



Reformpartnerschaft mit Afrika

Stellungnahme der GKKE zum G 8-Gipfel in Gleneagles

I

Die Zeit drängt, wenn Afrika die Millenniums-Entwicklungsziele bis 2015 noch erreichen soll. Afrika wird deshalb zu Recht beim G 8-Gipfel im schottischen Gleneagles vom 6. bis 8. Juli 2005 einen prominenten Platz auf der Tagesordnung einnehmen. Damit findet eine inzwischen mehrjährige Tradition ihre Fortsetzung, deren Auslöser die Initiative „New Partnership for Africa’s Development (NePAD)“ ist. 2001 auf dem Gipfel in Genua von afrikanischen Staatschefs vorgestellt, veranlasste sie die G 8-Staaten auf dem folgenden Gipfel in Kananaskis, ihren G 8-Afrika-Aktionsplan zur Unterstützung der Initiative zu präsentieren. Ein erster Bericht zur Umsetzung des G 8-Afrika-Aktionsplans wurde zum Gipfel in Evian 2003 erstellt; Gleneagles wird einen weiteren Bericht sehen. Er wird Rechenschaft ablegen über die bisherige Unterstützung und Aufschluss geben über die Schwerpunkte künftiger Zusammenarbeit. Ergänzend liegen weit reichende Pläne der vom englischen Premierminister eingesetzten Commission for Africa vor, die Bereitschaft zu verstärkter Hilfe signalisieren. Am Ende der Beratungen in Gleneagles werden überzeugende Zusagen stehen müssen.

II

Die Gemeinsame Konferenz Kirche und Entwicklung plädiert dafür, die Intensivierung der Zusammenarbeit mit Afrika auf Fortschritte des NePAD-Prozesses auszurichten. Sie sieht sich dabei in Übereinstimmung mit kirchlichen Partnern in Afrika, die NePAD als vielversprechendes Reformvorhaben einschätzen, das auf eine entwicklungskonforme Gestaltung von Staat und Gesellschaft zielt. Als unverzichtbare Voraussetzung für die Überwindung der Armut in Afrika bekennt sich NePAD zu politischen und wirtschaftlichen Reformen, für deren Gelingen afrikanische Politiker ihre eigene Verantwortung anerkennen.

In ihrer Stellungnahme zu den Beratungen beim G 8-Gipfel in Kananaskis hat die GKKE auf vier zentrale Aspekte hingewiesen, an denen sich der Erfolg von NePAD beweisen muss. Es sind die demokratische Gestaltung des Staates, die Verbreiterung zivilgesellschaftlicher Partizipation, eine deutlich armutsorientierte Ausgestaltung wirtschaftlicher Entwicklung und signifikante Fortschritte in der Krisen- und Konfliktprävention. Vier Jahre nach dem Beginn der NePAD-Initiative gibt es dazu einige Antworten, aber auch offene Fragen.

1 Demokratische Gestaltung des Staates

Herausragendes Instrument von NePAD zur Stärkung von Rechtsstaatlichkeit und Demokratie sind die sogenannten Peer Reviews. Dieses Verfahren sieht vor, dass sich einzelne Länder einer internationalen Überprüfung aussetzen. Die Beteiligung daran ist fakultativ; während NePAD als Programm der Afrikanischen Union (AU) für alle Mitgliedsländer obligatorisch ist, muss die Beteiligung am Peer Review eigens erklärt werden. Bisher haben sich von den 53 Mitgliedsstaaten der Afrikanischen Union erst 26 zu diesem Schritt bereit gefunden. Die ersten Überprüfungen haben im Jahr 2004 in Ghana, Ruanda, Mauritius und Kenia begonnen. Als abgeschlossen gelten die Verfahren in Ghana und Ruanda, doch sind deren Ergebnisse bisher nicht öffentlich geworden. Eine gesicherte Bewertung ist daher noch nicht möglich.

So ist zwar zu konstatieren, dass die Verfahren differenziert ausgestaltet sind und über die bloße Beteiligung der Regierung auch den Dialog mit gesellschaftlichen Gruppen vorsehen. Doch besteht eine erhebliche Intransparenz über die getroffenen Bewertungen: erst am Ende eines langfristigen Konsultationsprozesses zwischen dem Peer Review-Forum und der jeweiligen Regierung ist eine Veröffentlichung der Berichte vorgesehen. Demokratiepoltisch ist das Verfahren unbefriedigend.

Die Einwilligung zu solchen Überprüfungen, die mit dem noch in der Organisation Afrikanischer Einheit (OAU) ehernen Prinzip der Nichteinmischung in innere Angelegenheiten bricht, ist ein wesentlicher Fortschritt. Wenn das Verfahren die erwarteten Effekte zur Stärkung von Rechtsstaatlichkeit und entwicklungskonformen Wirtschaftens erbringen soll, ist jedoch eine bürokratische Entschlackung und politische Öffnung dringend erforderlich.

