/Kraay im selben Zeitraum ebenfalls deutliche Verschlechterungen (in Simbabwe, Elfenbeinküste, Swaziland, der Zentralafrikanischen Republik und Äthiopien), insignifikante Veränderungen/Stagnation (Nigeria, Uganda) und wenige Verbesserungen (Mosambik). Dabei haben alle Länder unterschiedliche Ausgangslagen und sind entsprechend verschieden zu bewerten. So dürfte beispielsweise eine Stagnation in Mauritius im Resultat noch auf einem höheren Niveau liegen als signifikante Verbesserungen unmittelbar in Nigeria erreichen können.

Festzustellen ist, dass offenbar sowohl positive wie auch negative Veränderungen in einer relativ kurzen Periode von sechs bis acht Jahren messbar sind. Im globalen Durchschnitt können allerdings keine eindeutigen Aussagen für Afrika als Gesamtkontinent gemacht werden, zumindest nicht auf der aggregierten Stufe „allgemeinen Regierungsführung“ (vgl. Kaufmann/Kraay 2005).

b. UNECA governance assessment

Einen wichtigen Beitrag zur Erarbeitung umfassender und frei zugänglicher Indikatoren leistete die UN *Economic Commission for Africa* (UNECA). Der *UNECA African Governance Report* ist nicht zuletzt mit Blick auf den *African Peer Review Mechanism* (APRM) interessant. UNECA ist eine der Partnerorganisationen des APRM und damit mit Experten im Verfahren engagiert (vgl. Grimm/Mashele 2006). Der *UNECA Governance Report* kann so als eine Art Testfall für den APRM gelten und war gedacht als Vorbereitung auf den *peer review*. Die erste Runde der *reviews* der Regierungsführung und Wirtschaftsmanagement im APRM sollen von UNECA in Zusammenarbeit mit der Afrikanischen Entwicklungsbank erstellt werden (Hope 2002). Im September 2004 veröffentlichte UNECA einen Überblicksbericht zu den 28 untersuchten Länderfallstudien (UNECA 2004a). Leitmotiv des Berichts ist das Streben nach *capable states* in Afrika.

Die einzelnen Länderberichte UNECAs bewerten anhand dreier großer Kategorien:

- (i) *Politische Repräsentation* (Politischer Prozess, v.a. Wahlen und ihre Legitimation sowie politische Parteien);
- (ii) *Ökonomisches Management und corporate governance* (der regulative Rahmen, öffentliches Budgetmanagement und Rechenschaftspflicht, Integrität des monetären und fiskalischen Systems, Privatsektorentwicklung sowie Buchhaltung und Rechnungswesen); und
- (iii) *Institutionelle Effektivität und Rechenschaftspflicht (checks and balances* innerhalb des Systems, die Funktion der politischen Institutionen und der nicht-staatlichen Akteure sowie Menschenrechte und Fragen der öffentlichen Dienstleistungen).

Die Bewertung der UNECA Länderstudien beruht sowohl auf Expertengruppen wie auch Haushaltsbefragungen. Ein Abschnitt zum politischen und sozio-ökonomischen Hintergrund stellt „objektive“ Daten zusammen zur Zusammensetzung des Parlaments, zum Wirtschaftswachstum, zu den öffentlichen Ausgaben. Darüber hinaus finden sich auch die Auflistung der national drängendsten Probleme, basierend auf der Haushaltsbefragung.

Die Expertengruppen umfassten jeweils etwa 100 Personen, ausgewählt anhand verschiedener Kriterien wie Ausbildung, Geschlecht, Alter und Tätigkeit im Bereich Regierung, traditionelle Autoritäten, Privatsektor, NGOs, akademische Berufe, religiöse Gruppen, Medien, Finanzinstitutionen und dem Justizwesen (vgl. etwa die Berichte zu Ghana oder Namibia, UNECA 2004b and 2004c).

