ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of
ZBW
Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Beckmann, Markus

Working Paper

NePAD und der African Peer Review Mechanism: Zum Potential politischer Selbstbindung

Diskussionspapier, No. 2007-8

Provided in Cooperation with:
Martin Luther University of Halle-Wittenberg, Chair of Economic Ethics

Suggested Citation: Beckmann, Markus (2007) : NePAD und der African Peer Review Mechanism: Zum Potential politischer Selbstbindung, Diskussionspapier, No. 2007-8, ISBN 978-3-86010-911-3, Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg, Lehrstuhl für Wirtschaftsethik, Halle (Saale), https://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:gbv:3:2-2238

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/170283

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

Markus Beckmann

NePAD und der African Peer Review Mechanism – Zum Potential politischer Selbstbindung

Diskussionspapier Nr. 2007-8

des Lehrstuhls für Wirtschaftsethik
an der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg,
hrsg. von Ingo Pies,
Halle 2007

Haftungsausschluss

Diese Diskussionspapiere schaffen eine Plattform, um Diskurse und Lernen zu fördern. Der Herausgeber teilt daher nicht notwendigerweise die in diesen Diskussionspapieren geäußerten Ideen und Ansichten. Die Autoren selbst sind und bleiben verantwortlich für ihre Aussagen.

ISBN 978-3-86010-911-3
ISSN 1861-3594 (Printausgabe)
ISSN 1861-3608 (Internetausgabe)

Autorenanschrift

Markus Beckmann
Lehrstuhl für Wirtschaftsethik
Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg
Juristische und Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät
Wirtschaftswissenschaftlicher Bereich
Große Steinstraße 73
06108 Halle
Email: markus.beckmann@wiwi.uni-halle.de

Korrespondenzanschrift

Prof. Dr. Ingo Pies
Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg
Juristische und Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät
Wirtschaftswissenschaftlicher Bereich
Lehrstuhl für Wirtschaftsethik
Große Steinstraße 73
06108 Halle
Tel.: +49 (0) 345 55-23420
Fax: +49 (0) 345 55 27385
Email: ingo.pies@wiwi.uni-halle.de

Kurzfassung

Die Entwicklungsinitiative NePAD hat große Erwartungen geweckt. Im Vergleich zu früheren Entwicklungsprogrammen liegt die entscheidende Neuerung von NePAD jedoch nicht in den anvisierten Zielen wie Wirtschaftswachstum und Good Governance, sondern in den Mitteln und Verfahren, mit denen diese Ziele erreicht werden sollen. Insbesondere dem „African Peer Review Mechanism“ (APRM), einem wechselseitigen Informations- und Kontrollmechanismus, kommt eine zentrale Rolle zu. In der letzten Zeit gerät der APRM jedoch in die Kritik. Hier herrscht Unklarheit, was genau von diesem Mechanismus zu erwarten ist. Vor diesem Hintergrund zielt der Beitrag zunächst darauf, mit Hilfe der Wirtschaftsethik sozialer Dilemmata näher zu bestimmen, welche politische Funktion ein Mechanismus wie der APRM systematisch erfüllen kann. Das für Afrika charakteristische System neo-patrimonialer Herrschaft führt, so die These, zu einem stabilen Unterentwicklungsgleichgewicht. Das systematische Potential des APRM liegt darin, diese Rationalfalle durch eine politische Selbstbindung der herrschenden Eliten zu durchbrechen. Aufbauend auf diesen Modellüberlegungen untersucht der Beitrag, wie der APRM in der bisherigen Umsetzung diesem Anspruch gerecht wird. Hier zeigen sich enorme Umsetzungsschwächen. Zwar erweist sich die Bindungswirkung des APRM daher als ausgesprochen schwach. Aufgrund schwacher Staatlichkeit gibt es innerhalb vieler afrikanischer Länder jedoch oftmals keinerlei stärkeren Bindungsmechanismen. Trotz seiner Mängel kommt dem APRM daher eine wichtige Funktion zu, die es gezielt zu fördern gilt. Hierzu formuliert der Beitrag eine Reihe von Gestaltungsempfehlungen und hält abschließend fest, welche Schlussfolgerungen aus diesen Überlegungen für die Wirtschaftsethik selbst gezogen werden können.

Abstract

This paper discusses NePAD's African Peer Review Mechanism (APRM) as an instructive case of political self-commitment. Recently, the APRM has been heavily criticized. Building on the theoretical approach of economic ethics and normative institutional analysis, the article seeks to delineate the systematic potential of political commitment strategies such as the APRM. The paper shows that the neo-patrimonial political system in many African states corresponds to a stable economic underdevelopment equilibrium. A simple model illustrates that the systematic logic of the APRM is to overcome this quasi-prisoners' dilemma through the self-commitment of political elites. In the field, however, the APRM so far fails to constitute a powerful self-commitment. Yet, in the face of limited statehood, most African states lack alternative and better mechanisms of political commitment. Against this background, the article spells out recommendations as to how to strengthen the APRM as a more credible commitment device.

