

## **Die deutsche Entwicklungszusammenarbeit mit Afrika südlich der Sahara**

Beschluss des Bundesfachausschusses Entwicklungspolitik der CDU Deutschlands unter der Leitung von Armin Laschet MdEP, vorgestellt am 19. November 2001

### **Ernste Lage**

Die Lage Afrikas südlich der Sahara ist äußerst ernst. Die Bevölkerung wird bis zum Jahr 2020 auf über eine Milliarde Menschen anwachsen, obwohl schon heute 180 Millionen Menschen nicht mehr ausreichend ernährt sind. Im Jahr 2000 lebten drei Viertel der Bevölkerung in Armut. Das pro-Kopf-Einkommen ist heute niedriger als vor 30 Jahren. Epidemien wie Malaria und Tuberkulose breiten sich weiter aus. Die Immunschwächekrankheit AIDS droht in ganzen Landstrichen zu einer Entvölkerung zu führen und das demographisch-gesellschaftliche Gleichgewicht zu zerstören. Die Urbanisierung Afrikas schreitet weiter fort, ohne dass die entsprechende Infrastruktur in gleichem Maße wachsen könnte. In einem Jahrzehnt werden möglicherweise 500 Millionen Menschen ohne angemessene Arbeit in riesigen Metropolen leben. Die wirtschaftliche Struktur Afrikas ist immer noch geprägt von der kolonialen Erschließungspolitik, die sich an den Rohstoffinteressen des jeweiligen Mutterlandes orientierte und sich auf Bergbau und landwirtschaftliche Monokulturen konzentrierte. Die bisher erreichte Diversifizierung der Exporte und der Aufbau der industriellen Produktion für die heimischen Märkte ist nicht ausreichend. Der größte Teil der Bevölkerung lebt nach wie vor von der traditionellen Kleinwirtschaft, vom Kleinhandel und von Tätigkeiten im informellen Sektor. Die modernen Sektoren der Landwirtschaft, der Industrie und der Dienstleistungen beschäftigen nur einen minimalen Teil der Bevölkerung.

Infolge des Bevölkerungswachstums und des Mangels an außerlandwirtschaftlichen Einkommensmöglichkeiten herrscht in vielen Ländern Afrikas bereits Landmangel. Die Folgen sind die Übernutzung der Böden und die Rodung von Waldgebieten mit nachteiligen Folgen für Ökologie und Klima. Die Konflikte um den Zugang zu neuem Land und zu Wasser werden durch die ungleiche Landverteilung und fehlende Eigentumstitel zusätzlich verschärft.

Darüber hinaus wird Afrika immer wieder von Krisen, Konflikten und Kriegen erschüttert. Zahlreiche Staaten, die fast überall vielfältige ethnische und religiöse Gemeinschaften umfassen, haben sich als unfähig erwiesen, identitätsstiftend zu wirken. Das Problem des Mangels an staatlicher Ordnung und des fortschreitenden Staatszerfalls ist zu einem enormen Entwicklungshindernis für viele afrikanische Staaten geworden. In manchen Ländern haben marodierende Banden oder sog. "Warlords" die Macht übernommen, ohne aber staatliche Pflichten wahrzunehmen. Auf diese Weise kommt es zur Korruption und zum Ruin des politischen Systems, zum Zusammenbruch der Infrastruktur, der Sozialsysteme und des Bildungswesens und zu katastrophalen gesellschaftlichen und ökonomischen Lebensbedingungen, die wiederum neue Konflikte in sich bergen.

Allein im vergangenen Jahr wurden in Afrika 1,5 Millionen Menschen vertrieben. Schätzungsweise 14 Millionen Menschen haben in Afrika ihre Heimat verloren, da sie vor Hungersnöten oder Kriegen - nicht zuletzt Bürgerkriegen - fliehen mussten. Angesichts dieser Entwicklungen hat sich in vielen Industriestaaten die Meinung verfestigt, Afrika sei der Verlierer der Globalisierung und ein verlorener Kontinent, alle Bemühungen, die dortige Entwicklung zu fördern, seien vergebens und Zeit- und Geldverschwendung.