Der Überblick über die 28 Länder zeigt im Durchschnitt relative gute Ergebnisse für das politische System und die Freiheit der Parteienbildung. Die Werte schwanken allerdings stark zwischen den Staaten. Unter den relativ gut abschneidenden Staaten finden sich Botswana, Namibia, Südafrika, Ghana, Mauritius und – zu einem geringeren Grad - Benin und Senegal. Zu den am schlechtesten bewerteten Staaten in dieser Kategorie zählen Swaziland, Äthiopien, Tschad, und Kenia. Diese Ergebnisse mögen kaum überraschen. Trotzdem sind die Auswertungen interessant, wenn man sich die untersuchten Sektoren näher anschaut: Die Durchschnittswerte sind im Vergleich deutlich niedriger im Bereich der Effektivität der Institutionen, und zwar in allen drei Gewalten, Exekutive, Legislative und Judikative (vgl. UNECA 2004a: 1). Besondere werden Schwächen aufgezeigt für die Bereiche öffentliche Dienstleistungen sowie Transparenz und Rechenschaftspflicht des öffentlichen Dienstes. Die niedrigsten Werte finden sich in den Bereichen Dezentralisierung der Regierungsstrukturen und in der Korruption im Steuersystem (UNECA 2004a: 2).

Annex D - Capacity-Building Institutionen - Beispiel ACBF

Die ACBF wurde 1991 von den drei Institutionen *African Development Bank (AfDB)*, *Weltbank* und *UNDP* sowie verschiedenen afrikanischen Regierungen sowie bilateralen Gebern gegründet und hat ihren Sitz in Harare/Zimbabwe. Die gegenwärtig 21 afrikanischen Teilnehmerstaaten sind: Benin, Botswana, Burkina Faso, Kamerun, Tschad, Elfenbeinküste, DR Kongo, Gabun, Ghana, Kenia, Malawi, Mali, Mauretanien, Mauritius, Nigeria, Ruanda, Senegal, Tansania, Uganda, Sambia and Simbabwe. Sechs weitere Länder streben darüber hinaus einen Beitritt an: Djibouti, Äquatorial-Guinea, Äthiopien, Guinea-Conakry, Republik Kongo (Brazzaville) und Sudan. Die afrikanischen Staaten sind somit in sehr unterschiedlichen Ausgangspositionen hinsichtlich ihrer Regierungsführung; unter ihnen finden sich sowohl *good performers* als auch international stark kritisierten Staaten. Der Sitz der Stiftung, Harare, ist zudem für eine Institution mit der Zielsetzung der Kapazitätsförderung auch im Bereich *good governance* gegenwärtig politisch zumindest schwierig.

Die beteiligten bilateralen Geber sind Kanada, Dänemark, Finnland, Frankreich, Indien [!], Irland, die Niederlande, Norwegen, Schweden, Großbritannien, und die USA. Zusätzlich fördert Japan die Einrichtung über den Trust Fund *Policy Human Resources Development (PHRD)* der Weltbank. Die Europäische Union ist im Begriff, ebenfalls der ACBF beizutreten.

Ziel der Stiftung ist es, die führende Institution für nachhaltiges *capacity building* im Bereich *good governance* und Armutsreduzierung sowie Wirtschaftswachstum zu sein. Armutsreduzierung, *good governance* und effektive Partizipation Afrikas in der Weltwirtschaft soll mit ihrer Hilfe gefördert werden. ACBF versteht sich dabei als wissensbasierte Institution. Inhaltliche Schwerpunkte setzt ACBF auf die Verbesserung der Kapazitäten des öffentlichen Sektors für Makro-, und Sektorpolitikplanung und -management, die Verstärkung der Effektivität von Institutionen, Prozessen, Systemen und Prozeduren für Politik- und Institutionsreformen hinsichtlich verbesserter Transparenz, Rechenschaft und *good governance* im öffentlichen Sektor. Die Stärkung eines partizipativen Prozesses der Formulierung von Politiken sowie deren Implementierung und Förderung zur Verbesserung des Politikumfeldes gehören ebenso zum inhaltlichen Focus von ACBF. Ihre Adressaten sind der öffentliche Sektor, die Schnittstellen mit dem Privatsektor und der Zivilgesellschaft, Training- und Forschungsinstitutionen und Regionalorganisationen, aber nicht Individuen.