NePAD und der African Peer Review Mechanism – Zum Potential politischer Selbstbindung

Markus Beckmann

Problemstellung

Bürgerkrieg, Dürren, AIDS-Waisen und wirtschaftliche Misere. Afrika kämpft mit massiven Problemen. Der Anteil am Welthandel ist von 7,4% 1948 auf unter 2% gefallen, das Bruttosozialprodukt pro Kopf sinkt in vielen Ländern, und die Lebenserwartung ist aufgrund der AIDS-Pandemie z.T. dramatisch eingebrochen. Diese drängenden Probleme Afrikas verweisen auf die enormen Herausforderungen Afrikas. Gleichzeitig zeichnen sie nur ein einseitiges Bild vom Schwarzen Kontinent. Denn in Afrika gibt es nicht nur Probleme. Es gibt auch Hoffnung. Dabei ist festzuhalten, dass die vielleicht ermutigendsten Ansätze *für* Afrika *in* Afrika selbst entstehen. Besondere Aufmerksamkeit wird zurzeit der „Neuen Partnerschaft für die Entwicklung Afrikas (NePAD)“ zuteil. Sie steht im Mittelpunkt des vorliegenden Aufsatzes.

Die Beurteilungen der NePAD-Initiative fallen zum Teil weit auseinander. Befürworter begrüßen die Initiative als einen entscheidenden Schritt zur Förderung von Demokratie, guter Regierungsführung und nachhaltiger Entwicklung in Afrika. Kritiker bezweifeln dagegen, dass NePAD diese Erwartungen erfüllen wird. In ihren Augen stellt NePAD lediglich einen weiteren, wenn auch geschickten Versuch, dar, westliche Geberländer zur Zahlung zusätzlicher Entwicklungsgelder zu bewegen – die dann letztlich wieder in den Taschen der herrschenden Eliten versickern würden. Angesichts dieser widersprüchlichen Bewertungen bleibt die Frage strittig, ob – und vor allem: wie – Politik, Wirtschaft und Zivilgesellschaft das NePAD-Programm in Zukunft unterstützen sollen.

Der vorliegende Beitrag zeigt auf, wie die Perspektive der Wirtschaftsethik[1] in dieser Situation einen konstruktiven Verständigungsbeitrag leisten kann. Ziel ist es, zunächst das eigentliche Innovationsmoment NePADs genauer zu bestimmen und sodann jene Bedingungen kritisch zu beleuchten, unter denen dieses Potential auch tatsächlich zur Geltung gebracht werden kann. Der Aufsatz geht hierzu in drei Schritten vor. Der erste Abschnitt skizziert überblicksartig Entstehung und Inhalt der NePAD-Initiative und arbeitet heraus, in welchen Punkten sich NePAD von früheren afrikanischen Entwicklungsprogrammen grundlegend unterscheidet. Die entscheidende Neuerung, so die These, liegt hier im so genannten „African Peer Review Mechanism“

---

[1] Die Wirtschaftsethik wird hier dezidiert als *ökonomische* Ethik aufgefasst. Wirtschaftsethik wählt in diesem Sinne eine kategorial andere Perspektive als beispielsweise die Medizinethik oder die Wissenschaftsethik. Solche „Bereichs“-Ethiken werden ontologisch von ihrem Gegenstand her konstituiert: als Angewandte Ethik für den *Bereich* Medizin oder den *Bereich* Wissenschaft. Der hier verwendete wirtschaftsethische Ansatz konstituiert sich dagegen nicht ontologisch – als „business ethics“ –, sondern *methodologisch* – als „economic ethics“: Wirtschaftsethik ist ökonomische Anreizethik. Verstanden als ein prononciert sozialwissenschaftlicher Ansatz, bietet die Wirtschaftsethik sozialer Dilemmata ein methodisches Instrumentarium, um normative Fragen des gesellschaftlichen Zusammenlebens einer positiven Rational-Choice-Analyse zugänglich zu machen. Vgl. hierzu grundlegend Homann und Pies (1994a) sowie Homann und Pies (1994b), Pies (2000b), Suchanek (2001), Homann (2002) sowie Pies und Sardison (2006).

(APRM), einem auf Wechselseitigkeit angelegten Informations- und Kontrollinstrument.

Der zweite Abschnitt erläutert die Bedeutung das „African Peer Review Mechanism“ aus einer dezidiert wirtschaftsethischen Perspektive. Auch hier kann die These vorab formuliert werden: Die Unterwicklung afrikanischer Staaten lässt sich als ein Ausbeutungsspiel rekonstruieren, das den Charakter einer sozialen Falle aufweist. In diesem sozialen Dilemma bleiben alle Beteiligten unter ihren Möglichkeiten, weil an sich produktive Investitionen aufgrund drohender Ausbeutung und fehlender Erwartungssicherheit unterbleiben. Um hier Erwartungssicherheit zu ermöglichen, bedarf es einer politischen Selbstbindung der herrschenden Elite. Aufgrund schwacher Staatlichkeit ist eine solche Selbstbindung innerhalb der afrikanischen Einzelstaaten jedoch kaum glaubwürdig. Der „African Peer Review Mechanism“ kann in diesem Sinne als ein Versuch interpretiert werden, Glaubwürdigkeit gleichsam von außen zu importieren.

