

PETER MOLT

Notwendigkeit und Chancen einer europäischen Afrikapolitik

Seit Oktober 1998 verhandelt die Europäische Kommission mit den AKP-Staaten (Afrika-Karibik-Pazifik) über die künftige Zusammenarbeit nach Auslaufen der derzeitigen vertraglichen Vereinbarungen (Lomé IV) im Jahr 2000. Dabei geht es im wesentlichen um die Zusammenarbeit mit den 48 Ländern Afrikas südlich der Sahara, die 95 Prozent der Bevölkerung der AKP-Staatengruppe stellen und 80 Prozent der wirtschaftlichen Leistung erbringen. Mehr als ein Drittel der Auslandshilfe der Europäischen Union geht derzeit in die afrikanischen Länder (OECD/DAC 1998).

Die Zusammenarbeit mit den AKP-Ländern war bisher ein Schwerpunkt der Auslandshilfe der Europäischen Union. In Zukunft wird jedoch das Interesse Europas an einer weltweiten stabilen politischen und wirtschaftlichen Entwicklung sich eher in Südost- und Osteuropa, im Mittelmeerraum, im Kaukasus und Zentralasien manifestieren. Afrika südlich der Sahara hat durch die Beendigung des Ost-West-Konfliktes seine geostrategische Bedeutung verloren, der Globalisierungsprozeß hat die Bedeutung dieser Region als wesentliche Rohstoffquelle für Europa gemindert und wegen seiner „anhaltenden Unterentwicklung“ (Kappel 1999a) bietet es, mit Ausnahme Südafrikas, im Vergleich zu den anderen Weltregionen auch keine potentiell interessanten Märkte.

Die Problematik der besonderen vertraglichen Zusammenarbeit

Warum hält die Europäische Union trotzdem an einer spezifischen und gesonderten entwicklungs- und handelspolitischen Zusammenarbeit mit Afrika südlich der Sahara fest? Dies ist nur historisch zu erklären. Seit Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) spielt die Zusammenarbeit mit den ehemaligen afrikanischen Kolonien eine besondere Rolle (Ferdowsi 1999), obwohl erst seit dem Vertrag von Maastricht dafür eine vertragsrechtliche Grundlage besteht. Hinter der Fortführung dieser Politik steht insbesondere das Interesse Frankreichs, das sich immer noch in spezieller Weise Afrika verbunden fühlt.

Historische Gründe haben in Konkurrenz zu aktuellen politischen und wirtschaftlichen Zielen jedoch auf Dauer kein politisches Gewicht. Die anhaltende Krise in Ost- und Südosteuropa, die Osterweiterung der Europäischen Union, die zunehmende Knappheit der öffentlichen Haushalte und der wachsende weltwirtschaftliche Wettbewerbsdruck werden den Umfang der Zusammenarbeit mit Afrika weiterhin schmälern. Dafür gibt es heute schon deutliche Anzeichen, wie der kontinuierliche Rückgang der Entwicklungshilfe der EU-Mitgliedsländer, die politische Abstinenz der Europäischen Union in den jüngsten Krisenzentren in Zentralafrika und am Horn für Afrika. Selbst in Frankreich hat das politische und wirtschaftliche Interesse an Afrika in den letzten Jahren deutlich abgenommen.

Die Tendenz zur Reduzierung des europäischen Engagements in Afrika wird durch die Fortdauer der Konflikte in Afrika und die weiterhin marode afrikanische Wirtschaft verstärkt. Die Ratlosigkeit angesichts dieser Situation wird zwar selten eingestanden, ist aber doch allenthalben gegenwärtig. Die bisherige Afrikapolitik der Europäischen Union und ihrer Mitgliederstaaten gilt als wenig erfolgreich. So stehen die Vertragsverhandlungen mit den AKP-Staaten unter keinem besonders guten Stern (Ferdowsi 1999 S. 20).

Krise oder Renaissance Afrikas?

Die immer öfter gehörte Feststellung, Afrika müsse seine Probleme aus eigener Kraft lösen (Weltbank 1998 S. 16), ist nicht bloß ein politischer Allgemeinplatz, sondern hinter ihm verbirgt sich ein grundlegender Politikwechsel. Die Anfang der neunziger Jahre gehegten Hoffnungen auf mehr Demokratie und Menschenrechte und auf einen wirtschaftlichen Aufschwung in Afrika erwiesen sich inzwischen großteils als trügerisch. Im Gegenteil: das Bild Afrikas hat sich in diesem Jahrzehnt nachhaltig verdunkelt durch die Proliferation von Bürgerkrieg und Genozid. Dazu kamen die ersten ausschließlich aus innerafrikanischen Interessengegensätzen motivierten Kriege. Gleichzeitig erfuhren die westlichen Mächte die Ohnmacht ihrer militärischen Mittel, die Vereinigten Staaten in Somalia, Frankreich in Ruanda. Die wirtschaftliche Situation blieb prekär.

Um dem Niedergang der Entwicklungshilfe für Afrika entgegenzuwirken, griffen die Vereinten Nationen, die Weltbank und die Europäische Kommission den vom südafrikanischen Präsidenten Mbeki geprägten Begriff der „Renaissance Afrikas“ auf. Sie deuten die spärlichen Hoffnungszeichen als Beweis, daß die Reformen Wirkung zeigten und Afrika aus eigener Kraft den wirtschaftlichen und politischen Aufschwung schaffen werde. Zwar stellen die politischen Veränderungen in den beiden wichtigsten Staaten der Region – der an ein Wunder grenzende Wechsel in Südafrika und der seit Beginn des Jahres 1999 unternommene Versuch der Demokratisierung Nigerias – eine die politische Landkarte Afrikas grundlegend verändernde Wende dar. Beide Länder werden aber noch viele Jahre mit den Problemen ihrer internen Konsolidierung befaßt sein und deshalb wenig Einfluß auf die Entwicklung des Kontinents nehmen können.

