

Stellungnahme zum ressortübergreifenden Afrika-Konzept der Bundesregierung

Einführung

VENRO begrüßt die Entwicklung eines ressortübergreifenden Afrika-Konzeptes der Bundesregierung. Eine größere Bedeutung Afrikas für die deutsche Außen- und Entwicklungspolitik wird von den VENRO-Mitgliedern schon länger gefordert. Zu begrüßen ist insbesondere, dass dabei in der Öffentlichkeit ein differenziertes Afrika-Bild angestrebt wird, das dem Image des Krisenkontinents entgegentritt. Zur Umsetzung des Konzepts ist es wichtig, die afrikanischen Staaten differenziert mit ihren Stärken und Schwächen zu betrachten. Vielfach werden die positiven Demokratie- und wirtschaftspolitischen Entwicklungen nicht zur Kenntnis genommen.

Bedauerlich ist allerdings, dass das Afrika-Konzept der Bundesregierung den VENRO-Mitgliedern nur in einer Grobgliederung vorliegt, so dass eine abschließende Beurteilung nicht möglich ist. Auch war bis kurz vor der Konsultation mit den VENRO-Mitgliedern am 30. März nicht ersichtlich, in welcher Weise das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) in die Erstellung des Konzeptes einbezogen worden war. Vor diesem Hintergrund stellen wir fest, dass die Grobgliederung des Afrika-Konzeptes einem eurozentrischen Ansatz folgt, der von den VENRO-Mitgliedsorganisationen abgelehnt wird. Dieser Ansatz führt die Kooperation mit Afrika auf einen längst überwunden geglaubten Paternalismus zurück. Die Gemeinsame Afrika-EU-Strategie, die 2007 in Lissabon beschlossen wurde, zielt auf eine Partnerschaft ab, die Regierungen, Parlamente und Zivilgesellschaft einbezieht. Dieses partnerschaftliche Verhältnis unterstützen die VENRO-Mitglieder. Im Vordergrund stehen dabei die Prinzipien Solidarität und Gerechtigkeit.

Damit einher geht die Sorge vor einem grundsätzlichen Politikwechsel, der den Solidaritätsgedanken zugunsten der Wirtschaftsförderung in den Hintergrund drängt. Dies würde tatsächlich einen nicht hinnehmbaren Paradigmenwechsel der deutschen Entwicklungspolitik bedeuten. Für VENRO stehen die Menschen in Afrika und die Armutsbekämpfung im Mittelpunkt des Engagements.

Ein Afrika-Konzept der Bundesregierung muss – auch wenn es ausdrücklich „jenseits reiner Entwicklungszusammenarbeit“ formuliert werden soll – ein Partnerschaftsmodell sein, das zur Verbesserung der Lebensbedingungen der Menschen vor Ort beiträgt. Es fehlen wichtige Problemfelder, die nach wie vor den Alltag der überwiegenden Mehrheit der Menschen in weiten Teilen Afrikas bestimmen. Dazu gehören prioritär die Armutsbekämpfung als übergreifende Herausforderung, sowie die Themenkomplexe Ernährungssicherung, Gesundheit, Bildung, Geschlechtergerechtigkeit und Stärkung der Zivilgesellschaft als klassische Felder der Entwicklungszusammenarbeit.

Universelle Werte und deutsche Interessen

Die Bundesregierung betont, dass die deutsche Afrika-Politik „der Wahrung und Durchsetzung deutscher Interessen verpflichtet ist“ und sich dabei gleichzeitig auf „universelle Werte“ wie „Menschenrechte, Rechtsstaatlichkeit und Demokratie als Grundlage des Friedens und der Gerechtigkeit“ gründet (Sachstandbericht AA-Referat 320 vom 17.03.2010). Vielfache Erfahrungen der Vergangenheit zeigen, dass beide Zielorientierungen immer wieder in Konflikt miteinander geraten. Dies ist vor allem da zu erwarten, wo das Interesse an der Sicherung des Wohlstands in Deutschland und an der Sicherung der deutschen Energie- und Rohstoffversorgung dem Recht der afrikanischen Bevölkerung auf Nahrung, auf Zugang zu Land, Wasser und anderen Ressourcen entgegensteht. Die Erreichung dieser Werte und Ziele ist ohne grundlegende ökonomische und soziale Verbesserungen für die Menschen, ohne eine gerechtere Verteilung von Chancen und Gütern nicht denkbar. Dies impliziert, dass Armutsbekämpfung und Verteilungsgerechtigkeit in Afrika an prominenter Stelle Eingang in das Afrika-Konzept der Bundesregierung finden müssen. Die VENRO-Mitglieder appellieren an die Bundesregierung, deutsche Interessen nicht auf Kosten einer nachhaltigen, entwicklungsorientierten Entwicklung Afrikas und der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte der afrikanischen Bevölkerung durchzusetzen.