### **Hoffnungszeichen nach 1990**

Diese Ansicht ist falsch. In den vergangenen Jahrzehnten hat es in Afrika südlich der Sahara hoffnungsvoll stimmende Entwicklungen gegeben. Viele Länder haben erfolgreich Maßnahmen ergriffen, um Rechtsstaatlichkeit und Demokratie einzuführen und zu verankern. So gab es 1990 lediglich 5 subsaharische Länder, in denen eine Mehrparteiendemokratie praktiziert wurde. Mittlerweile ist die Zahl auf über 30

gestiegen, auch wenn die Systeme nicht immer westlichen Maßstäben an Demokratie und Rechtsstaatlichkeit genügen. In etwa 40 Staaten wurden politische Reformprogramme angestoßen, in über 30 Staaten bemüht sich die Politik um wirtschaftliche Modernisierungsmaßnahmen und eine Reform des öffentlichen Sektors. Die Anzahl der Diktaturen ist rückläufig. Zugleich ist das Rechtsbewusstsein in vielen afrikanischen Ländern gewachsen. Die Zivilgesellschaften - Grundlage für die Durchsetzung eines Rechtsstaates und letztlich einer funktionierenden Demokratie - sind stärker geworden.

Mehrere Länder Afrikas südlich der Sahara konnten in den vergangenen Jahren ein bemerkenswertes Wirtschaftswachstum verzeichnen. Grundlegend ist nicht zuletzt, dass zahlreiche Länder auf eine vergleichsweise lange Phase des Friedens und ein Mindestmaß an politischer Stabilität zurückblicken können. Damit ist zumindest in diesen Staaten die Möglichkeit einer nachhaltigen Entwicklung gegeben. Der natürliche Reichtum des Kontinents bildet zudem noch immer ein enormes Potential, das bei verantwortlicher Nutzung zur Überwindung der ökonomischen und politischen Krisen beitragen kann.

Dennoch dürfen Erfolgsmeldungen nicht überbewertet werden. Wirtschaftserfolge führen nicht automatisch zu einer Verbesserung der Lage der Gesamtbevölkerung, sie können auch zu einem wachsenden Wohlstandsgefälle führen. Manche Fortschritte sind labil. Naturkatastrophen oder Konflikte können alle Fortschritte zunichte machen.

Afrika südlich der Sahara erweist sich heute als ausgesprochen vielfältig. Die ökonomischen, politischen und sozialen Bedingungen sind zu unterschiedlich, als dass man von dem einen Afrika sprechen könnte. Deshalb ist Euphorie genauso unangemessen wie ein fatalistischer Afropessimismus.

### **Unsere Verpflichtung für Afrika - Unser Interesse**

Für die CDU gibt es eine ethische Verpflichtung, Afrika zu helfen. Grundlage und Orientierung unseres politischen Handelns sind das christliche Verständnis vom Menschen und die daraus abgeleiteten Grundwerte Freiheit, Solidarität und Gerechtigkeit. Diese Grundwerte sind nicht auf nationale Grenzen beschränkt. Sie sind verpflichtende Grundlage für unsere Außen- und Entwicklungspolitik, die auf die Durchsetzung der Menschenrechte, von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit, Frieden und auf menschenwürdige Lebensbedingungen hinwirken muss.

Allerdings gibt es nicht nur eine ethische Grundlage für ein Engagement zugunsten Afrikas südlich der Sahara, obwohl diese Region derzeit weder wirtschaftlich noch außen- und sicherheitspolitisch für Deutschland von primärer Bedeutung ist. Dennoch können Geschehnisse in Afrika südlich der Sahara zumindest mittelbar großen Einfluss auf Deutschland und Europa haben, so dass schon aus eigenem Interesse Anstrengungen unternommen werden sollten, die Entwicklung dieser Länder zu unterstützen. Das Leben zukünftiger Generationen in Europa ist mit dem Schicksal Afrikas enger verbunden, als es auf den ersten Blick scheint:

- Ein Versinken Afrikas in Elend und Chaos würde Flüchtlingsströme zur Folge haben und damit auch die Sicherheit und den Wohlstand Europas und Deutschlands bedrohen. Kriminalität, Drogenhandel, Flüchtlingselend und Armutsemigration haben Auswirkungen über Afrika hinaus.
- Ökologische Zerstörungen, die Folge extremer Armut oder ausbeuterischer Wirtschaftspolitik sind, haben globale Auswirkungen. Das weitere Vordringen der Wüsten, die Vernichtung des afrikanischen Regenwaldes und irreversible Verluste in der Artenvielfalt haben Konsequenzen, die sich nicht regional eingrenzen lassen.
- Zumindest langfristig könnten die Staaten Afrikas südlich der Sahara auch zu interessanten Handelspartnern werden.

Ethische Werte und die Interessen Deutschlands verpflichten uns, uns für eine nachhaltige Entwicklung Afrikas einzusetzen.