In den meisten der 46 übrigen Länder sind die zu Beginn der neunziger Jahre begonnenen politischen Transitionsprozesse ins Stocken geraten. Selbst bei einer wohlwollenden Beurteilung (Tetzlaff 1998, S. 132) kann man – abgesehen von den Randstaaten Mauritius, Botswana und den Seychellen – von Fortschritten zu einer demokratischen Regierungsweise nach westlichen Kriterien allenfalls in Ghana und Mali sprechen. In vielen anderen Ländern haben zwar Mehrparteienwahlen stattgefunden und sich die Rechtstaatlichkeit und die Partizipation der Bevölkerung, etwa durch Dezentralisierung der politischen Kompetenzen, verbessert, aber die Legitimität und Gemeinwohlorientierung der Regierungen und ihre Fähigkeit zum gewaltlosen Interessenausgleich und zur Konfliktregelung bleiben schwach. Das gilt auch für die Zivilgesellschaft. Die Fortschritte für die von der Weltbank eingeforderte „good governance“ (Weltbank 1997) sind gering, besonders was die Kapazität und Effizienz der staatlichen Institutionen betrifft.

Den relativ bescheidenen Fortschritten stehen eine Fülle negativer Entwicklungen entgegen. Dazu gehört, daß in einigen der Länder, in denen zunächst mit einer positiven Entwicklung gerechnet wurde, der demokratische Prozeß von dominierenden Eliten manipuliert und mißbraucht werden konnte. Die Aufbruchstimmung zu Beginn des Jahrzehntes ist verflogen, auch unter Afrikanern mehren sich die Stimmen, die nach der Praktikabilität westlicher Demokratieformen in Afrika fragen. Aus dieser Skepsis gegenüber der Demokratie speiste sich die Hoffnung auf die „new leaders“, auf dynamische und visionäre Führungspersönlichkeiten (Weltbank 1997 S. 180). Die Führer Ugandas, Äthiopiens, Eritreas, Ruandas, Angolas und der Demokratischen Republik Kongo wurden dazu gerechnet. Inzwischen zeigte sich, daß sie ihre Versprechungen nicht einlösen konnten oder wollten, vor den inneren Widerständen gegen die Reformen kapitulierten und ihr Heil in militärischen Abenteuern suchten.

Eine Reihe von Ländern sind dabei, ökonomische Entwicklung durch eine Kriegsökonomie zu ersetzen. Sudan, Äthiopien, Eritrea, Uganda, Burundi, Ruanda, Angola, Zimbabwe, Tschad und die beiden Kongostaaten bilden heute den Kern eines nachhaltigen

Kriegssysteme im Zentrum Afrikas (Hanf 1999) und haben dafür in den letzten Jahren Personal und Ausrüstung ihrer Armeen beträchtlich vermehrt (UNDP 1999 Table 13). Im Krieg um den Kongo, der trotz der Waffenstillstandsverhandlungen im Juli 1999 unter der Ägide der OAU noch nicht zu Ende ist, geht es um neue Einflußzonen und die de-facto-Veränderung der Grenzen. Die Beendigung des Krieges in Westafrika (Sierra Leone und Liberia) hat nicht die Wiederherstellung der staatlichen Legitimität gebracht, sondern nur die Installierung bzw. Machtbeteiligung fragwürdiger Kriegsherren besiegelt. Auch für den Krieg am Horn von Afrika zeichnen sich keine Lösungen ab. Die staatliche Ordnung in Ländern wie dem Tschad, der Zentralafrikanischen Republik, in Togo und Niger, ist äußerst labil. Nicht weniger als 27 der 48 Staaten Afrikas sind in kriegerische Auseinandersetzungen verstrickt oder von potentiell gewaltsamen inneren Konflikten bedroht.

Nach dem Scheitern der UN-Interventionen in Somalia und Ruanda sind die Großmächte und die Vereinten Nationen kaum mehr bereit, sich in einem Kontinent, in dem keine unmittelbaren Sicherheits- und nur noch geringe Wirtschaftsinteressen bestehen, militärisch zu engagieren. Die Aufgabe der Konfliktprävention und -lösung wird der OAU und den regionalen Gemeinschaften, wie SADC im südlichen Afrika und ECOWAS in Westafrika zugeordnet. Deren Mitglieder kranken überwiegend selbst an inneren Konflikten, haben oft sehr unterschiedliche Interessen und wachen eifersüchtig über ihre Souveränität. Auch noch so wortreiche politische Deklarationen können nicht darüber hinwegtäuschen, daß sie eher für die Weltöffentlichkeit bestimmt sind, als daß dahinter ein politischer Wille steht. Afrikanische Politiker wissen sehr wohl, was die Weltöffentlichkeit von ihnen an Erklärungen erwartet, sie kennen die Regeln der Politik der westlichen Geberländer, während diese ihrerseits Schwierigkeiten haben, afrikanische Politik zu verstehen.

Die aktuellen Konflikte bergen in sich die Gefahr, sich strukturell zu verfestigen. So kann sich aus manipulierter Ethnizität eine Eigendynamik entwickeln, die der Kontrolle ihrer Anstifter entgleitet. Gefährlich für die politische Stabilität ist auch das Aufgeben des Prinzips der Unveränderlichkeit der kolonialen Grenzen, die eine der tragenden Säulen der OAU in den vier Jahrzehnten ihres Bestehens darstellte. Amerikanische Afrikanisten (Joseph 1998 S. 57-80, bes. S. 76) sprechen auch schon von einer „neuen Konfiguration der politischen Macht“, die auch Kriege einschließt. Daß sich aus diesem Prozeß dominierende Regionalmächte, wie etwa Südafrika, Nigeria und Uganda, herausbilden, die bereit wären, notfalls auch mit militärischen Mitteln einzugreifen und damit die Rolle der vorherigen westlichen Patronatsmächte (Matthies 1998 S. 58) zu übernehmen, ist wegen ihrer inneren Probleme kurzfristig unwahrscheinlich und bleibt eine der offenen Fragen für die Zukunft Afrikas.