Der dritte Abschnitt richtet den Blick auf die tatsächliche Entwicklung des APRM. Aufbauend auf der zuvor entwickelten Kritik identifiziert der Beitrag Stärken und Schwächen des APRM und diskutiert die Bedeutung der Integrität des APRM-Verfahrens, die Einbindung der Zivilgesellschaft, die Rolle externer (wirtschaftlicher) Unterstützung sowie die Frage nach der Inklusivität des APRM-Prozesses. Der Beitrag endet mit einem kurzen Fazit. Dieses fasst nicht nur die Ergebnisse der wirtschaftsethischen Überlegungen zusammen. Es zeichnet zudem nach, welche Schlussfolgerungen aus diesem Anwendungsbeispiel auch für die Wirtschaftsethik selbst gezogen werden können.

1. New Partnership for Africa’s Development (NePAD)

(1) Im September 2000 verständigten sich die Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen mit den Millennium Development Goals auf das Ziel, die extreme Armut und den Hunger weltweit – gemessen an den Zahlen von 1990 – bis zum Jahr 2015 zu halbieren. Etwa zeitgleich entstanden mit dem „Millennium Africa Plan“ des südafrikanischen Präsidenten Thabo Mbeki, dem OMEGA Plan des senegalesischen Präsidenten Abdoulaye Wade sowie dem „Compact for African Recovery“ der UN Economic Commission for Africa drei unabhängige Vorschläge für eigenständige Entwicklungsinitiativen in Afrika.[2] Auf einer gemeinsamen Konferenz im Mai 2001 fassten die afrikanischen Wirtschafts- und Finanzminister den Entschluss, diese unterschiedlichen Ansätze zu einer einzelnen Initiative zusammenzuführen. Im gleichen Jahr initiierten Südafrika und Senegal gemeinsam mit den Präsidenten Algeriens, Nigerias und Ägyptens den gemeinsamen Plan einer „New Partnership for Africa’s Development“. Diesen ursprünglich fünf Gründungsstaaten haben sich inzwischen alle 53 Staaten der Afrikanischen Union angeschlossen.[3] Der Sitz des NePAD-Sekretariats mit rund 130 Mitarbeitern liegt in Pretoria, Südafrika.[4]

Die NePAD Initiative greift die Ziele der Millennium Development Goals der Vereinten Nationen auf, formuliert aber weitergehende Entwicklungsvisionen und bietet

---

[2] Vgl. de Waal (2002; S. 466).
[3] Vgl. Jakobeit (2006; S. 21) sowie http://www.nepad.org.
[4] Vgl. http://www.nepad.org.

darüber hinaus den Industriestaaten einen konkreten Entwicklungspakt an. Die Gründer der NePAD verorten die Ursachen der Probleme Afrikas im Erbe des Kalten Kriegs und der Kolonialzeit, in der fehlenden Integration Afrikas in die Globalisierung sowie im Missmanagement und der Korruption vieler Regierungen vor Ort. Das Anliegen NePADs liegt vor diesem Hintergrund darin, die Beziehung Afrikas zu den Industriestaaten des Nordens grundlegend zu transformieren und zu einer Partnerschaft unter Gleichen weiterzuentwickeln. Grundlage dieser Partnerschaft ist ein gemeinsames Ziel: die nachhaltige Entwicklung Afrikas nicht als ein Akt der Barmherzigkeit, sondern als wechselseitige Besserstellung und Beitrag zu globaler Sicherheit und Prosperität.

Bereits die Pläne Mbekis und Wades hatten für eine „Afrikanische Strategie für die Globalisierung" geworben, bei der die Hauptverantwortung für Afrikas Zukunft in erster Linie von den Afrikanern übernommen wird. Analog erkennt NePAD explizit an, dass es zunächst einmal Aufgabe der afrikanischen Staaten selbst – und nicht der internationalen Politik – sei, sich den gemeinsamen Herausforderungen zu stellen.[5] In diesem Sinne fokussiert NePAD auf eine Reihe von Prinzipien, zu deren wichtigsten gute Regierungsführung (Good Governance), afrikanische „ownership", Partizipation der Bevölkerung sowie regionale und kontinentale Integration gehören und die durch einen differenzierten Entwicklungsplan erreicht werden sollen. Dieser Entwicklungsplan zielt insbesondere auf eine Verbesserung der wirtschaftspolitischen Rahmenbedingungen, auf die Sicherung makro-ökonomischer Stabilität sowie auf ein umfangreiches Investitionsprogramm zur Schließung bestehender Infrastrukturlücken.