Seit ihrer Gründung bis zur Evaluation durch ein Weltbank-Team hat die ACBF 113 Projekte in 37 Afrikanischen Ländern gefördert. Projektbeispiele sind u.a.:

- US\$ 850.000 für ein Master-Studienprogramm „Public Policy and Administration“ an der Universität Namibia,
- US\$ 2 Millionen für *capacity building* im Bereich Handelsvereinbarungen in Nigeria,
- US\$ 1,8 Millionen für makroökonomische Politikanalysen in Liberia oder
- US\$ 1 Million für ein Projekt zum Aufbau der Kapazitäten von Frauenorganisationen in Mali.

Zwischen 1991 und 2004 hat die Weltbank etwa 40% des Budgets der ACBF getragen. Das Volumen an Finanzausgaben der Stiftung lag in diesem Zeitraum bei US\$ 389 Millionen.

Die ACBF zielt in ihrer Arbeit ab auf Mobilisierung und Finanzierung, Informationsbereitstellung und Unterstützung der Forschung für Afrika. Dazu gehören auch die Partnerschaftsbildung, Stärkung des *ownership* der Interessenvertreter, effektive Koordinierung von Interventionen sowie ein Ansatz der Integration und Teilhabe für *capacity building* und Entwicklungsmanagement. Die ACBF arbeitet über unmittelbare Finanzierung von Projekten, Ko-Finanzierung und zusätzliche Finanzhilfe für bestehende Projekte. Der ACB-Fund wird von Weltbank für die Stiftung verwaltet und speist sich aus bi- und multilateralen Beiträgen der Geber. Neben der finanziellen Unterstützung, bietet ACBF auch in technischer und beratender Hinsicht Hilfestellung auf allen Projektebenen, wie etwa für Implementierung und Monitoring.

Die Weltbank-Evaluierung ihrer *capacity building*-Programme fand für die ACBF vier zentrale Kritikpunkte: Erstens war die festgestellte Wirkung (*impact*) der von der ABCF geförderten Programme und Institutionen sehr ungleich. Insbesondere bei knappen Ressourcen wurde eine Priorisierung angemahnt. Zweitens wurde ein ad hoc Ansatz kritisiert, der zu stark von Einzelprojekten ausgeht und dabei nicht immer die Verbindung zu den Prioritäten der Partnerstaaten erkennen lässt. Die ACBF hat in den letzten Jahren daher verstärkt Länderprogramme aufgelegt. Drittens wurde – wie auch bei anderen *capacity building*-Bemühungen – der Mangel an klar definierten erwarteten Ergebnissen kritisiert, an denen ein Erfolg oder Misserfolg gemessen werden könnte. Und letztlich wurde auf die Unstimmigkeit des sehr weiten Mandats mit daraus resultierender Breite des Programms und die im Vergleich dazu sehr schwache Finanzierung verwiesen (vgl. World Bank 2005).

Bibliografie

Afrobarometer (2004): Democracy and Electoral Alternation: Evolving African Attitudes. Afrobarometer Briefing Paper No. 9, April 2004.

Alexander, Nancy (2004): Judge and Jury: The World Bank's Scorecard for Borrowing Governments Citizens' Network on Essential Services (CNES), Maryland USA, April 2004

APF [African Partnership Forum] (2005a) : Mutual Accountability and the role of the Africa Partnership Forum. Discussion Paper from the Abuja meeting of 9 and 10 April 2005. <http://www.dfid.gov.uk/pubs/files/apf/mutual-accountability.pdf>

APF [African Partnership Forum] (2005b): Draft Report of the 4th Meeting of the Africa Partnership Forum held on 9-10 April 2005 in Abuja, Nigeria. <http://www.dfid.gov.uk/pubs/files/apf/4th-apf-report.pdf>

APF [African Partnership Forum] (2005c): Revised Terms of Reference for Africa Partnership Forum, 5 October 2005. <http://www.dfid.gov.uk/pubs/files/apf/apf-tors-051005.pdf>

APRM [African Peer Review Mechanism] (2005) : Country Review Report of the Republic of Ghana, June 2005. <http://www.naprm-gc.org/home.php>

Arndt, Christiane und Charles Oman (2006) : Uses and Abuses of Governance Indicators. OCED Development Centre Studies, OECD: Paris.

Bayart, Jean-François (1989): L'Etat en Afrique - La politique du ventre. Paris: Fayard.

Besançon, Marie (2003): Good Governance Rankings: The Art of Measurement. World Peace Foundation Reports No 36, Cambridge/Massachusetts: Harvard University.

