

## **Ein zweites Natitingou für die Entwicklungszusammenarbeit – warum eine deutsch-französische Avantgarde notwendig bleibt**

*Anne Friederike Röder<sup>1</sup>*

Im Jahr 1991 reisten die französische Ministerin und der deutsche Minister für Entwicklungspolitik, Edwige Avice und Carl-Dieter Spranger, gemeinsam nach Benin. Ziel der Reise: die Avantgarde der europäischen Entwicklungszusammenarbeit zu werden. Diese gemeinsame Reise – und die gemeinsame Erklärung, die in der Stadt Natitingou ausgearbeitet wurde – waren eine Welturaufführung, so Bartholomäus Grill, Journalist der Wochenzeitung „Die Zeit“<sup>2</sup>.

Siebzehn Jahre später muss festgestellt werden, dass die Initiative wenig Wirkung zeigte. Bereits der Elysée-Vertrag sah eine enge Koordinierung im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit vor. Doch die zuletzt anlässlich der Sitzungen des Ministerrats von 2006 und 2007 angestoßenen Initiativen im entwicklungspolitischen Bereich beschränkten sich auf ein einziges Projekt in Zentralafrika. Generell erscheint die Zusammenarbeit Deutschlands und Frankreichs in der Entwicklungspolitik wenig strategisch und nicht sehr weitgehend. Momentan besteht sie in erster Linie aus Austauschprogrammen für Beamte bzw. Angestellte zwischen den Ministerien und Banken sowie aus Vereinbarungen, um die Entsendung von Experten und Kofinanzierungen zu vereinfachen. Dennoch bleibt die Idee einer deutsch-französischen Avantgarde weiterhin relevant: Ein neues Natitingou ist nötig, auch wenn sich die Situation seit 1991 verändert hat.

Seit dem Jahr 1991 hat sich die Entwicklungszusammenarbeit durch zahlreiche Initiativen auf europäischer und internationaler Ebene verändert. Diese Initiativen zielen alle auf eine bessere Koordinierung bzw. Harmonisierung zwischen den Gebern. Die Pariser Erklärung, die alle OECD-Staaten und viele Partnerländer unterzeichnet haben, ist dafür ein gutes Beispiel: Sie legt Indikatoren und Ziele für das Jahr 2010 fest, um die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit zu erhöhen. Diese Erklärung bildet damit heute den Rahmen für die westliche Entwicklungszusammenarbeit.

Die bedeutendste europäische Initiative ist der Verhaltenskodex für Komplementarität und Arbeitsteilung, der im Jahr 2007 unter deutscher EU-Ratspräsidentschaft verabschiedet wurde. Er basiert auf der Idee, dass die Wirksamkeit der Entwicklungshilfe nur verbessert werden kann, wenn sich jeder Geber auf seine komparativen Vorteile und auf eine begrenzte Anzahl von Ländern konzentriert. Nun gilt es, diese durchaus ehrgeizige Strategie umzusetzen. Mehrere Risiken dürfen dabei nicht unterschätzt werden: Es muss vermieden werden, dass der Kodex die verschiedenen Staaten und Agenturen in einen Wettbewerb stellt,

---

<sup>1</sup> Anne Friederike Röder arbeitet als Projektmanagerin bei der Deutschen Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ). Der Text gibt ausschließlich die persönliche Meinung der Autorin und nicht zwangsläufig die Meinung der GTZ wieder. Die Autorin dankt Dr. Albrecht Stockmayer für die Idee für diesen Beitrag.

<sup>2</sup> Die Zeit, Nr. 01, 27.12.1991.

statt die Kooperation zwischen ihnen zu fördern. Zugleich darf die Konzentration der Geber auf ausgewählte Sektoren und Länder nicht zur Entstehung von „Waisen der Entwicklungszusammenarbeit“ und zur Vernachlässigung einzelner Sektoren führen.