(2) NePAD stellt nicht das erste ambitionierte gemeinsame Entwicklungsprogramm afrikanischer Staaten dar. Schon der „Lagos Plan of Action" von 1977, der Abuja-Vertrag von 1991 sowie weitere Beschlüsse und Initiativen der Organisation für Afrikanische Einheit (OAU) erklärten es zum Ziel, die wirtschaftliche und politische Kooperation, Entwicklung und Integration Afrikas entscheidend voranzutreiben. Die tatsächlichen Erfolge dieser Programme fielen jedoch ernüchternd aus. Das Scheitern dieser früheren Entwicklungsprogramme ist auch im Zusammenhang mit einigen für die afrikanische Politik bisher charakteristischen Merkmalen zu sehen.[6] So herrschte als Ausdruck „pan-afrikanischer Elitensolidarität"[7] zwischen den afrikanischen Staaten traditionell das „sakrosankte Prinzip der Nichteinmischung"[8] – und relativierte somit alle früheren Bekenntnisse zu länderübergreifender Kooperation und Good Governance in Afrika.[9]

Vor diesem Hintergrund liegt die entscheidende Neuerung der NePAD-Initiative und der neu gegründeten Afrikanischen Union daher nicht in den angestrebten Zielen wie Wirtschaftswachstum und Stabilität, sondern vielmehr in den Mitteln und Verfahren, mit denen NePAD diese Ziele erreichen möchte. Eine wesentliche Neuerung der NePAD und der neu gegründeten afrikanischen Union liegt in diesem Sinne in einer Abkehr von den vormals eisernen Prinzipien der Nichtintervention und

---

[5] Dieses Bekenntnis zu afrikanischer Eigenverantwortung wird als zentrales Element der NePAD-Initiative gesehen. So z.B. Jakobeit (2006; S. 21).
[6] Van Walraven (1999) zeigt beispielsweise die Auswirkung dieser Besonderheiten auf die (fehlende) Funktionsfähigkeit der Organisation für Afrikanische Einheit.
[7] Vgl. statt vieler Taylor (2005a; S.15).
[8] So die damalige G8-Beauftragte der Bundesregierung Uschi Eid, zitiert nach Matthes (2005; S. 59).
[9] Vgl. Melber (2006; S. 160).

Nichteinmischung – zwei Prinzipien, die in der OAU noch als offizielle Norm galten.[10] Im Rahmen der NePAD wird die Abkehr vom Prinzip der Nichteinmischung besonders deutlich am Instrument des „African Peer Review Mechanism“ (APRM). Dieses Informations- und Kontrollsystem beruht auf einem gegenseitigen Beurteilungsprozess, anhand dessen überprüft werden soll, inwieweit die jeweiligen Regierungen die im Rahmen der NePAD festgelegten Ziele auch tatsächlich erreichen. Die Teilnahme am APRM ist freiwillig. Im Frühjahr 2007 beteiligten sich 27 der insgesamt 53 NePAD-Mitgliedstaaten.[11] Ein vom NePAD-Sekretariat unabhängiges APRM-Sekretariat ist für die Durchführung des APR-Prozesses verantwortlich.[12]

(3) Die Durchführung des „African Peer Review Mechanism“ ist als mehrstufiges Verfahren angedacht.[13] Eine besondere Rolle kommt hier dem „Panel of Eminent Persons“ (APR Panel) zu; einer Gruppe „herausragender Persönlichkeiten“ aus verschiedenen Ländern Afrikas. Ein Land beginnt seine Teilnahme am APRM-Prozess zunächst durch die Unterzeichnung eines „Memorandum of Understanding“ mit dem APRM-Sekretariat in Pretoria. Dieses entsendet sodann ein Mitglied des APR Panel, das vor Ort bewertet, in welcher Form Vertreter aus Regierung, Zivilgesellschaft und Privatwirtschaft für das weitere Evaluierungsverfahren eingebunden werden sollen. In einem nächsten Schritt erstellen diese Vertreter eine Selbstevaluierung des betreffenden Landes („self assessment“). Unter Leitung eines Mitglieds des „Panel of Eminent Persons“ erarbeitet anschließend ein externes Überprüfungsteam (APR Team) einen eigenen Bericht. In einem letzten Schritt bespricht das externe Überprüfungsteam die Ergebnisse beider Vorberichte mit Regierungsvertretern des Landes und verfasst einen endgültigen Abschlussbericht. Dieser formuliert mit Blick auf die ermittelten Untersuchungsergebnisse Handlungsempfehlungen für die jeweiligen Regierungen und berücksichtigt abschließend, inwiefern das NePAD-Land diesen Empfehlungen nachzukommen gedenkt.[14]

Im Vergleich zu früheren afrikanischen Entwicklungsinitiativen verspricht der „African Peer Review Mechanism“ im Rahmen der NePAD einen qualitativ neuartigen Schritt. Wie das NePAD-Sekrariat selbst betont, bietet der APRM einen entscheidenden Ansatz, um wirtschaftliche Entwicklung, gute Regierungsführung und Demokratie zu stärken.[15] Hierbei wird vor allem auch der Einbindung der Zivilgesellschaft große Bedeutung eingeräumt. Aus diesen Gründen hat der APRM hohe Erwartungen

---

[10] Die Abkehr vom Prinzip der Nichtintervention kennzeichnet die neue Friedens- und Sicherheitsarchitektur der Afrikanischen Union, die im Fall akuter Krisensituationen erstmals die Möglichkeit kollektiver Interventionen in Mitgliedstaaten vorsieht. Im Fall der schon erfolgten Interventionen in Togo, der AU-Friedensmission in Darfur sowie des ausgehandelten Rückzugs von Charles Taylor wurde von dieser Möglichkeit auch bereits Gebrauch gemacht. Vgl. Melchers (2006) sowie Eid (2006).

[11] Vgl. http://www.nepad.org/aprm/

[12] Vgl. Herbert (2007; S. 69).