Zivilgesellschaft und politische Teilhabe stärken

Die Selbstverpflichtung der Bundesregierung auf universelle Werte wie Menschenrechte, Rechtsstaatlichkeit und Demokratie als Grundlage für Frieden und Gerechtigkeit setzt eine starke Zivilgesellschaft voraus. Damit wird ein erweitertes Konzept von politischer Teilhabe erforderlich, das über formaldemokratische Prozesse und ein etatistisches

Demokratieverständnis hinausgeht. Entwicklung, die nachhaltig sein will, kann nicht verordnet oder durch lediglich formale Planungsbeteiligung sichergestellt werden, sondern muss politische Teilhabe einschließen. Politische Teilhabe bedeutet *empowerment*, das Infrage stellen der bestehenden Beziehungs- und Machtverhältnisse und letztlich deren Veränderung zugunsten der Armen und sozial Schwachen unter aktiver Beteiligung ihrer Organisationen. Dafür bedarf es angemessener rechtlicher und politischer Rahmenbedingungen und des politischen Engagements von Regierungen für derartige Reformen. Wir appellieren an die Bundesregierung, dieses Grundverständnis zu übernehmen und sich dafür im Dialog mit den Regierungen Afrikas einzusetzen.

Schwerpunkt ländliche Entwicklung

Die Mehrheit der afrikanischen Bevölkerung und die Mehrzahl der Armen leben in ländlichen Gebieten. Armutsbekämpfung ist daher untrennbar mit ländlicher Entwicklung und Ernährungssicherung verbunden. Die Produktion von Nahrungsmitteln darf nicht zu Gunsten anderer ökonomischer Nutzungen eingeschränkt werden (Produktion von Energiepflanzen). Subventionierte EU-Agrarexporte dürfen nicht dazu führen, dass die einheimische Produktion nicht mehr konkurrenzfähig ist und daher eingestellt werden muss.

Die Europäische Union (EU) und ihre Mitgliedsstaaten sind völkerrechtlich dazu verpflichtet, das Menschenrecht auf Nahrung auch in ihrer Agrar- und Handelspolitik zu achten und zu fördern. Die Auswirkungen der deutschen Agrar- und Handelspolitik speziell auf Kleinbauern in Afrika sollen künftig regelmäßig überprüft werden. VENRO fordert daher, dass sich die Bundesregierung gegen einen Export von Agrargütern in Entwicklungsländer zu Preisen unterhalb der europäischen Erzeugungskosten wendet, wenn diese Produkte auch dort selbst produziert werden können. Die Bundesregierung muss sich offensiv für eine sofortige und endgültige Abschaffung aller Agrarexportsubventionen einsetzen, auch unabhängig von einem Abschluss der Doha-Runde, der nicht absehbar ist.

Die Spielräume von Entwicklungsländern zum Schutz von Kleinbauern vor importierten billigen Lebensmitteln dürfen im Rahmen der bi- und multilateralen Handelsabkommen nicht eingeschränkt werden, insbesondere wenn ein solcher Schutz zur Sicherung des Rechts auf Nahrung erforderlich erscheint. Dabei gilt es insbesondere die Frauen im ländlichen Raum zu stärken und zu fördern, die in vielen Ländern Afrikas 80 Prozent der Versorgung der Menschen sicherstellen.

Weltwirtschaft, soziale Gerechtigkeit und strukturelle Armutsbekämpfung

Die Bundesregierung betont Afrikas Bedeutung als strategischer Partner in der Weltwirtschaft, beim Klima- und beim Umweltschutz. Um eine solche strategische Partnerschaft im Sinne sozialer Gerechtigkeit und nachhaltiger Entwicklung in Afrika wirksam werden zu lassen, muss sie mit Zielen und Strategien zur strukturellen Armutsbekämpfung kohärent sein. Das westliche Wachstumsmodell ist nicht nachhaltig. Global überlebensfähig ist nur eine Wirtschaft, die den Erhalt der natürlichen Umwelt sichert und armutsverursachende Strukturen abbaut. Sie drückt sich aus in solidarischen Gemeinschaftsformen und Verteilungsgerechtigkeit, lokalen Ressourcen und Kulturen, angepassten Wirtschaftsformen und einer Produktion, die den Bedürfnissen der Menschen entspricht und ihnen ein Leben in Würde ermöglicht. Damit werden gleichzeitig wichtige Voraussetzungen für Frieden, für Konfliktbewältigung sowie für die Vermeidung armutsbedingter Migration geschaffen.