In diesem Kontext muss auch die potentielle deutsch-französische Avantgarde der Entwicklungszusammenarbeit gesehen werden. Die dargestellten Initiativen stellen lediglich einen Rahmen dar, der von den Mitgliedstaaten interpretiert und umgesetzt werden muss. Hier kann eine enge deutsch-französische Zusammenarbeit einen wirklichen Mehrwert haben. Eine solche Avantgarde ist im Hinblick auf europäische Initiativen sogar notwendig, da die Europäische Union (EU) und die Mitgliedstaaten sich weiterhin die Zuständigkeit für die Entwicklungspolitik teilen. Diese Aufspaltung der Zuständigkeiten wirft die Frage auf, ob eine vollständige Vergemeinschaftung der Entwicklungszusammenarbeit nicht eine Vereinfachung darstellen könnte.

Trotz möglicher Vorteile dieses Ansatzes ist eine komplette Europäisierung der Entwicklungszusammenarbeit momentan politisch nicht umsetzbar. Kein Geber kann auf eine gewisse Sichtbarkeit seiner Entwicklungshilfe verzichten, und sei dies nur gegenüber dem Steuerzahler. Hinzu kommt, dass die EU nicht über die gleichen Instrumente verfügt wie die Mitgliedstaaten. Sie konzentriert sich stärker als viele andere Geber auf direkte Haushaltshilfe. Im Gegenzug verfügen mehrere europäische Geber über Durchführungsorganisationen wie France coopération internationale (FCI). Eine Vergemeinschaftung könnte hier zu einem Ungleichgewicht der Instrumente führen, wenn die bilateralen Agenturen nicht mehr existieren.

Gerade in der Frage der Instrumente der Entwicklungszusammenarbeit wird deutlich, wie stark sich die europäischen Geber, die EU eingeschlossen, in ihren Ansätzen unterscheiden. Die Initiative „Nordic +“<sup>3</sup> ist ein Beispiel für die Zusammenarbeit mehrerer europäischer Geber außerhalb der EU. Es wäre schwierig – und sogar kontraproduktiv – diese verschiedenen Ansätze zu vereinheitlichen. Die Herangehensweise muss auf Länderebene und von Fall zu Fall abgestimmt werden, um sicherzustellen, dass die Maßnahmen so gut wie möglich dem jeweiligen Kontext angepasst sind.

Darüber hinaus birgt Entwicklungszusammenarbeit immer auch eine politische Komponente. Seit dem Cotonou-Vertrag existiert das Instrument des politischen Dialogs zwischen der EU und ihren Partnerländern. Die europäische Delegation vor Ort hat nur wenig Gewicht, wenn sie in diesem Dialog nicht von den einzelnen europäischen Mitgliedstaaten unterstützt wird. Viele Partnerländer wenden sich lieber an einen einzelnen anderen Staat, der ihre Probleme aus eigener Erfahrung kennt, als an eine schwer durchschaubare Bürokratie. Ähnliches gilt für den technischen Austausch, der integraler Bestandteil jeder entwicklungspolitischen Initiative sein muss.

Schließlich erscheinen die Initiativen der EU trotz einiger Fortschritte nach wie vor wenig effektiv. In ihrer Größe und ihrer finanziellen Kapazität kann die EU mit der Weltbank verglichen werden. Trotzdem bleibt ihr Einfluss geringer als der der Bank. „The effect of this layering of objectives and procedures has

---

<sup>3</sup> Dänemark, Finnland, Norwegen, Schweden, die Niederlande, Irland und Großbritannien sind die Mitglieder von „Nordic +“.

been to leave the European institutions with a reputation for bureaucratic complexity.“<sup>4</sup> Wie auch der letzte Peer Review-Bericht der OECD unterstreicht, hat die EU weiterhin Probleme, ihr Potenzial zu entfalten. Die bilateralen Geber behalten damit ihre Bedeutung in der Entwicklungszusammenarbeit.