[13] Vgl. http://www.nepad.org/aprm/. Für eine anschauliche Beschreibung des konkreten Verfahrens im Falle des APRM-Prozesses in Kenia siehe Nyong'o (2006).

[14] Dieses „Programme of Action“ beschreibt den Aktionsplan, den das betroffene Land mit Blick auf die identifizierten Probleme in Angriff nehmen will. Ursprünglich war vorgesehen, dass dieser Plan alle aufgeworfenen Themen behandelt. Auf Druck Südafrikas wurde jedoch durchgesetzt, dass der Aktionsplan auch nur ausgewählte Probleme adressieren kann, die dann gemeinsam unter Einbindung der Zivilgesellschaft bearbeitet werden sollen. Vgl. Herbert (2007; S. 70).

[15] http://www.nepad.org/.

geweckt.[16] Gleichzeitig finden sich jedoch auch zahlreiche Kritiker, die diese Erwartungen in Frage stellen.[17] Einigkeit herrscht, dass der „African Peer Review Mechanism“ wohl das innovativste und interessanteste Element der NePAD darstellt.[18] Seine tatsächliche Leistungsfähigkeit bleibt jedoch umstritten.

Der folgende Abschnitt nutzt die Perspektive der Wirtschaftsethik, um genauer zu bestimmen, welches *systematische* Potential der Mechanismus des „African Peer Review“ für afrikanische Länder entfalten kann. Ausgehend von diesen Überlegungen, erörtert der dritte Abschnitt, inwieweit die Erwartungen an den APRM auch tatsächlich erfüllt werden (können).

2. Der „African Peer Review Mechanism“ als Instrument der Selbstbindung

Um das Potential des APRM näher zu bestimmen, gilt es, die zugrunde liegende Logik dieses Selbstbindungsmechanismus genauer zu entschlüsseln. Hierzu geht der folgende Abschnitt in zwei Schritten vor. Der erste Schritt nimmt das für afrikanische Staaten charakteristische System neo-patrimonialer Herrschaft in den Blick. Dieses Politiksystem, so die These, erweist sich als Unterentwicklungsfalle: Das Ausbeutungsspiel zwischen Herrschenden und Bevölkerung führt in ein soziales Dilemma kollektiver Selbstschädigung. Der zweite Schritt zeigt auf, dass die Überwindung dieses Dilemmas eine Selbstbindung von Seiten der Herrschaftseliten voraussetzt. Angesichts der Strukturen schwacher Staatlichkeit sind die Möglichkeiten einer glaubwürdigen Bindung innerhalb der einzelnen Staaten jedoch begrenzt. Hier lässt sich der APRM als Ansatz rekonstruieren, Glaubwürdigkeit gleichsam von außen zu importieren.

(1) Die Politikwissenschaft macht darauf aufmerksam, dass Politik in vielen afrikanischen Staaten in wichtigen Punkten einer anderen Logik folgt als im Modell westlicher Demokratien. Vielmehr kann das für viele afrikanische Staaten charakteristische Politiksystem als Ausübung neo-patrimonialer Herrschaft gekennzeichnet werden:[19] Unabhängig von den formalen politischen Strukturen wird hier Herrschaft über informale, klientelistische Beziehungen organisiert. Der herrschende Patron – sei es in der Person eines Autokraten, als Mitglied eines Clans oder allgemein als Stellvertreter einer Elite – erwirbt sich in diesem System Gefolgschaft, indem er Ressourcen an seine Anhänger umverteilt. Nicht die Orientierung am Gemeinwohl aller, sondern die Privilegierung der eigenen Klientel steht somit im Vordergrund der politisch Herrschenden.[20]

Dieses neo-patrimoniale System steht nicht nur in Konflikt zu (westlichen) Vorstellungen von Demokratie und guter Regierungsführung. Es wird zudem als eine entscheidende Ursache für die fehlende wirtschaftliche Entwicklung in Afrika gesehen.[21] Die drohende Aussicht, dass die Früchte der eigenen Arbeit durch die

---

[16] Einige Beobachter sehen in diesem Ansatz sogar „die bedeutendste Initiative, die jemals vorgebracht wurde, um den afrikanischen Kontinent von der Krise zur Erneuerung zu bewegen“. Hope (2002; S. 397), so zitiert nach Taylor (2005a; S. 10).
[17] Vgl. statt vieler Taylor (2005a) sowie Chabal (2002).
[18] Vgl. de Waal (2002; S. 471) sowie Jakobeit (2006; S. 22).
[19] Vgl. Chabal (2002; S. 450) sowie Taylor (2005b; S. 2-3).
[20] Vgl. Chabal (2002; S. 460).
[21] Vgl. Chabal (2002; S. 453).