Booth, David (2005): Politics - The missing link in the G8 Africa debate. ODI Opinion No. 42, June 2005. http://www.odi.org.uk/publications/opinions/42_politics_G8_june05.pdf

Bratton, Michael (2004): State building and democratization in Sub-Saharan Africa: Forwards, backwards, or together? Afrobarometer Working Paper No. 43, September 2004.

Bräutigam, Deborah / Stephen Knack (2004): Foreign Aid, Institutions, and Governance in Sub-Saharan Africa, in: Economic Development and Cultural Change 52 (2004), 2, pp. 255-285.

BTI (2005): Bertelsmann Transformation Index 2006 – Auf dem Weg zur marktwirtschaftlichen Demokratie, Verlag Bertelsmann Stiftung.

Chabal, Patrick & Jean-Pascal Daloz (1999): Africa Works. Disorder as a Political Instrument. Oxford: James Currey.

Cilliers, Jackie (2002): NEPAD's Peer Review Mechanism, Pretoria: Institute for Security Studies (ISS Paper 64).

Commission for Africa (2005) Our Common Interest - Report of the Commission for Africa, London. <http://www.commissionforafrica.org>.

Court, Julius / Goran Hyden / Ken Mease (2002): Assessing Governance: Methodological Challenges. World Governance Survey Discussion Paper 2, United Nations University, August 2002.

Dowden, Richard (2005): Can Gordon save Africa, in The Observer, 9 January 2005. http://www.royalafricansociety.org/what_we_do/articles/dowden_brown

The Economist of 4 June 2005: Special report Paul Wolfowitz at the World Bank: A regime changes, pp. 81-83.

Engel, Ulf / Gero Erdmann (2006): Neopatrimonialism Revisited - Beyond a Catch-All Concept. GIGA Working Paper No 16, February 2006, Hamburg: GIGA.

- Fritz, Verena (2006): How to move forward on governance and corruption. ODI Opinion 72, July 2006. http://www.odi.org.uk/publications/opinions/72_governance_corruption.pdf
- G8 [Gruppe der 8] (2002): Afrika Aktionsplan, verabschiedet in Kananaskis, Juli 2002. http://www.bmz.de/de/themen/G8_Afrika/Dokumente/Afrikaschwerpunkte/G8_Afrika_Aktionsplan_deu.pdf
- Gelb, Alan / Brian Ngo / Xiao Ye (2004): Implementing Performance-Based Aid in Africa - The Country Policy and Institutional Assessment. World Bank. Africa Region Working Paper Series No. 77, November 2004.
- Gibson, Clark / Elinor Ostrom / Krister Andersson / Sujai Shivakumar (2005) : The Samaritan's Dilemma: The Political Economy of Development Aid, Oxford: Oxford University Press.
- Grimm, Sven / Prince Mashele (2006): The African Peer Review Mechanism – How Far so Far?, DIE Briefing Paper 2/2006, Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik.
- Grub, Astrid (2003): Indikatorenmodelle zu Struktureller Stabilität, State Failure und Good Governance. Backgroundpaper German Development Institute (DIE), November 2003.
- Hope, Kempe Ronald (2002): The African Peer Review Mechanism - Process and procedures. In: African Security Review 11 (2002), 4. <http://www.iss.org.za/Pubs/ASR/11Nov4/Feature1.html> (downloaded: 6 April 2005)
- Karl, Terry Lynn (1997): The Paradox of Plenty - Oil Booms and Petro-States. Berkeley: University of California Press.
- Kaufmann, Daniel / Aart Kraay / Massimo Mastruzzi (2005): Governance Matters IV: Updated Data and New Results for 1996-2004. Powerpoint Presentation for a Seminar at the Center for Global Development, Washington D.C., 18 May 2005. www.worldbank.org/wbi/governance.
- Kielwein, Nina (2005): Eine Bewertung der Empfehlungen des Berichts *Our Common Interest* der *Commission for Africa* im Lichte der aktuellen afrikapolitischen Debatten. Bonn: DIE.
- Killick, Tony (2004): Africa and the Developed World - Doubling Aid? Absorptive Capacity, Impacts, and Donor Response in Africa. Notes for an ODI meeting series. http://www.odi.org.uk/speeches/Africa2004/meeting_2nov/SSAiddouble_10-04.pdf
- Klingebiel, Stephan (2005): Wie viel Hilfe hilft Afrika - Wege aus der Armutsfalle durch einen ‚big push‘?, Analysen und Stellungnahmen 4/2005, Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik.
- Jackson, R. and C. Rosberg (1982): Personal Rule in Black Africa: Prince, Autocrat, Prophet, Tyrant. Los Angeles: Univ. of California Press.
- Jordaan, Eduard (2006): Inadequately self-critical: Rwanda's self-assessment for the African peer review mechanism, in: African Affairs Vol. 105 (July 2006) No. 420, S. 333-351.
- Leonard, David K. / Scott Straus (2003): Africa's stalled development: international causes and cures. London: Lynne Rienner Ltd.
- Lockhard, Clare (2006): How to re-model Europe's aid. In: Europe's World, Summer 2006, S. 130-135. http://www.europesworld.org/PDFs/Issue3/EW3_3.2_Lockhart_how_to_remodel_European_aid.pdf
- Mathoho, Malachia (2003): The African Peer Review Mechanism: A Panacea for Africa's Governance challenges? Policy Brief No. 29, Johannesburg: Centre for Policy Studies, <http://www.cps.org.za/pb2.htm>
- Mepham, David and James Lorge (2005): Putting our House in Order – Recasting G8 Policy towards Africa. London: ippr.
- Michel, Louis (2006): Rede vor dem Entwicklungsausschuss des Europäischen Parlaments, Brüssel, 11. Juli 2006.
- Moore, Mick (2005): Signposts to more effective states - Responding to governance challenges in Developing Countries. Sussex: IDS. <http://www.ids.ac.uk/gdr/cfs/drc-pubs/SignpoststoMoreEffectiveStates.pdf>