2 Partizipation

Die NePAD-Initiative kann ihr Potential für eine dauerhafte Entwicklung nur dann entfalten, wenn sie den Charakter eines bloßen Regierungsprogramms überwindet und die Zustimmung der Menschen gewinnt. Von Anfang an ist die fehlende gesellschaftliche Partizipation an der Formulierung der Initiative in der afrikanischen Öffentlichkeit kritisiert worden. Um so stärker wurde eine Partizipation an der weiteren Konkretisierung und Umsetzung der Initiative verlangt. Jedoch ist NePAD in der Öffentlichkeit vieler afrikanischer Staaten immer noch eine unbekannte Größe. Insbesondere Parlamente sind bisher nur unzulänglich involviert. Große gesellschaftliche Gruppierungen haben, wie auch afrikanische Kirchen, ihre Anstrengungen verstärkt, den NePAD-Prozess mit zu gestalten. Die All Africa Conference of Churches (AACC) bemängelt eine technokratische Engführung von NePAD durch die Regierungen, die für die eigentlich notwendige Diskussion über die Zukunft Afrikas so gut wie keinen Raum lasse.

3 Armutsorientierung der Entwicklung

Die Entwicklungsstrategie von NePAD setzt darauf, durch politische und wirtschaftliche Reformen Afrika für ausländische Investoren attraktiv werden zu lassen. Diese Kalkulation scheint durchaus aufzugehen, gibt es doch günstige Daten zur ökonomischen Entwicklung in einer Reihe afrikanischer Länder. Insbesondere Südafrika hat mit Wachstumsraten von fast vier Prozent eine erfreuliche Dynamik erreicht, die sich auf andere Länder überträgt. Diese Dynamik kann sich durch eine weitere Verbesserung der Rahmenbedingungen fortsetzen; insbesondere kann die Stärkung innerafrikanischer Wirtschaftsbeziehungen zu einer Verbreiterung des Wachstums führen.

Allerdings ist angesichts der Unterschiedlichkeit afrikanischer Länder eine einheitliche Strategie für alle Länder wenig plausibel. Afrika braucht eine angemessene Integration in den Weltmarkt, aber auch eine agrarbasierte Entwicklung in den ländlichen Räumen, in denen immer noch die Mehrzahl der Bevölkerung lebt. Das NePAD-Dokument in seiner ursprünglichen Fassung trug diesem Erfordernis kaum Rechnung. Inzwischen liegt mit dem Comprehensive Africa Agriculture Development Plan (CAADP) der FAO ein weiterführendes Handlungskonzept vor. Doch ist die Gefahr nach wie vor groß, dass mit einseitigen Strategien lediglich Inseln des Wohlstands in einem Meer von Armut geschaffen werden.

4 Krisen- und Konfliktprävention

Afrika ist immer noch ein Kontinent, auf dem zahlreiche Kriege ausgetragen werden, wobei es sich in der Mehrzahl um innerstaatliche Konflikte handelt. Das Potential zu friedlicher Krisenbewältigung ist nach wie vor gering, wie die katastrophale humanitäre Situation im Darfur und die nur geringe Interventionskraft der Afrikanischen Union vor Augen führt. Gleichwohl gibt es auch Anzeichen für die wachsende Fähigkeit in Afrika, Konflikte gewaltfrei zu regeln. Burundi ist dafür ein Beispiel und auch, zumindest ansatzweise, Togo, wo die ECOWAS Verantwortung bei einer verfassungskonformen Nachfolge im Präsidentenamt übernommen hat.

Die Zielvorgabe von NePAD, Strukturen zur Krisen- und Konfliktregulierung in Afrika aufzubauen, wird offenbar weiter verfolgt, wenn auch die bisherigen Anstrengungen angesichts der dramatischen Situation in vielen Ländern Afrikas nicht zufrieden stellen können. Dabei ist gerade hier der Ausbau entsprechender Kompetenzen dringlich, haben doch die Konflikte im Südsudan und in Angola eindringlich gezeigt, dass lang dauernde chronische Konflikte mit jedem Jahr ihrer Dauer schwerer zu lösen sind.

III

Trotz vieler noch nicht eingelöster Erwartungen wäre es verfehlt, eine negative Zwischenbilanz des NePAD-Prozesses zu ziehen. Die GKKE schließt sich der Einschätzung afrikanischer Kirchen an, die NePAD zwar deutliche Schwächen in der Umsetzung attestieren, die Initiative aber generell positiv bewerten. Nach der Einschätzung der All Africa Conference of Churches schafft NePAD Raum für die notwendige Debatte über die Zukunft Afrikas und enthält wegweisende Elemente einer Politik, die sich zu Eigenständigkeit und eigener Initiative bekennt. Bei der Weiterführung der NePAD-Initiative legen sich für die nächste Zeit folgende Zielmarken nahe:

- Der Peer Review-Prozess muss möglichst bald erste greifbare Ergebnisse zeigen; die GKKE erwartet, dass die Abschlussberichte zu den Peer Reviews in Ghana und Ruanda zum G 8-Gipfel öffentlich gemacht werden. Das wäre ein wichtiges Signal, dass die Verpflichtung auf good governance im Zentrum des NePAD-Prozesses bleibt. Darüber hinaus ist darauf hinzuwirken, dass sich alle afrikanischen Länder dem Peer Review Mechanismus verpflichten
- In ökonomischer Hinsicht ist eine Doppelstrategie erforderlich, die sowohl ausländische Investoren für exportorientiertes Wachstum anlockt als auch für eine armutsorientierte Entwicklung des ländlichen Raums sorgt. Es wird nicht reichen, auf Durchsickereffekte ökonomischen Wachstums zu setzen. Vielmehr benötigt Afrika

Strategien, die der Lebenswirklichkeit in ländlichen Räumen gerecht werden und dort auf Wachstum setzen. Die Voluntary Guidelines der FAO zum Recht auf Nahrung können hier richtungsweisend sein.

- Auf dem Gebiet der Krisen- und Konfliktprävention ist es erforderlich, dass im Sinne eines Early Warning – Early Action-Programms die Aufmerksamkeit auf politische Interventionen im Vorfeld sich abzeichnender Konflikte gerichtet wird. Mehr als kritisch ist bereits die Lage im Ostsudan; auch in Simbabwe ist mittlerweile die Schwelle zur Gewalttätigkeit überschritten, ohne dass dies zu Reaktionen der afrikanischen Länder geführt hat. Die GKKE teilt die Einschätzung afrikanischer Kirchenführer, die das beharrliche Schweigen zur Situation in Simbabwe als nicht mehr hinnehmbar bezeichnen.
- NePAD muss in den nächsten Monaten und Jahren insbesondere von den Parlamenten afrikanischer Länder eingehend debattiert und mitgetragen werden. Damit wäre auch für zivilgesellschaftliche Partizipation ein breiteres Feld der Mitwirkung eröffnet, um die notwendige Diskussion über den politischen Gehalt der Initiative und die Klärung zukunftsrelevanter Fragen weiter zu führen. NePAD ist nicht einfach ein fertiges Programm, das implementiert wird, sondern in hohem Maße konkretisierungsbedürftig.
- Die Verbindung von NePAD mit anderen Initiativen und Strategien, die durch internationale Kooperation das politische Geschehen in Afrika beeinflussen, verlangt größte Aufmerksamkeit. Mit den im Rahmen der Entschuldung vereinbarten Poverty Reduction Strategies oder den Partnerschaftsabkommen im Rahmen des Cotonou-Vertrages gibt es weitere Herausforderungen an den NePAD-Prozess.
- Eine ungelöste Frage ist immer noch das künftige institutionelle Verhältnis von NePAD zur Afrikanischen Union. Eine Integration des NePAD-Sekretariats in die AU bringt auf den ersten Blick den Vorteil einer Bündelung von Kräften mit sich, kann jedoch auch zu einer Minderung von Dynamiken führen, die aus einer Eigenständigkeit herrühren. Aus Sicht afrikanischer Kirchen spricht mehr für deren Beibehaltung als für die Zusammenführung.

IV

NePAD und der G 8-Afrika-Aktionsplan haben einen Prozess wechselseitiger Rechenschaftslegung eingeleitet. Damit diese Praxis fortgesetzt werden kann, befürwortet die GKKE nachdrücklich eine Verlängerung des Mandats der G 8-Beauftragten und ihrer afrikanischen Counterparts aus. Dafür spricht nicht zuletzt, dass das Instrument der „Enhanced Partnership“, mit dem die G 8 den NePAD-Prozess verstärkend unterstützen wollen, bislang noch keine Substantiierung erfahren hat. Voraussetzung dafür sind entsprechende Ergebnisse der Peer Reviews, die aber derzeit noch nicht vorhanden sind und sich erst in den kommenden Jahren einstellen dürften.

Die GKKE begrüßt die Absicht, beim G 8-Gipfel einen Beschluss über den weiteren Schuldenerlass für hochverschuldete arme Länder zu treffen und ihnen die Schulden

gegenüber multilateralen Gebern gänzlich zu erlassen. Davon profitieren mehrheitlich afrikanische Staaten, doch ist die Eingrenzung auf nur wenige begünstigte Staaten äußerst fragwürdig. Kritik muss zudem die Absicht finden, den Schuldenerlass gegen Entwicklungsleistungen aufzurechnen.

Weitere Entscheidungen stehen bei der Finanzierung von Entwicklungsvorhaben an, die etwa zur Sicherung sozialer Grunddienste und zur Bekämpfung des Hungers dringend erforderlich sind, um die Millenniumsziele zu erreichen. Schlüsselgröße für die Erreichung der Millenniumsziele ist nicht zuletzt der erfolgreiche Abschluss der laufenden WTO-Verhandlungsrunde, zu deren Gelingen als Entwicklungsrunde eine Verständigung unter den G 8 überfällig ist.

Berlin, den 5.7.2005