Das ressortübergreifende Afrika-Konzept muss auf seine Kohärenz mit den entwicklungspolitischen Zielen Frieden, soziale Gerechtigkeit und strukturelle Armutsbekämpfung hin überprüft werden. Hierbei muss das BMZ eine wichtige Steuerungsfunktion wahrnehmen. Die nichtstaatlichen Entwicklungsorganisationen bieten hierfür vor dem Hintergrund ihrer langjährigen Zusammenarbeit mit der afrikanischen Zivilgesellschaft ihre Expertise an.

Anpassung an den Klimawandel fördern

Anpassung an den Klimawandel und Vorsorge sind Voraussetzungen für nachhaltige Entwicklung. Der Klimawandel hat vor allem in Nord- und Westafrika starke Auswirkungen auf die Migrationsbewegungen innerhalb Afrikas aber auch zwischen Afrika und Europa. Vor allem die Sahel-Länder sind von den Auswirkungen des Klimawandels betroffen: Wüstenbildung und zunehmende Dürren führen zu Wasserknappheit, landwirtschaftlich nutzbare Flächen gehen verloren und infolgedessen geht die Nahrungsmittelproduktion zurück. Die Verlagerung der Einsparungen von Treibhausgasen aus den Industrieländern in die Entwicklungsländer durch Emissionshandel ist nur begrenzt möglich. Entwicklungsländer brauchen vielmehr Emissionsspielräume, um Armut und Hunger zu bekämpfen. Aus diesen Gründen fordern die VENRO-Mitglieder eine gerechte Klimapolitik und die Einhaltung der Prinzipien der internationalen Klimafinanzierung: Zusätzlichkeit – Verlässlichkeit – Vorhersagbarkeit – Nachhaltigkeit – Angemessenheit. Öffentliche Geber sollen einer

klimafreundlichen und risikoangepassten Projektgestaltung einen höheren Stellenwert einräumen. Klimaschutz, Anpassung und Katastrophenvorsorge müssen besser in die Förderung der Entwicklungszusammenarbeit integriert werden.

Klare Trennung von zivilen und militärischen Aufgaben

Im Rahmen des Afrika-Konzeptes der Bundesregierung sollte klar zwischen Entwicklungspolitik, humanitärer Hilfe und Sicherheitspolitik unterschieden werden. Ein Zusammenhang zwischen Armut und Konflikanfälligkeit wird zwar statistisch aufgezeigt (Weltbank 2001), jedoch ist eine einfache Verknüpfung von Armut mit Terrorismus und Krieg eine sachlich falsche und gefährliche Verkürzung. Ebenso ist die Erwartung, dass Entwicklungszusammenarbeit dem Terrorismus die Grundlage entziehen könne, nicht haltbar und unterschlägt wichtige Schritte der Analyse von Gewaltphänomenen.¹ Entwicklungspolitik und humanitäre Hilfe dürfen deshalb nicht zum Instrument von Sicherheitspolitik werden. Vielmehr haben sie ihre eigene, aus der Würde des Menschen abgeleitete Begründung.

Die Grenzen militärischer Mittel bei der Lösung von Konflikten werden auch von Offizieren, die operative Verantwortung haben, aufgezeigt und zeichnen sich in konkreten Situationen immer deutlicher ab. Die Bilanz bisheriger militärischer Interventionen bleibt fragwürdig. Angesichts schwerster Menschenrechtsverletzungen, von Kriegen, Völkermorden und Vertreibungen wird die internationale Staatengemeinschaft auch über die Option, militärische Mittel zum Schutz von Menschen und zur Absicherung von Verhandlungsprozessen einsetzen zu können, verfügen müssen. Dabei ist es zwingend erforderlich, militärische Interventionen im Rahmen der Vereinten Nationen rechtlich abzusichern, den Schutzauftrag für Opfer von Gewaltanwendung in das Zentrum des Mandates zu stellen und gleichzeitig Maßnahmen zur politischen, sozialen und wirtschaftlichen Absicherung von Schutzinterventionen einzuleiten.