herrschende Elite umverteilt werden (könnten), untergräbt Erwartungssicherheit und führt dazu, dass die breite Bevölkerung in ein verändertes Konsum- und Investitionsverhalten ausweicht.[22] Umverteilung bezeichnet dabei nicht nur offizielle staatliche Enteignungen, sondern erfolgt auch durch die willkürliche Erhebung von Gebühren und Steuern oder durch die Einforderung von Korruptionszahlungen. Die Gefahr, durch diese Mechanismen in der Zukunft ausgebeutet zu werden, führt in der Gegenwart zu starken Anreizen, zu konsumieren anstatt zu investieren. Investitionen bilden jedoch die entscheidende Voraussetzung für wirtschaftliches Wachstum. Besonders schwerwiegend ist, dass vor allem jene Investitionen unterlassen werden, die besonders ausbeutbar sind – etwa Investitionen in leistungsfähigere Maschinen, in die Verbesserung der landwirtschaftlichen Nutzfläche oder in arbeitsteilige Formen der Produktion. Dies hat gravierende Folgen, denn gerade die hier unterlassenen Investitionen sind für wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung von zentraler Bedeutung.[23]

In einer schematischen Vereinfachung lässt sich dieses System neo-patrimonialer Herrschaft als ein Ausbeutungsspiel zwischen zwei Gruppen rekonstruieren.[24] Abbildung 1 stellt die Logik dieses Spiels in einer Vier-Quadranten-Matrix dar. Die Rolle des Zeilenspielers kommt hier der Bevölkerung, aber auch inländischen und ausländischen Unternehmen zu. Bevölkerung und Unternehmen stehen vor der Wahl, Investitionen in dem Land zu tätigen (investieren) oder zu unterlassen (nicht investieren). Die Rolle des Spaltenspielers nimmt hingegen die Regierung ein. Diese vertritt nicht die Interessen der Gesamtbevölkerung, sondern die eines herrschenden Clans, eines Stammes, des Autokraten oder allgemein einer Elite. Dieses Regime bekennt sich zwar offiziell zu den Prinzipien von Demokratie und Good Governance. De facto steht es jedoch vor der Wahl zwischen zwei Strategien. Die erste Strategie besteht darin, das eigene Bekenntnis zu Demokratie und Good Governance zu unterlaufen und stattdessen durch Korruption, Enteignung oder sonstigen Machtmissbrauch die Investitionserträge von Bevölkerung und Unternehmen an die eigene Klientel umzuverteilen (Machtmissbrauch). Die zweite Strategie besteht darin, die Kriterien guter Regierungsführung tatsächlich einzuhalten, die eigene Macht einzuschränken und auf die Ausbeutung der Bevölkerung zu verzichten (Good Governance).

[22] Vgl. Olson (2000).

[23] Im Gegensatz zu modernen, arbeitsteiligen Formen der Produktion erweist sich die landwirtschaftliche Subsistenzwirtschaft hingegen als vergleichsweise ausbeutungsresistent – und nimmt in diesen Gesellschaften entsprechend eine nach wie vor zentrale Rolle ein.

[24] Dieses Argument findet sich bereits bei Pies und Voigt (2006). Der vorliegende Beitrag wählt eine alternative Darstellungsform, um diese Überlegungen weiterzuentwickeln.