Höchst unsicher sind auch Afrikas wirtschaftlichen Perspektiven (Kappel 1999b). Durch die von den Regierungen kaum beeinflussbare Preisbildung bei Exportgütern und durch eine verfehlte Handelspolitik, die verhinderte, daß die Produzenten sich den Erfordernissen des Weltmarktes anpaßten, sind die außenwirtschaftlichen Beziehungen in der Krise. Geringer Zufluß privaten Auslandskapitals, Braindrain und Kapitalflucht, eine schwache industrielle Basis, geringe technische Kompetenz und niedrige Produktivität, hohes Bevölkerungswachstum und ungleiche Bevölkerungsverteilung haben den Kontinent – mit Ausnahme Südafrikas – weltwirtschaftlich ins Abseits gebracht. Die von IWF und Weltbank seit Beginn der achtziger Jahre eingeleiteten Strukturanpassungsprogramme haben die negativen Auswirkungen der Globalisierung auf Afrika verstärkt, das Potential zur Wahrnehmung der damit verbundenen Chancen wurde nicht nachhaltig aktiviert. Der Aufbau neuer leistungsfähiger Institutionen wurde nicht vorangetrieben und überdies hat man die Verschuldung so beschleunigt, daß in vielen Fällen die kritische Grenze überschritten wurde. Viele Staaten Afrikas hängen als Konsequenz dieser Entwicklung am Tropf der Entwicklungshilfe.

Die Reaktion der europäischen Geberländer und der Kommission auf die Krise Afrikas

Angesichts der weltpolitischen Veränderungen und der wirtschaftlichen und politischen Probleme Afrikas ist in den letzten Jahren in der Europäischen Union die Bereitschaft gewachsen, die Strategien und die Bündelung der Hilfen zu harmonisieren. Für die Kommission bedeutet dies allerdings zunächst noch nicht eine Zusammenführung und Vereinheitlichung aller entwicklungspolitischen Programme, jedoch wird in Zukunft die Auslandshilfe wenigstens unter die Verantwortung eines einzigen Kommissars gestellt. Die mit der AKP-Staatengruppe vertraglich vereinbarte Partnerschaft mit wechselseitigen Verpflichtungen und ihre Finanzierung aus Beiträgen der einzelnen Mitgliedsstaaten über den Europäischen Entwicklungsfonds (EEF) soll fortgeführt werden. Der vertragliche Rahmen der bisherigen Zusammenarbeit wird immer noch als besonders fortschrittlich bewertet, erlaubt er doch den AKP-Partnerländer die Mitverwaltung der Mittel und räumt ihnen bei der Programmierung und Implementierung ein größeres Gewicht ein als in der bilateralen Zusammenarbeit. Dazu treten die Handelspräferenzen, die allerdings wegen der neuen WTO-Abkommen immer weniger bedeutsam werden. Schließlich erhofft man sich vom gleichberechtigten Dialog in paritätisch besetzten Institutionen unter Einschluß der Parlamente Einwirkungsmöglichkeiten auf die politischen Rahmenbedingungen in den Partnerländern. Die Kommission und der Ministerrat wollen diese Besonderheit erhalten, obwohl der partnerschaftliche Ansatz de facto im letzten Jahrzehnt immer weniger zum Tragen kam (EC 1998). Die AKP-Staaten sind ihrerseits an der Sicherung der bisher von der Europäischen Union bevorzugt gewährten Entwicklungshilfe und der Handelspräferenzen interessiert. Sie wollen die politischen Vorteile der Konvention nicht aufgeben.

Der eigentlich ausschlaggebende Grund für die Beibehaltung des bisherigen Rahmens ist aber das Interesse Frankreichs. Der Staatsminister für die Zusammenarbeit mit den AKP-Staaten, Charles Josselin, stellte im Juni 1998 dazu unmißverständlich fest (Josselin 1998), daß die Beibehaltung einer spezifischen Konvention zwischen der Europäischen Union und den AKP-Staaten ein für Frankreich essentielles Element der unabdingbaren europäischen Solidarität mit Afrika sei. Die Neuverhandlungen der Lomé-Konvention stellten einen wesentlichen Baustein einer künftigen europäischen Entwicklungspolitik dar, eine These, die sich auch das Europäische Parlament zu eigen machte (Europäisches Parlament 1997). Der Hintergrund für diese Forderung ist die Absicht der Regierung Jospin, die durch das geringere nationale Interesse Frankreichs an Afrika allfällige Reform seiner Afrikapolitik durch eine neue Konvention abzusichern.

Die Fortführung der bisherigen französischen Afrikapolitik ist durch die Abwertung des CFA-Franken im Januar 1994 und das Debakel der französischen Hilfen für Ruanda 1994 und für Mobutu in Kongo-Zaire 1997 nicht mehr vertretbar. Es zeigt sich, daß die bisherigen Instrumente der französischen Afrikapolitik, insbesondere auch die Militärpräsenz (Brüne 1995 S. 183, Maimeth 1996 S. 27, Bayart 1998) nicht mehr ausreichen, den Bestand von verbündeten Regierungen zu sichern oder Staatskrisen vorzubeugen. Die hohen finanziellen Lasten der Afrikahilfe Frankreichs, das 1996 mit zirka 2,5 Milliarden Dollar doppelt soviel bilaterale Entwicklungshilfe für Afrika südlich der Sahara leistete wie Deutschland (OECD/DAC 1998 S. A51), sind bei einem immer geringeren Handel und größer werdender Konkurrenz zwischen den Rohstoffinteressen anderer Industriestaaten nicht mehr zu rechtfertigen.