Zivile Krisenprävention stärken

Zivile Krisenprävention und Konfliktbearbeitung sollte im Rahmen des Afrika-Konzeptes der Bundesregierung gestärkt werden. Insbesondere sollte der Bereich der Prävention konzeptionell weiterentwickelt werden, um durch angemessene, frühzeitige zivile Maßnahmen zu verhindern, dass Gewalt überhaupt ausbricht.

Dreh- und Angelpunkt präventiver Arbeit muss es sein, die in der jeweiligen Gesellschaft bestehenden Fähigkeiten und Kapazitäten der zivilen Krisenprävention und

¹ Vgl. Peter Waldmann: Terrorismus und Bürgerkrieg. Der Staat in Bedrängnis. München, 2003.

Konfliktbearbeitung zu erkennen und zu stärken. VENRO-Mitglieder können wichtige Erfahrungen aus ihrer Arbeit, wie zum Beispiel Erfahrungen aus dem zivilen Friedensdienst, beitragen. Kriege sind Ausdruck von tief greifenden gesellschaftlichen Widersprüchen und Umbrüchen. Die Begleitung und Gestaltung solcher Transformationsprozesse brauchen einen langen Atem und erfordern kohärentes Handeln unter Anwendung verschiedener Ansätze und Instrumente. Dazu gehören eine an Menschenrechten orientierte Außenpolitik, wirtschaftliche Zusammenarbeit, die zur Armutsminderung beiträgt, sowie Entwicklungsarbeit, die soziale Prozesse zur Teilhabe von Benachteiligten stärkt und die Regierenden gegenüber der eigenen Bevölkerung rechenschaftspflichtig macht. Dazu gehört auch die aktive Unterstützung der UN Resolution 1325 durch die Bundesregierung.

Keine Armutsbekämpfung ohne Geschlechtergerechtigkeit

Die Überwindung der Armut wird ohne „empowerment“ und Partizipation von Frauen nicht möglich sein. Das deutsche Afrika-Konzept muss auf Bildung, Ausbildung und die Gesundheitsversorgung inklusive sexueller und reproduktiver Rechte von Frauen sowie auf den Zugang zu technischem Know-how, Beratung und Krediten setzen. Das gilt vor allem für Frauen im ländlichen Raum und für Alleinerziehende. Die Verpflichtungen im „Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau“ sind bei der Zusammenarbeit mit den afrikanischen Staaten in allen Politikbereichen umzusetzen. Die Anwendung des Zusatzprotokolls zur Afrikanischen Charta der Menschenrechte über die Rechte der Frau in Afrika (Maputo-Protokoll) ist zu unterstützen.

Gesundheit ist Schlüsselsektor

Die Implementierung des Menschenrechtes auf Gesundheit ist eine der größten Herausforderungen für Afrika, vor allem für die Staaten südlich der Sahara. Deutschland muss sich im Rahmen des Afrika-Konzeptes mit langfristigen Zusagen für diesen Sektor engagieren, diese sogar weiter ausbauen. Wir begrüßen es, dass sich die Bundesregierung bereits im Koalitionsvertrag zu Gesundheit als Schlüsselsektor für die Entwicklungszusammenarbeit bekannt hat. Drei der Millenniumsentwicklungsziele (MDGs) sind explizit gesundheitsbezogen und haben Auswirkungen auf die Armutsbekämpfung. Besonders MDG5 (Senkung der Müttersterblichkeit) ist am weitesten davon entfernt, erfüllt zu werden. Alle anderen MDGs stehen in einem engen Zusammenhang zur Gesundheit. Noch immer sterben in afrikanischen Ländern die meisten Kinder und Mütter an vermeidbaren Krankheiten.

Gerade die Volkswirtschaften afrikanischer Staaten leiden massiv unter den Folgen von HIV/AIDS, Malaria und Tuberkulose.

Der Aufbau und die Stärkung von Gesundheitssystemen, die Bereitstellung von sexuellen und reproduktiven Gesundheitsdienstleistungen inklusive Familienplanung, die Förderung von Forschung und Entwicklung für armutsbedingte vernachlässigte Krankheiten und die Ausbildung von Gesundheitspersonal müssen unbedingt endlich die nötige Priorität erhalten.