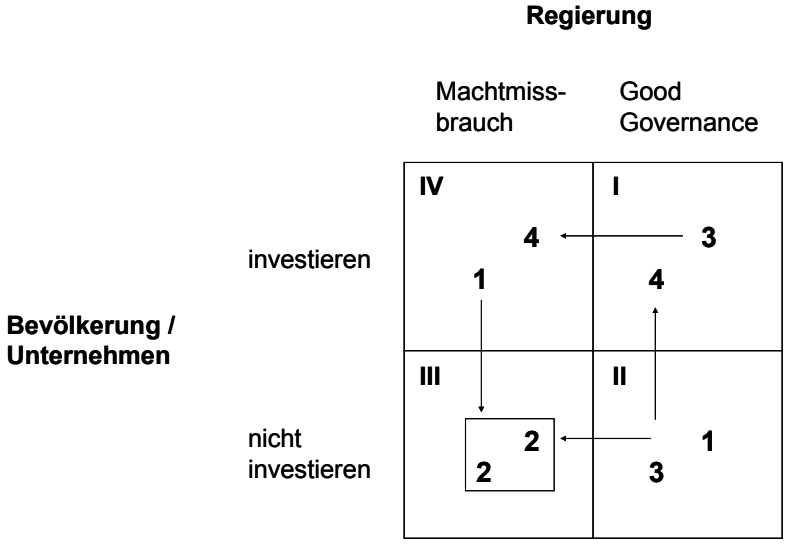

Abbildung 1: Das Ausbeutungsspiel neo-patrimonialer Herrschaft als Rationalfalle

Betrachtet man nun die vier denkbaren Strategiekombinationen, ergeben sich aus der Sicht beider Spieler folgende individuelle Auszahlungen.[25] Das subjektiv beste Ergebnis für die herrschende Gruppe (Payoff = 4) ergibt sich in Quadrant IV. Hier tätigen Bevölkerung und Unternehmen Investitionen, deren Erträge sich die Regierung durch Machtmissbrauch aneignen kann. Das umgekehrt schlechteste Ergebnis (Payoff = 1) ergibt sich aus Sicht der Herrscherelite in Quadrant II. Hier verzichtet sie auf die Machtprivilegien und sieht sich gleichzeitig fehlenden Investitionen gegenüber. Wie sieht nun die Bewertung der Quadranten I und III aus Sicht der Herrscherelite aus? Hier kommt folgende Überlegung zum Tragen: Wenn die herrschende Elite nicht nur durch Umverteilungen, sondern auch durch die eigene Teilnahme am Markt ein Einkommen erzielt, hat sie ein Interesse an allgemeiner wirtschaftlicher Prosperität.[26] Aus diesem Grund wird sie die Teilnahme am Wirtschaftswachstum in Quadrant I (Payoff = 3) dem Quadranten III (Payoff = 2) vorziehen, in dem sie ihre Ausbeutungsmacht zwar theoretisch bewahrt – faktisch jedoch gar keine ausbeutbaren Investitionen getätigt werden. Ein anderes Bild zeigt sich aus Sicht der Bevölkerung. Für sie besteht die beste Strategiekombination in Quadrant I (Payoff = 4), in dem sie Investitionen tätigen kann, ohne dass diese ausgebeutet werden. Im Vergleich hierzu ist es für die Bevölkerung weniger attraktiv, an sich gewinnbringende Investitionen zu unterlassen (Quadrant II und III). In diesem Fall der Unterlassung von Investitionen würde sie die Einhaltung von Good Governance der Regierung in Quadrant II (Payoff = 3) dem Machtmissbrauch in Quadranten III (Payoff = 2) vorziehen. Das schlechteste Ergebnis stellt sich aus Sicht der Bevölkerung jedoch in Quadrant IV ein (Payoff = 1). Hier investieren Bevölkerung und Unternehmen eigene Ressourcen; die Erträge dieser Investitionen werden jedoch an die herrschende Elite umverteilt.

[25] Die in den Quadranten jeweils vordere Zahl steht für den kardinalen Payoff von Bevölkerung und Unternehmen. Die Zahl hinter dem Komma repräsentiert die Auszahlung von Autokrat bzw. Herrschaftselite. Die subjektiv beste Strategiekombination wird mit 4 bewertet, die zweit- und drittbeste mit 3 bzw. 2. Die viertbeste und zugleich schlechteste Strategiekombination erhält den Wert 1. Es gilt: 4 > 3 > 2 > 1.

[26] Vgl. Olson (2000; S. 16-17).

Beide Spieler, Bevölkerung und Herrscherelite, werden nun versuchen, der Strategiewahl des anderen bestmöglich zu begegnen. Die eingezeichneten Pfeile in Abbildung 1 spiegeln diese individuellen Vorteils-Nachteils-Überlegungen wider. Die vertikalen Pfeile illustrieren den Rationalkalkül der Bevölkerung. Ihr Interesse besteht darin, nur dann zu investieren, wenn die Regierung die Prinzipien von Good Governance tatsächlich einhält. Folglich weist der linke Pfeil nach unten und der rechte Pfeil nach oben. Die horizontalen Pfeile verdeutlichen hingegen den Rationalkalkül der Regierung. Sie illustrieren, dass die Regierung unabhängig vom Verhalten der Bevölkerung stets ein Interesse daran hat, ihre Macht nicht einzuschränken. Beide horizontalen Pfeile weisen daher nach links.

Zusammen genommen führen diese Rationalkalküle zu folgendem Ergebnis. Quadrant III ist der einzige Quadrant, in den zwei Pfeile hineinweisen. Spieltheoretisch formuliert, liegt hier ein Nash-Gleichgewicht vor: Ist diese Strategiekombination einmal erreicht, gibt es keine individuellen Anreize mehr, von ihr abzuweichen. Quadrant III stellt sich somit als dauerhaftes Ergebnis ein. In dieser Situation ist es weder für die Bevölkerung noch für die Regierung rational, eine andere Strategie zu wählen.[27] Obwohl sich beide Spieler individuell rational verhalten, realisieren sie ein Gruppenergebnis, mit dem sie sich selbst schädigen: Wie ein Vergleich der Pay-offs zeigt, könnten sich beide Spieler besser stellen, wenn sie gemeinsam den Quadranten I statt den Quadranten III erreichten. Rekonstruiert als Ausbeutungsspiel, weist das System neo-patrimonialer Herrschaft somit die Struktur eines Quasi-PD[28] auf, also eines sozialen Dilemmas: Individuell rationales Verhalten führt hier zu einer kollektiven Selbstschädigung.

Die Logik des Systems neo-patrimonialer Herrschaft beschreibt folglich eine Rationalfalle: Für die herrschende Elite erscheint es rational, ihre Macht nicht einzuschränken. Für die Bevölkerung ist es rational, keine ausbeutbaren Investitionen zu tätigen. Gleichzeitig schädigt die resultierende wirtschaftliche Unterentwicklung alle Beteiligten.[29] Denn auch die Elite stünde besser da, wenn sie zwar ein kleineres Stück

---

[27] Mit Blick auf diesen Rationalkalkül der Regierung formuliert Taylor (2005a; S. 2) eine Kritik an den offiziellen NePAD-Bekenntnissen wie etwa zu Good Governance: „The irony is that the type of solutions [good governance, M.B.] advanced by Nepad would deprive rulers of the means to maintain their patronage networks. ... Nepad seems to advance the idea that the very same African elites who benefit from the neo-patrimonial state will now commit a form of class suicide“. Taylor verweist somit darauf, dass es aus Sicht der neo-patrimonialen Elite überhaupt nicht rational wäre, das Bekenntnisse zu Good Governance auch tatsächlich einzuhalten. Dieser Einschätzung ist *innerhalb* des *gegebenen Spiels* zuzustimmen. Im Folgenden wird jedoch gezeigt, dass das eigentliche Potential des APRM darin liegt, ein grundsätzlich transformiertes, *besseres Spiel* zu spielen.