Wachsende Einsicht in die Reformbedürftigkeit der europäischen Entwicklungshilfe für Afrika

Eine kürzlich vorgelegte Gesamtevaluierung der gemeinschaftlichen europäischen Entwicklungshilfe unterstützt die Forderung nach ihrer Neuformulierung (EC 1998 S. 13). Obwohl über fünfzig Prozent der an Afrika gegebenen öffentlichen Entwicklungshilfe aus der Gemeinschaftshilfe und den Mitgliedsländern der Europäischen Union kommen, muß nach 42 Jahren der Zusammenarbeit mit Afrika die Erfolglosigkeit der bisherigen europäischen Entwicklungshilfe für Afrika konstatiert werden. Die Entwicklungszusammenarbeit der EU hat ihr ursprüngliches Ziel, ein nachhaltiges wirtschaftliches Wachstum in Afrika zu bewirken, nicht erreicht. Trotz der Handelspräferenzen gingen die Importe aus den AKP-Ländern von sieben Prozent im Jahr 1986 auf weniger als drei Prozent im Jahr 1994 zurück und bestanden nach wie vor überwiegend aus Rohstoffen. Die Programme der Europäischen Union zum Ausgleich der Preisschwankungen für Rohstoffe vermochten nicht die Exporterlöse zu stabilisieren und die Exporte zu diversifizieren.

Als wesentlicher Grund für die ausbleibenden Erfolge gilt die mangelnde Koordination der gemeinschaftlichen europäischen Entwicklungshilfe mit jener Hilfe der Mitgliedsländer, für die überwiegend die einzelnen Staaten die Verantwortung tragen (EC 1998 S. 5). Durch diese Unstimmigkeiten hat die europäische Entwicklungspolitik in den achtziger Jahren ihre einst führende Rolle in Afrika an die internationalen Finanzinstitutionen abgegeben. Die Regierungen der Mitgliedsstaaten bevorzugten zumeist eine direkte Artikulation ihrer Ansichten und Interessen bei Weltbank und IWF. Wegen ihrer Uneinigkeit gelang es der Europäischen Kommission und den europäischen Regierungen immer weniger, nennenswerten Einfluß auf die Strukturanpassungsprogramme der Internationalen Finanzinstitutionen auszuüben (EC 1998 S. 4, Van Reisen 1998 S. 86). Erst mit dem Special Programme for Africa und den High Level Meetings der Consultative Group kam es zwischen den großen europäischen Gebern zu Absprachen, zumal inzwischen die Problematik der Strukturanpassungsprogramme des IWF und der Weltbank für Afrika offenkundig geworden war (Weltbank 1998 S. 15).

Zur mangelhaften Kooperation der Geber kam die Schwäche der Kommission, die ihr anvertrauten Ressourcen wirksam zu verwalten und einzusetzen. Aber auch hierfür sind vor allem unzureichende oder widersprüchliche Vorgaben des Rates verantwortlich, allerdings verschärft durch die organisatorischen Probleme der Kommission. Es gelang der Kommission nicht, eine eindeutige Politik zu entwickeln und umzusetzen. Sie beschränkte sich auf die Projektvergabe, den Mittelabfluß und aufwendige, jedoch nicht immer wirksame administrative und finanzielle Kontrollen. Der Evaluierungsbericht äußert bezüglich der Reformfähigkeit der Brüsseler Institution ernste Zweifel (EC 1998 S. 44).

Kommen die Reformen zu spät?

Die Kritik an ihrer Afrikahilfe und die damit bewirkte Verunsicherung veranlaßte die Kommission, ihre Vorschläge zur Neuverhandlung des Lomé-Vertrages an den von den internationalen Finanzinstitutionen und der OECD formulierten Grundsätzen zu orientieren. Verantwortliche Staatsführung (good governance) wird als die Grundlage zukünftiger Zusammenarbeit vorausgesetzt. Das bedeutet Marktwirtschaft, transparente Wettbewerbsregeln, eine gesunde Wirtschafts-, Steuer- und Sozialpolitik und Schutz des Privateigentums. Nach Ansicht der Kommission lassen sich diese Ziele aber nur in einem stabilen politischen Umfeld erreichen, das heißt unter Wahrung der Menschenrechte, Demokratie und Rechtstaatlichkeit. Die EU will zur Verwirklichung dieser Ziele, die sie als essentielle Grundsätze bezeichnet, einen intensiven politischen Dialog führen. Mit jedem

Partnerland soll ein differenziertes Konzept erarbeitet werden, wie die Verbesserung der Rahmenbedingungen, nachhaltige Entwicklung und die schrittweise Integration in den Weltmarkt und vor allem eine Verringerung und schließliche Beseitigung der Armut erreicht werden können. Anstatt einer fünfjährigen Globalzuweisung sollen die den einzelnen Ländern zur Verfügung gestellten Mittel gleitend für sektorale Programme eingesetzt werden. Die Vertreter der Zivilgesellschaft, dezentrale Institutionen und die Vertreter der Wirtschaft sollen direkt einbezogen werden. Aber auch unmittelbare Budgethilfen sollen in Zukunft möglich sein. Inhaltlich läßt sich gegen die Vorschläge wenig einwenden, weil sie eine breite Palette von Möglichkeiten für die einzelnen Länderprogramme vorsehen und damit in die gleiche Richtung gehen wie die bilateralen Hilfen und die Politik der Weltbank (EU-Rat 1998).