NAPRM-GC [(Ghana) National African Peer Review Mechanism – Governing Council] (2006): Monitoring and Evaluation Report on the Implementation of the Ghana National Programme of Action for the Period January-June 2006. Accra/Ghana: NAPRM-GC.

NEPAD (2005): NEPAD Progress Report, prepared by the AU/NEPAD Secretariat for the 4th Meeting of the African Partnership Forum in Abjua, Nigeria, 9-10 April 2005.

Nord, Antonie (2004): Die Legitimation der Demokratie im Südlichen Afrika. Eine vergleichende Analyse politischer Einstellungen in Namibia und Botswana. Münster: Lit Verlag.

ODI (2005): Scaling up versus absorptive capacity: Challenges and opportunities for reaching the MDGs in Africa, ODI Briefing Paper, May 2005, London: Overseas Development Institute.

[Paris Erklärung] (2005): Paris Declaration on Aid Effectiveness, High Level Forum, Paris, 28 February – 2 March 2005. <http://www.oecd.org/dataoecd/11/41/34428351.pdf>

Taylor, Ian (2005a): NEPAD – Towards Africa’s Development or Another False Start?, Boulder/Colorado: Lynne Rienner.

Taylor, Ian (2005b): ‘Advice is judged by results, not by intentions’: Why Gordon Brown is wrong about Africa, in: International Affairs 81 (2005), 2, pp. 299-310.

UNECA [United Nations Economic Commission for Africa] (2005): Striving for Good Governance in Africa. African Governance Report. Addis Abeba.

UNECA (2004a): Striving for Good Governance in Africa - Synopsis of the 2005 African Governance Report. Addis Ababa.

UNECA (2004b): Governance Profile of Ghana, Addis Ababa, September 2004. <http://www.uneca.org>

UNECA (2004c): Governance Profile of Namibia, Addis Ababa, September 2004. <http://www.uneca.org>

UNECA (2004d): Governance Profile of Ethiopia, Addis Ababa, September 2004. <http://www.uneca.org>

Van de Walle, Nicholas (2005): Overcoming Stagnation in Aid-Dependent Countries. Washington D.C.: Center for Global Development, March 2005.

Weyel, Volker (2006): Ghana wieder erster – Gegenseitige Evaluierung der afrikanischen Staaten, in: eins [Entwicklungspolitik Information Nord-Süd] 10-2006 Mai, S. 33-37.

World Bank (2005): Capacity Building in Africa – An OED Evaluation of World Bank Support, Washington D.C.