## **Defizite deutscher Afrika-Politik**

Die deutsche Afrika-Politik leidet derzeit unter mehreren Defiziten. Der Bundesregierung ist noch immer nicht gelungen, einen kohärenten Entwurf ihrer Ziele und Interessen in Bezug auf Afrika südlich der Sahara zu entwickeln. Zu oft erschöpft sich die Politik in Deklarationen und Symbolismen, während in der Praxis die Mittel für die Entwicklungszusammenarbeit gekürzt und deutsche Botschaften, Konsulate und Goethe-Institute geschlossen werden. Infolgedessen kritisierte die Gemeinsame Konferenz Kirche und Entwicklung zu Recht, alles in allem ergebe "sich ein Bild des zunehmenden Desinteresses europäischer und auch deutscher Politik an Afrika." Zudem ist zu beobachten, dass die rot-grüne Bundesregierung aufgrund ihrer starken Konzentration auf die Krisenregion Süd-Ost-Europa den Kontinent Afrika, in dem die Leiden der Menschen keineswegs geringer sind, nicht die notwendige Aufmerksamkeit zu schenken bereit ist.

Als kontraproduktiv erweisen sich auch immer wieder Abstimmungsprobleme und Kompetenzstreitigkeiten zwischen dem Auswärtigen Amt und dem Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ). Die Stellung des BMZ, das in der Entwicklungszusammenarbeit eine starke, koordinierende Funktion ausüben sollte, ist in der derzeitigen Bundesregierung zu schwach. Es ist offensichtlich, dass ein bloßes Fortschreiben der derzeitigen Konzeptionen und Maßnahmen der deutschen Entwicklungszusammenarbeit nicht ausreichen wird, um einen wirksamen Beitrag gegen die weitere Verbreitung von Armut und Chaos im subsaharischen Afrika zu erbringen.

## **Konzept der CDU**

Notwendig ist deshalb ein differenzierter Ansatz der Entwicklungszusammenarbeit, der den jeweiligen historisch-kulturellen, religiösen, politischen und wirtschaftlichen Bedingungen des Partnerlandes Rechnung trägt. Es gibt kein erfolgversprechendes Standardrezept zur Lösung der Probleme der subsaharischen Staaten. Dabei sollte sich die Politik von dem Prinzip leiten lassen, dass Entwicklungszusammenarbeit immer nur Hilfe zur Selbsthilfe sein darf. Entwicklungszusammenarbeit darf sich nicht selbst perpetuieren. Sie muss einem durchdachten Konzept mit klar abgesteckten Zielen und realistischen Erwartungen folgen. Zudem setzt sie Eigenverantwortung und Anstrengungen der betreffenden Länder für die Einhaltung der Menschenrechte, Rechtssicherheit, Beteiligung der Bevölkerung an politischen Entscheidungen, eine marktwirtschaftliche und an Nachhaltigkeitskriterien orientierte Wirtschaft sowie eine Entwicklungsorientierung staatlichen Handelns voraus. Wenn diese Voraussetzungen nicht - zumindest in einem gewissen Umfang - gegeben sind, hat Entwicklungszusammenarbeit keine Aussicht auf dauerhaften Erfolg und sollte auf Nothilfe beschränkt werden.

Aufgrund dessen fordert die CDU, die Entwicklungszusammenarbeit an folgenden Prinzipien zu orientieren:

- Die Entwicklungszusammenarbeit mit den subsaharischen Staaten muss stärker an politischen Zielen und Kriterien ausgerichtet werden. Voraussetzung für einen nachhaltigen Erfolg der Entwicklungszusammenarbeit ist die Demokratisierung und Stabilisierung der Staaten südlich der Sahara. Es muss daher alles daran gesetzt werden, die Demokratisierung Afrikas voranzutreiben. Kernelemente des Demokratisierungsprozesses sind auch in Afrika Wahlen zwischen in der Gesellschaft verankerten politischen Parteien, wofür eine starke Zivilgesellschaft unerlässlich ist. Entwicklungszusammenarbeit sollte sich deshalb stärker als bisher der Entwicklung einer an Demokratie und Rechtsstaatlichkeit orientierten politischen Kultur des Partnerlandes widmen, anstatt sich in einer Vielzahl von Einzelprojekten zu verzetteln. Dabei sollten bewusst auch Nichtregierungsorganisationen und oppositionelle demokratische Gruppen gefördert werden, wenn die herrschende Regierung oder Gruppierung keine Bereitschaft zur Orientierung ihres Handelns an Demokratie und Rechtsstaatlichkeit

zeigt. Eine derartig neu ausgerichtete Afrika-Politik wäre zugleich ein dauerhafter Beitrag zur Konfliktprävention.