Die Besonderheit des neuen Konzepts bleibt, wie erwähnt, das aus den bisherigen Konventionen übernommene Vertragsprinzip: Als Gegenleistung für die handels- und entwicklungspolitische Zusammenarbeit müssen sich die Partnerländer vertraglich verpflichten, die essentiellen Grundsätze zu verwirklichen. Dagegen gibt es bei vielen der Partnerländer großen Widerstand. In der Formulierung ihrer Verhandlungsziele (ACP-Group 1998) machten die AKP-Staaten deutlich, daß sie gerade diese Forderungen ablehnen. Sie pochen auf die Respektierung ihrer Souveränität: Eine wirkliche Partnerschaft verträge keine Konditionalität. Der politische Dialog müsse ohne Bedingungen geführt werden. Entwicklung sei das erste Ziel der Partnerschaft und dürfe nicht politischen Zielen untergeordnet werden. Ein politisches Diktat und jeder Anklang an die Konditionalität seien nicht mit dem Dialog vereinbar, vor allem würden die AKP-Staaten nicht den einseitigen Entzug der Entwicklungshilfe hinnehmen, wenn die Europäische Union feststelle, daß die essentiellen Prinzipien des Vertrags von einem Land nicht eingehalten oder angestrebt würden.

Angesicht der eingangs erwähnten kritischen Situation des Kontinents und des Widerstands der Partnerregierungen stellt sich die Frage, ob das angestrebte Verhandlungsziel der Europäischen Union für die Gesamtheit der Staaten Afrikas realistisch ist. Selbst wenn es gelingen sollte, das Konzept der vertraglichen Vereinbarungen und Sanktionen zur Sicherung von verantwortlicher Staatsführung, Demokratie und Menschenrechten im Vertragstext zu verankern, bleibt immer noch die Frage, wie die Europäische Union reformfeindliche afrikanische Regierungen zur Einhaltung der politischen Grundprinzipien des Vertrags veranlassen kann.

Die Problematik der politischen Konditionalität

Bei den Vorschlägen zur Neuverhandlung des Lomé-Abkommens handelt es sich um eine vertraglich abgesicherte Konditionalität, obschon die Verhandlungsrichtlinien dies bestreiten (EuRat 1998 S. 32). Die bisherigen Erfahrungen mit politischer Konditionalität, sowohl der internationalen Finanzinstitutionen als auch der einzelnen Geber und der Europäischen Kommission, sind leider nicht ermutigend (EC 1998 S. 25).

Das Ausmaß der Reformen hängt im wesentlichen vom Willen der jeweiligen Regierungen ab. Einwirkungen von außen können nur bedingt eine grundlegende Veränderung der politischen und gesellschaftlichen Verhältnisse bewirken. Entwicklungshilfe ist hierfür in den meisten Fällen ein stumpfes Instrument. Wenn die Machthaber für den Erhalt ihrer Macht auf Transfers nicht unbedingt angewiesen sind, neigen sie dazu, wenn auch zum Schaden der Bevölkerung, ganz darauf zu verzichten. Oder es gelingt ihnen, die Reformen nur vorzutäuschen. Gerade in den Staaten, die Reformen am nötigsten hätten, scheitern diese an einer die Macht ausübenden Elite, die nicht an verantwortlicher Staatsführung, sondern am Erhalt ihrer Privilegien interessiert ist. Die Verhängung oder Androhung von Sanktionen führte bisher nur zu halbherzigen Kompromissen, welche die eigentlichen Ursachen der Probleme kaum berührten. Die nunmehr fast zwanzig Jahre währenden Bemühungen des IWF

und der Weltbank um Strukturanpassungen zeigen dies eindeutig. Vor allem bei den wichtigen langfristigen Reformen wie Stärkung der Gewaltenteilung und bessere Kontrolle der Regierungen, Herstellung wirtschaftlichen Wettbewerbs, Förderung von Handwerk und kleineren Industrien, Reform der Verwaltung und des Erziehungswesens, Bekämpfung der Korruption, Landreform, Diversifikation der Exportprodukte, Bevölkerungs- und Arbeitsmarktpolitik, besserer Einkommensverteilung und Armutsminderung wurden in den meisten Ländern kaum nennenswerte Fortschritte erzielt. Es zeigt sich, daß die Mängel an verantwortlicher Staatsführung in Afrika so schwerwiegend sind (Bayart 1999, Chabal 1999), daß die von der Weltbank geforderten währungs-, fiskal-, geld- und steuerpolitischen Reformmaßnahmen, so richtig diese auch im einzelnen waren, nur in äußerst geringem Maße durchgeführt werden konnten.

Die Konditionalität beruht auf der Hypothese, daß Machthaber und herrschende Eliten ein vitales Eigeninteresse an Reformen haben sollten. Aufgrund ihrer weltweiten Erfahrungen kommt die Weltbank dazu zu folgenden Einsichten: „Tiefreichende Verteilungskonflikte sowie Hemmnisse, die in staatlichen Institutionen fest verankert sind, bilden die wichtigste Erklärung für das Scheitern der Reformen in vielen Ländern. Diese Faktoren sind aber nicht unveränderlich. Letztendlich kommt der Wandel, wenn die Anreize, die alte Politik und die alten institutionellen Vereinbarungen über Bord zu werfen, stärker werden als das Interesse, sie zu behalten. Eine Wirtschaftskrise oder eine äußere Bedrohung oder die Bildung einer neuen Regierung mit weniger festgefügtem Interesse am alten System kann den Anstoß zur Reform liefern. Die Reform kann aber verzögert werden, wenn die jeweiligen Machthaber an der überholten Politik festhalten, weil dies in ihrem Interesse (oder dem ihrer Verbündeten) ist. (...) Von Reformen geht wenig Anziehungskraft aus, wenn die Gewinner die Verlierer nicht entschädigen können. Auch wenn die potentiellen Gewinne groß genug sind, um einen Ausgleich zu ermöglichen, kann die Reform schwer durchsetzbar sein, weil die Gewinne sich auf viele Menschen verteilen, während die Verlierer, obwohl zahlenmäßig geringer, mächtig und wortstark sind. Ein weiteres Problem ist, daß die Vorteile oft in der Zukunft realisiert werden, während die Verluste unmittelbar eintreten. Manchmal haben sich jedoch die Bedingungen so stark verschlechtert, daß die Gewinner die Verlierer an Zahl weit übertreffen. Dann kann eine Reform sofort wirtschaftliche und politische Gewinne einfahren“ (Weltbank 1997 S. 13,14).