Gesundheit ist wichtig für Entwicklung, weil nur so eine nachhaltige Entwicklung erzielt werden kann. Deutschland hat sich bei vielen Gelegenheiten zu einem verstärkten Engagement im Gesundheitsbereich verpflichtet. So hat die Bundeskanzlerin dieses Thema vor allem auf den G8-Gipfeln der letzten Jahre unterstützt. Zudem ist Deutschland in verschiedenen Gesundheitsinitiativen oder Organisationen engagiert, beispielsweise im „Globalen Fonds zur Bekämpfung von AIDS, Malaria und Tuberkulose“ oder in der „International Health Partnership“ (IHP+). Auffällig ist aber, dass Deutschland bisher nur marginal zur globalen Impfallianz GAVI beiträgt. Deswegen fordert VENRO, dass die Bundesregierung auf den gestiegenen Finanzierungsbedarf der internationalen Gesundheitsinitiativen eingeht und die deutschen Beiträge massiv erhöht.

Kohärenz ist – wie in der Handels- und Wirtschaftspolitik – auch im Gesundheitsbereich eine Notwendigkeit für eine erfolgreiche Afrika-Politik. Mangelnde Kohärenz gibt es insbesondere im Bereich des internationalen Patentrechts, weil sich die Bundesrepublik für stärkere Patentrechte einsetzt, die zu höheren Medikamentenpreisen führen und damit die gleichen Projekte belasten, die die deutsche Politik mit viel Geld fördert.

Visavergabepolitik auf die Partnerschaft ausrichten

Das Afrika-Konzept wird sich dem Thema Migration unter dem Aspekt des Aufbaus von partnerschaftlichen Beziehungen widmen. VENRO kritisiert, dass die Visa-Vergabe-Politik der Bundesregierung in den letzten Jahren in nicht akzeptabler Weise verschärft wurde. Langjährige Partner der Zivilgesellschaft, gerade aus afrikanischen Ländern, müssen sich unbequemer, demütigender Befragungen und Verfahren unterziehen. Dieses Vorgehen widerspricht sowohl dem Partnerschaftsgedanken wie auch dem Ziel, durch eine starke Zivilgesellschaft Gute Regierungsführung, Demokratie, Frieden und Entwicklung zu fördern.

Kohärenz fördern

Die Zivilgesellschaft verfolgt die Aktivitäten verschiedener Ressorts im entwicklungspolitischen Bereich kritisch. Die Einbettung der Einzelaktivitäten in ein gemeinsames Konzept mit klarer Koordinierungskompetenz macht deshalb Sinn.² Allerdings besteht Sorge, dass es dem Konzept ebenso ergeht wie dem Aktionsprogramm 2015 der Bundesregierung aus dem Jahr 2002, das als Leitlinie zur Erreichung der Millenniums-Entwicklungsziele dienen sollte. Das Fehlen eines inhaltlichen und zeitlichen Umsetzungsplanes führte dazu, dass dieses Aktionsprogramm nicht durchgeführt wurde. Die VENRO-Mitglieder erwarten, dass sich das Afrika-Konzept explizit auf die verbindlichen Beschlüsse, wie die Millenniumserklärung und den G8-Prozess (Gleneagles, Heiligendamm) bezieht. Des Weiteren ist eine enge Abstimmung des deutschen Afrika-Konzeptes mit der Gemeinsamen Afrika-EU-Strategie erforderlich. Die Koordinierungsverantwortung aller ODA-Maßnahmen muss zudem klar geregelt werden. VENRO besteht auf der Zuständigkeit des BMZ.

Zur Erfüllung des Kohärenzgebots im EU-Vertrag fordert VENRO einen jährlichen Kohärenzbericht der Bundesregierung an den Bundestag und die Einrichtung eines interministeriellen Ausschusses.

Bonn, 16. April 2010

Impressum:

Herausgeber
Verband Entwicklungspolitik deutscher
Nichtregierungsorganisationen e.V. (VENRO)
Dr. Werner-Schuster-Haus
Kaiserstraße 201
53113 Bonn
Tel.: 0228/9 46 77-0
Fax: 0228/9 46 77-99
E-Mail: sekretariat@venro.org
Internet: www.venro.org
Redaktion (verantwortlich): Anke Kurat, Prof. Dr. h. c. Christa Randzio-Plath

² Siehe zum Beispiel: 8. GKKE-Bericht zur kohärenten Armutsbekämpfung in der deutschen Entwicklungspolitik: Eigenständig und gemeinsam: Die Beiträge der Ressorts der Bundesregierung zur Entwicklungspolitik. GKKE (Hrsg.). 2009.