- Für die Integration der in vielfältige Identitäts- und Interessengruppen gegliederten afrikanischen Gesellschaften ist der bisher vorherrschende Typ des zentralisierten Staates mit seiner polarisierenden Machtkonzentration ungeeignet. Deshalb sollten konsensorientierte Elemente und wirksame Mechanismen der Machtkontrolle ebenso wie Föderalismus, Minderheitenrechte, lokale Selbstverwaltung und eine von der Exekutive unabhängige und effektive Justiz gefördert werden. Besonders wichtig ist die zivile Kontrolle des Militärs.
- Große Bedeutung misst die CDU der Dezentralisierung staatlicher Aufgaben zu, die es erlaubt, die Bevölkerung in den Aufbau- und Entwicklungsprozess aktiv miteinzubeziehen. Dazu bedarf es einer kommunalen Selbstverwaltung, die über angemessene Zuständigkeiten und ausreichende finanzielle Mittel verfügt. Das Gesundheitswesen, Primar- und Sekundarschulen, die Verbesserung der Inneren Sicherheit, die lokale Infrastrukturentwicklung, Wasser- und Landmanagement können am besten auf der lokalen Ebene entschieden und durchgeführt werden.
- Die Förderung der Privatwirtschaft stellt den besten Beitrag zu einer dauerhaften wirtschaftlichen Entwicklung dar. Privatisierungsmaßnahmen sollten daher unterstützt und um Förderungsmaßnahmen für eigene unternehmerische Initiativen, insbesondere für kleine und kleinste Betriebe, ergänzt werden.
- Die Länder Afrikas sollten bei ihren Bemühungen unterstützt werden, sich politisch und wirtschaftlich zu integrieren. Hier geht es nicht um die Verschiebung der oft in der Kolonialzeit gezogenen Grenzen, sondern um deren friedliche Überwindung. Ein Anstieg des Süd-Süd-Handels ist ein wichtiger Baustein für das wirtschaftliche Erstarken Afrikas südlich der Sahara. Mit klaren Kompetenzen und Entscheidungsprozessen ausgestattete subregionale Zusammenschlüsse könnten wesentlich zur Lösung der dringendsten Probleme Afrikas beitragen. Dies bezieht sich z.B. auf die Überwindung der Zoll- und Handelsgrenzen, die Währungspolitik, das Wirtschaftsrecht, die Niederlassungsfreiheit, die Arbeitsmarkt-, Energie- und Verkehrspolitik, die Ernährungssicherung und den Umweltschutz. Nur dadurch werden einige der kleineren Staaten Afrikas überhaupt überlebensfähig.
- Die regionale Zusammenarbeit ist aus Sicht der CDU auch ein wichtiges Mittel der Konfliktprävention, mit dem ethnische Konflikte und Minderheitenprobleme entschärft und die regionale Sicherheit durch gemeinsame Sicherheitsarrangements gestärkt werden können. Diese Kooperation erleichtert auch die Entwicklungszusammenarbeit. Es sollten daher Anstrengungen unternommen werden, um kooperationswillige Länder beim Aufbau entsprechender Institutionen zu unterstützen. Modell eines durch Kooperation und durch eine immer tiefere Integration gelungenen Friedensprojekts ist die Europäische Union. Fachleute aus den Ländern südlich der Sahara sollten die Möglichkeit erhalten, sich in der EU oder deren Mitgliedstaaten mit den Mechanismen der regionalen Zusammenarbeit vertraut zu machen. Darüber hinaus verdient der Ausbau der Beziehungen zwischen der EU und den Staaten Afrikas, der Karibik und des Pazifiks (AKP-Staaten), die durch das Abkommen von Cotonou auch auf Prinzipien wie Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte ausgedehnt wurde, Unterstützung.
- Je zielstrebigere die Konzentration der Entwicklungszusammenarbeit auf den subregionalen Bereich erfolgt, desto eher werden auch widerstrebende nationale Regierungen und Bürokratien zur Kooperation bewegt werden können.
- Die CDU fordert, geeignete Maßnahmen zu ergreifen, die eine gerechte Verteilung von Land und Wasser gewährleisten, der Übernutzung und Zerstörung der Böden Einhalt gebieten und eine höhere Nahrungsmittelproduktion bewirken.