Reformen hängen also davon ab, ob die Machthaber und ihre Anhänger hoffen können, von den Reformen zu profitieren. Deshalb ist es äußerst reformhemmend, daß in den meisten Ländern Afrikas keiner der Akteure letztlich davon überzeugt ist, daß durch die von den Gebern eingeforderten Reformen sich die wirtschaftliche Lage in absehbarer Zeit hinreichend verbessern wird (Kappel 1999a S. 43). Es ist vorteilhafter, nach kurzfristigen persönlichen Renten und Profiten zu streben, zumal diese durch die Globalisierung immer leichter erzielt und in Sicherheit gebracht werden können: 40 Prozent des Kapitals Afrikas sind als Fluchtkapital angelegt. Im Vordergrund steht der Verteilungskampf um gegenwärtige, nicht um zukünftige Ressourcen. Für den einzelnen kommt es darauf an, daß er auf der richtigen Seite steht und über die Zugehörigkeit zur richtigen Klientelgruppe Zugang zu den vorhandenen Ressourcen erlangen kann (dies wird aber politisch, nicht am Markt entschieden). Auch gewaltsame Konflikte können für die Führungsschicht profitabel sein.

Nicht einmal die in den letzten Jahren im Zuge der Demokratisierungswelle abgehaltenen Wahlen mit mehreren konkurrierenden Parteien garantieren unbedingt eine bessere Staatsführung (Kohnert 1995). Auch dabei kann für die Gewinner der Zugang und die Kontrolle von Exportrenten und Entwicklungssubsidien wichtiger sein, als die Verbesserung der Rechte und Lebensbedingungen der Masse der Bevölkerung. Wahlen lösen zwar die alten autoritären Strukturen auf, sie führen aber unter den gegebenen sozio-ökonomischen Bedingungen zunächst eher zu oligarchischer Herrschaft (Joseph 1999). Mehrparteienwahlen

können auch einen Schritt zum Bürgerkrieg bedeuten, den Verfall des Staates fördern oder auch nur den Übergang zu einer neuen autoritären Regierung vorbereiten.

Die hohe Zahl nicht reformwilliger oder -fähiger Länder in Afrika könnte die Europäische Union in das Dilemma stürzen, mit vielen Regierungen Afrikas nicht in der vorgesehenen Weise zusammenarbeiten zu können. Auch der ins Auge gefaßte Ausweg, bei Reformverweigerungen direkt mit den Vertretern der Zivilgesellschaft oder der privaten Wirtschaft zusammenzuarbeiten, ist möglicherweise problematisch, weil dadurch in der Regel die grundlegenden politischen Hemmnisse für die wirtschaftliche Entwicklung nicht beseitigt werden und möglicherweise Destabilisierungsprozesse beschleunigt werden, deren politische Folgen unabsehbar sind.

Die Chancen für eine wirksamere Entwicklungspolitik sind gering und können nur durch eine enge Koordination der Gemeinschaftshilfe mit der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit wahrgenommen werden. Es muß gemeinsam entschieden werden, was geschehen soll, wenn die vorgesehenen entwicklungspolitischen Kriterien von den afrikanischen Partnerländern nicht beachtet werden (EuRat 1999 S. 3).

Die außen- und sicherheitspolitische Dimension der europäisch-afrikanischen Beziehungen

Die Konditionalität und der komplementäre und koordinierte Einsatz der Mittel der Gemeinschaft und ihrer Mitgliedstaaten, verbunden mit der Handelspolitik, bedeuten, daß die bisherige technische und finanzielle Hilfe eine politische Dimension erhält (EC 1997 S.4). Das heißt, die Zusammenarbeit mit den AKP-Staaten muß mit der gemeinsamen Außenpolitik der Europäischen Union synchronisiert werden (EuRat 1999 S. 3). Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP), für die seit 1. Mai 1999 die vertraglichen Voraussetzungen gegeben sind, wird sich als Gesamtpolitik, die Außen-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik und humanitäre Hilfe umfaßt, möglichst bald auch mit den Beziehungen zu Afrika südlich der Sahara befassen müssen.

Dafür müssen allerdings erst weitere Klärungen erfolgen und wesentliche Voraussetzungen noch geschaffen werden. So wird bisher für die Entscheidung über mögliche Konsequenzen bei schwerwiegenden Verletzungen der Menschenrechte das Europäische Parlament nur konsultiert (Europäisches Parlament 1999 S. 6). Das ist deshalb nicht ausreichend, weil so schwerwiegende Entscheidungen parlamentarisch gestützt und transparent gemacht werden sollten. Über die Kriterien und Art möglicher Sanktionen muß mit Zustimmung des Parlaments entschieden werden, weil anders die Koordination und Kohärenz mit der Politik der einzelnen Mitgliedsstaaten schwerlich verwirklicht werden kann.

Auch die Tatsache, daß der Europäische Entwicklungsfonds (EEF) der parlamentarischen Kontrolle des Europäischen Parlaments weitgehend entzogen ist, bedeutet einen Widerspruch zum politischen Charakter der künftigen Zusammenarbeit.

Schließlich werden die in Zukunft zu erwartenden Konflikte in Afrika eine gemeinsame Politik der Konfliktvermeidung und Konfliktlösung erfordern. Die Erfahrungen der letzten Jahre lassen befürchten, daß es Regierungen geben wird, die Menschenrechte verletzen, Partizipation verhindern und Rebellen in anderen Ländern unterstützen werden. Es wird auch Länder geben, in denen die staatliche Ordnung insgesamt zusammenbrechen oder in denen bewaffnete Konflikte für lange Zeit andauern werden. Dies wird dazu führen, daß für weite Teile Afrikas die Voraussetzungen für die Entwicklungspolitik sehr schwierig sein werden, und daß selbst humanitäre Hilfe vielerorts nicht oder nur unter widrigsten Bedingungen mehr geleistet werden kann.