Frankreich und Deutschland könnten in diesem Kontext demonstrieren, wie eine verstärkte Kooperation zwischen zwei Staaten die Wirksamkeit ihrer Entwicklungszusammenarbeit steigern kann. Dies würde auch die Diskussion in der EU voranbringen und die Umsetzung des Verhaltenskodex erleichtern.

Als Kooperationsregion bietet sich für eine solche Initiative Westafrika an: Es ist kein Zufall, dass sich die deutschen und französischen Minister für Entwicklungspolitik im Jahr 1991 entschieden haben, sich in Benin und nicht etwa in Vietnam zu treffen. Damals ging es darum, den westafrikanischen Ländern die Sicherheit zu verleihen, dass das Ende des Kalten Krieges und die Hilfe für die Länder des ehemaligen Ostblocks keine negativen Auswirkungen für sie haben würden.

Heute gelten mehrere westafrikanische Länder, unter ihnen auch frankophone, laut OECD als „Waisen der Entwicklungszusammenarbeit“. Laut der Nichtregierungsorganisation Oxfam plant Frankreich zusätzlich, im Jahr 2009 49 Mio. Euro an Subventionen für Westafrika zu streichen. Westafrika galt lange als die „chasse gardée“ Frankreichs, doch insbesondere seit dem Jahr 1989 hat sich dies geändert: Einige Beobachter sprechen sogar davon, dass Paris Afrika „fallengelassen“ oder „verloren“ habe. Die französische Entwicklungszusammenarbeit mit mehreren afrikanischen Staaten wurde stark reduziert. Heute konzentriert sich die Entwicklungszusammenarbeit vor allem auf Schuldenerlasse und ihre Mittel werden über multilaterale Kanäle geleitet. Selbstverständlich scheint eine Rückkehr in die 1980er Jahre nicht wünschenswert – der Michailof-Bericht<sup>5</sup> hat bestätigt, dass der Großteil der Hilfe von damals nicht wirksam war. Doch gibt es keine andere Alternative zur *Françafrique* als den Rückzug?

Das Ziel der französischen Politik gegenüber Afrika war in den 1990er Jahren „weder Eingriff noch Gleichgültigkeit“ („ni ingérence, ni indifférence“). Eine grundsätzliche Neudefinition der Beziehungen zwischen Afrika und Frankreich erweist sich jedoch als schwierig: Die Zurückhaltung ist groß, in Frankreich wie in den Partnerländern, und Paris hat in den betroffenen Regionen bereits viel Vertrauen, das für eine solche Veränderung notwendig ist, verspielt. Eine deutsch-französische Zusammenarbeit könnte hierbei ein Ausweg sein: Deutschland ist nach Frankreich das europäische Land, das sowohl im entwicklungspolitischen wie im diplomatischen Bereich den größten Einfluss im frankophonen Westafrika besitzt. So ist Deutschland der einzige EU-Mitgliedstaat, der neben Frankreich eine Botschaft in Lomé betreibt. Zugleich bleibt jedoch auch das deutsche Engagement wenig wirksam, da Deutschland in der frankophonen Region häufig die nötigen Kenntnisse und der Einfluss fehlen. Über beides verfügt Frankreich, während Deutschland es einfacher hat, als „honest broker“ anerkannt zu werden.

Eine enge Kooperation auf politischer, finanzieller und technischer Ebene in Westafrika könnte also für beide Länder von Nutzen sein. Aber auch darüber hinaus brächte eine solche Zusammenarbeit Vorteile:

---

<sup>4</sup> European Community, DAC Peer Review 2007, S. 12.

<sup>5</sup> Vgl. Michailof (Hrsg.), *À quoi sert d'aider le Sud ?*, Paris, Economica/Agence française de développement, 2006.

Sie könnte eine „best practice“ für die OECD- und EU-Initiativen darstellen und würde vor allem den westafrikanischen Staaten wirksamer dabei helfen, ihre Entwicklungsziele zu erreichen. Dafür dürfte sich die Initiative diesmal nicht auf eine gemeinsame Erklärung beschränken, sondern müsste ihren Ankündigungen Taten folgen lassen.