- Die rasant fortschreitende Verstädterung Afrikas - in wenigen Jahren wird die Hälfte der Bevölkerung Afrikas in Großstädten leben - erfordert eine nachdrückliche Förderung geeigneter Industrien, des Handwerks und des Dienstleistungssektors, um mehr Menschen Arbeit zu geben und damit der weiteren Verelendung und Marginalisierung entgegen zu wirken.
- Unerlässlich, um eine dauerhafte und selbsttragende Entwicklung anzustoßen, ist die Förderung des Humankapitals. Reformen in der Politik, der Verwaltung und der Wirtschaft werden nur dann erfolgreich sein, wenn das entsprechende Know how zur Verfügung steht. Die Entwicklungszusammenarbeit mit den Ländern südlich der Sahara sollte deshalb einen Schwerpunkt bei der Aus- und Fortbildung setzen. Denkbar sind - neben der direkten Förderung vor Ort - z.B. Partnerschaften im Hochschulwesen oder auf Ebene der Gemeinden, die der Ausbildung von Verwaltungsfachkräften dienen könnten. Auch die politischen Stiftungen sollten mit ihrem besonderem Fachwissen nicht zuletzt im Bereich der Demokratieförderung stärker als bisher einbezogen werden.
- Angesichts der sich dramatisch vergrößernden Massenarmut in Afrika müssen in der Entwicklungszusammenarbeit auch weiterhin Maßnahmen zur nachhaltigen Armutsbekämpfung ergriffen werden. Angesichts der Dimensionen der Krise sind wirklich nachhaltige Projekte der Armutsbekämpfung oft nur begrenzt möglich. Daher möchte die CDU die staatliche Entwicklungszusammenarbeit darauf konzentrieren, die Rahmenbedingungen für eine armutsmindernde Politik nachhaltig zu verbessern. Für direkte, selbsthilfefördernde, produktive Hilfe ist eine echte arbeitsteilige Kooperation zwischen öffentlichen Durchführungsorganisationen und Nichtregierungsorganisationen anzustreben.
- Die Bevölkerung Afrikas wächst insgesamt weiterhin stark an. Die wirtschaftlichen Wachstumsraten halten mit dem Bevölkerungswachstum oftmals nicht Schritt. Die Länder Afrikas sind mit der Schaffung neuer Arbeitsplätze, dem notwendigen Ausbau der Infrastruktur oder des Gesundheits- und Bildungssystems für eine stetig anwachsende Bevölkerung überfordert. Notwendig sind daher Sexualaufklärungsprogramme und Projekte zur Förderung der Familienplanung. Allerdings müssen auch die Industriestaaten den 1994 bei der Weltbevölkerungskonferenz in Kairo gemachten Versprechungen gerecht werden.
- Fast 70 Prozent aller HIV-Infizierten weltweit leben südlich der Sahara. AIDS ist dort längst nicht mehr nur ein reines Gesundheits-, sondern zugleich ein großes Entwicklungsproblem. Der frühe AIDS-Tod gerade der jüngeren Generationen belastet die afrikanischen Volkswirtschaften. Die Zahl der AIDS-Waisen wird bis zum Jahr 2010 auf 43 Millionen ansteigen. Es ist höchste Zeit für eine Gesamtstrategie zur Bekämpfung von AIDS. Eine solche Gesamtstrategie muss Prävention, Aufklärung, Therapie und verstärkte Impfstoffforschung umfassen. Der kürzlich eingerichtet internationale AIDS-Fonds ist kein Allheilmittel für die weltweite AIDS-Bekämpfung. Wer Afrika helfen will, darf die Forderungen nicht alleine an die Industriestaaten stellen - die betroffenen Staaten selbst müssen und können mehr leisten!
- Unabhängig von der Schwerpunktsetzung in der Entwicklungszusammenarbeit gilt die Tatsache, dass deutsche Afrika-Politik nur dann erfolgreich sein kann, wenn dafür auch die entsprechenden Mittel bereitgestellt werden. Die CDU fordert die rot-grüne Bundesregierung deshalb auf, die gravierenden Kürzungen im Etat des Bundesministeriums für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung und des Auswärtigen Amtes rückgängig zu machen.
- Zahlreiche Probleme lassen sich durch bilaterale Entwicklungszusammenarbeit nicht lösen. Notwendig ist dort, wo der einzelstaatliche Geber überfordert ist, eine weitere Europäisierung oder Multilateralisierung der Entwicklungszusammenarbeit. Die Europäische Union verfügt mit der AKP-Politik über ein Instrumentarium, das nicht nur Projekte der technischen und finanziellen Entwicklungszusammenarbeit

ermöglicht, sondern in einem ständig zunehmenden Maße auch dem politischen Dialog dient. Zu beachten ist, dass es durch die Arbeitsteilung zwischen Nichtregierungsorganisationen, Nationalstaaten, EU und multilateralen Organisationen nicht zu Reibungsverlusten kommt.