Zusammenarbeit als wesentliche Voraussetzung einer zukünftigen europäischen Afrikapolitik

Angesichts dieser Problematik stellt sich die Frage nach der Art und Weise einer Zusammenarbeit mit jenen Ländern und Ländergruppen, in denen die Entwicklungspolitik noch eine Chance hat, um so dringlicher. Die gegenwärtige Praxis, daß die Entwicklungshilfe zur Notfallhilfe mutiert, ist nicht mehr zu verantworten. Im Zentrum der Bemühungen wird die Förderung einiger weniger stehen müssen, um aus diesen heraus den Neuaufbau Afrikas zu leisten. Die Weltbank hat bereits ihre Absicht erkennen lassen, sich im Rahmen ihrer neuen Strategie des „comprehensive development framework“ (Wolfensohn 1999) selektiv zu verhalten. Auch die Mitgliedsländer der Europäischen Union werden dazu neigen, ihre Mittel auf die wenigen reformbereiten Länder mit wirtschaftlichem Potential zu konzentrieren. In der Herausbildung endogener Potentiale sehen maßgebliche Fachleute die eigentliche Chance Afrikas, seine Krise langfristig zu überwinden (Kappel 1998 S. 47). Im Sinne der angestrebten Komplementarität müßte dann die von der Kommission verwaltete Gemeinschaftshilfe das Umfeld dieser Entwicklungszentren absichern, das heißt, in den angrenzenden Ländern und Konfliktzonen wenigstens eine landwirtschaftliche und handwerkliche Subsistenzwirtschaft ermöglichen und ein Minimum an öffentlicher Sicherheit und Ordnung gewährleisten.

Die Europäische Entwicklungszusammenarbeit müßte in enger Koordination zwischen Kommission und den Regierungen der Mitglieder zusammen mit den jeweiligen afrikanischen Partnern, seien es nun Regierungen, örtliche Gemeinschaften oder die gesellschaftlichen Akteure, ein Gesamtkonzept der notwendigen Leistungen erarbeiten und sich über die komplementäre und subsidiäre Implementierung einigen. Nur länder- und regionalspezifische Konzepte werden es ermöglichen, die Schwierigkeiten der Randzonen, Konfliktregionen und zum Teil nicht überlebensfähigen Länder in den Griff zu bekommen. Aber selbst wenn Parlament, Rat und Kommission sich darauf einigen könnten, diesen schwierigen Weg zu gehen, stößt eine derartige Aufgabenzuweisung bei der geplanten vertraglichen Regelung an ihre Grenzen. Es wird sehr schwierig sein, in den im Rahmen des Gesamtvertrags vorgesehenen Regionalvertrag für Afrika all die Elemente einzubringen, die zur Bewältigung der krisenhaften Situation Afrikas erforderlich sind. Die vorgesehenen Länderstrategien sollten realitätsnah gestaltet werden.

Zusammenfassung

Die Zusammenschau der afrikanischen Probleme führt notwendigerweise zur Feststellung, daß, selbst wenn die Verhandlungen der Europäischen Union mit der AKP-Staatengruppe erfolgreich zu Ende geführt werden, die Verwirklichung der neuen Verträge in Afrika südlich der Sahara ein kritischer Problembereich für die Union bleiben wird, weil der Stellenwert Afrikas gering ist und die Erfolgchancen ständig in Frage gestellt werden.

Für die Beibehaltung der besonderen Zusammenarbeit sprechen zwar die historischen Verpflichtungen Europas gegenüber Afrika und das bisher uneingeschränkte Bekenntnis der Europäischen Union und ihrer Mitglieder zu der von der OECD erarbeiteten Strategie für das 21. Jahrhundert (OECD/DAC 1997). Diese Verpflichtungen stehen jedoch in einem Spannungsverhältnis zu der geringen geostrategischen und wirtschaftlichen Bedeutung des Kontinents. Problematisch ist, daß nur ein Mitgliedsland der Europäischen Union, nämlich Frankreich, entschieden hinter diesem Engagement steht. Ohne ein gesamteuropäisches Engagement dürfte sich aber die Krisensituation Afrikas weiterhin verschärfen und selbst die Herausbildung der potentiellen Wachstumspole verhindert werden. Darum wird Afrika auf der außen- und entwicklungspolitischen Agenda Europas bleiben. Um die bestehenden, nicht sehr großen

Chancen einer wirksamen Hilfe von außen zu wahren, bedarf es aber einer gemeinsamen europäischen Politik.

Literatur:

- ACP-Group (African, Caribbean and Pacific Group of States)(1998). Negotiating mandate. ACP/281028198Rev. 2 Neg. 30 September 1998, Brussels.
- Bayart, Jean-François (1998). Parameter des Scheiterns der klassischen französischen Afrikapolitik. Vortrag vor der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik in Bonn am 16.9.1998. Unveröffentl. Protokoll.
- Bayart, Jean-François/Ellis, Stephen/Hibou, Béatrice (1999). The criminalisation of the state in Africa/ Indiana University Press.
- Brüne, Stefan (1995). Die französische Afrikapolitik. Hegemonialinteressen und Entwicklungsanspruch. Baden-Baden (Nomos).
- Chabal, Patrick/Daloz, Jean-Pascal (1999): Africa works: disorder as political instrument. Indiana University Press.
- EC (Europäische Kommission) (1997). Orientierungslinien für die Aushandlung eines neuen Kooperationsabkommens mit den Ländern Afrikas, im karibischen Raum und im pazifischen Ozean (AKP). Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament. 29.10.1997. Brüssel KOM(97) 537 endg.
- EC (The European Commission)(1998). Evaluation of European Union Aid (Managed by the Commission) to ACP-Countries. Synthesis Report <http://europa.eu.int/comm/dg08/evaluation/index>.
- Engel, Ulf/Mehler, Andreas (Hrsg.) (1998). Gewaltsame Konflikte und ihre Prävention in Afrika. Hintergründe, Analysen und Strategien für die entwicklungspolitische Praxis. Hamburg (Institut für Afrikakunde).
- EuRat (Europäische Union. Der Rat)(1999). 2180. Ratssitzung – Entwicklung 21.5.1999. Presse Nr. 8435/99. Brüssel
- EuRat (Europäische Union. Der Rat)(1998). Richtlinien zur Aushandlung eines Abkommens über eine Partnerschaft im Dienste der Entwicklung mit den AKP-Staaten. Dokument 10017/98 30.6.1998. Brüssel
- Europäisches Parlament(1999). Empfehlung zum Entwurf eines Beschlusses des Rats über das Verfahren zur Durchführung des Artikels 366 a des Vierten Abkommens von Lomé. Ausschuß für Entwicklungszusammenarbeit 22.10.1999 DOC_DE\RR\370\370482.
- Ferdowsi, Mir A.(1998). Afrika – ein verlorener Kontinent. In: Ferdowsi, Mir.A. (Hrsg.) Afrika zwischen Agonie und Aufbruch. München (Bayrische Landeszentrale für politische Bildungsarbeit).
- Ferdowsi, Mir.A. (1999). Die europäische Entwicklungspolitik. Eine retrospektive Betrachtung. In: Ferdowsi, Mir.A. (Hrsg.): Vom Enthusiasmus zur Ernüchterung. Die Entwicklungspolitik der Europäischen Union. Arbeitspapiere zu Problemen der internationalen Politik und Entwicklungsländerforschung. Forschungsstelle Dritte Welt am Geschwister-Scholl-Institut für Politische Wissenschaft der Ludwigs-Maximilian Universität München Nr. 27/1999
- Hanf, Theodor (1999). Afro-Militarismus. Die Entstehung eines nachhaltigen Kriegssystems im Zentrum Afrikas. In: Schoch, Bruno/Ratsch, Ulrich/Mutz, Reinhard (Hrsg.) Friedensgutachten 1999 der Hessischen Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK) u.a., Münster (LIT)

- Joseph, Richard (1999). The Reconfiguration of Power in Late Twentieth-Century Africa. In: Joseph, Richard(ed.): State, Conflict and Democracy in Africa S.57-82. Boulder (Lynne Rinner)
- Josselin, Charles (1998). Quelle politique européenne de coopération pour le développement? Vortrag in der Friedrich Ebert-Stiftung Bonn am 15.6.1998. Manuskript.
- Kappel, Robert (1998). Die Entwicklungskooperation zwischen Europa und den AKP-Staaten – eine Bewertung der entwicklungspolitischen Folgen des Lomé Modells. In: Ferdowsi, Mir.A. (Hrsg.) Afrika zwischen Agonie und Aufbruch. München (Bayrische Landeszentrale für politische Bildungsarbeit).
- Kappel, Robert (1999a): Die anhaltende Unterentwicklung Afrikas. In: Internationale Politik und Gesellschaft Nr.1 /1999 S.38-55.
- Kappel, Robert (Hrsg.) (1999b): Afrikas Wirtschaftsperspektiven. Strukturen, Reformen und Tendenzen. Hamburger Beiträge zur Afrikakunde Nr. 59. Institut für Afrikakunde Hamburg
- Kohnert, Dirk (1995). Perspektiven der Liberalisierung von Wirtschaft und Gesellschaft in den neuen Demokratien Schwarzafrikas. In: Demokratisierung, und good governance als Faktoren wirtschaftlicher Entwicklung in der Dritten Welt. Hamburg: Deutsches Übersee-Institut.
- Maimeth, Michael (1996). Frankreichs militärisches Engagement in Afrika. Aufgaben und Perspektiven. Ebenhausen (Stiftung Wissenschaft und Politik).
- Matthies, Volker (1998). Kriegerische Konflikte und friedliche Konfliktbearbeitung in Afrika. In: Ferdowsi, Mir.A. (Hrsg.) Afrika zwischen Agonie und Aufbruch. München (Bayrische Landeszentrale für politische Bildungsarbeit).
- OECD/DAC (1997). Die Rolle der Entwicklungszusammenarbeit zu Beginn des 21. Jahrhunderts. Paris (OECD)
- OECD/DAC (1998). Politik und Leistungen der Mitglieder des Ausschusses für Entwicklungszusammenarbeit. Bericht des Vorsitzenden des Ausschusses für Entwicklungshilfe James H. Michel, Paris (OECD)
- Tetzlaff, Rainer (1998): Widersprüche und Risiken, Chancen und Voraussetzungen der Demokratisierung. In: Ferdowsi, Mir.A. (Hrsg.) Afrika zwischen Agonie und Aufbruch. Bayrische Landeszentrale für politische Bildungsarbeit , München
- UNDP (1999): Human Development Report New York
- Van Reisen, Mirjam (1998). The European Community Programme. In: Eurostep and ICVA (ed.). The Reality of Aid 1998/1999. An independent Review of Poverty Reduction and Development Assistance. S.80-89. London
- Weltbank (1997). Der Staat in einer sich wandelnden Welt. Übersetzung der englischen Originalfassung: IBRD/Worldbank. World Development Report 1997. Washington D.C.
- Weltbank (1998). Jahresbericht 1998. Washington D.C.
- Wolfensohn, James D. (1999). A Proposal for a comprehensive development framework. A discussion draft. 21 January 1999 (Manuskript) Worldbank Washington D.C.

Prof. Dr. Peter Molt

Honorarprofessor für Entwicklungspolitik an der Universität Trier
langjährige Tätigkeit in der nationalen und internationalen Entwicklungszusammenarbeit