[28] PD steht hier für das zweiseitige Gefangenendilemma („prisoners' dilemma“). Die Gemeinsamkeit zwischen einem echten PD und einem Quasi-PD liegt darin, dass beide Fälle ein soziales Dilemma beschreiben: Die Nash-Gleichgewichtslösung ist pareto-inferior. Der Unterschied zwischen PD und Quasi-PD besteht in der Asymmetrie des Quasi-PD: Während im PD beide Spieler eine dominante Strategie verfolgen, gilt dies im hier beschriebenen Fall des Neo-Patrimonialismus nur für die Regierungsseite. Für diese ist es stets die dominante Strategie, das Bekenntnis zu Good Governance zu unterlaufen. Dieser Unterschied ist wichtig, weil die Überwindung des sozialen Dilemmas im Quasi-PD eine andere Lösung erfordert als im zweiseitigen PD. Während im PD die Anreizstruktur für beide Seiten geändert werden muss, reicht im Quasi-PD die Änderung der Anreize einer Seite, um den für beide Seiten vorteilhaften Quadranten in ein Nash-Gleichgewicht zu überführen. Vgl. Pies (2000).

[29] Implizit findet sich diese Einschätzung auch bei Chabal (2002; S. 454, eigene Hervorhebung). Dieser beurteilt die Logik des Systems neo-patrimonialer Herrschaft wie folgt: „Thus, the primacy of

vom gesamten Kuchen erhielte, der zu verteilende Kuchen jedoch ungleich größer wäre. Das Phänomen fehlender Wirtschaftsentwicklung erweist sich somit zwar als pareto-inferior, aber auch als langfristig stabil. Vor diesem Hintergrund gilt es nun zu prüfen, inwieweit der „African Peer Review Mechanism" als Versuch politischer Entrepreneurs interpretiert werden kann, die Logik dieses sozialen Dilemmas zu durchbrechen.

(2) Nicht nur die Bevölkerung, sondern auch die regierende Elite stellt sich in der Unterentwicklungsfalle des neo-patrimonialen Systems langfristig schlechter. Aus diesem Grund läge es im Interesse der herrschenden Elite, auf die eigene Ausbeutungsoption zu verzichten, die allgemeine Erwartungssicherheit zu erhöhen und so das wechselseitig vorteilhafte Wirtschaftswachstum in Quadrant I zu realisieren. Hier zeigt sich jedoch ein entscheidendes Umsetzungsproblem. Die bloße Ankündigung, die Prinzipien guter Regierungsführung einzuhalten, ist schlichtweg nicht glaubwürdig. Zugrunde liegt ein Zeitinkonsistenzproblem. Zwar hat die Regierung bzw. die dahinter stehende Elite *ex ante* ein Interesse daran, auf ihren wachstumsverhindernden Machteinfluss zu verzichten. Sobald es jedoch tatsächlich zu einem durch diese Ankündigung bewirkten Wachstum kommt, besteht ihr Interesse *ex post* unvermindert darin, sich diese Investitionserträge durch Machtmissbrauch anzueignen.[30]

Dieses Zeitinkonsistenzproblem wird zusätzlich durch die besondere Interaktionsdynamik auf Seiten der Herrschenden verschärft. In früheren ökonomischen Modellen wurde hier oftmals ein Autokrat angenommen, der als Einzelperson versucht, seinen Nutzen zu maximieren. Im System neo-patrimonialer Herrschaft hängt die Macht des Patrons jedoch entscheidend davon ab, die Gefolgschaft der Elite durch Umverteilung von Ressourcen an sie zu sichern.[31] In diesem Sinn kann der Autokrat oder eine Regierung auch als Agent betrachtet werden, der im Auftrag eines Prinzipals – hier: der privilegierten Elite – handelt.[32] Ein Autokrat steht daher unter starkem Druck, konsequent Ressourcen an seine Anhänger umzuverteilen. Andernfalls droht ihm die Gefahr, dass ihn die herrschende Elite selbst – auch mit Gewalt – durch einen anderen Autokraten ersetzt, der der Elite eine lukrativere Umverteilung verspricht. Die hieraus resultierende Kurzfristorientierung schränkt den Handlungsspielraum des Autokraten ein und führt zusätzlich dazu, dass sein Bekenntnis zu Good Governance und zu einer langfristigen Wachstumsorientierung wenig glaubhaft ist.[33]

---

communitarian and clientelistic political imperatives – which may make *good sense at the micro-level of individuals* and communities – leads assuredly to massive economic inefficiency and, possibly, to *terminal damage at the national level*."

[30] Vgl. Pies und Voigt (2006; S. 162).

[31] Vgl. Chabal (2002; S. 453).

[32] Vgl. Pies und Voigt (2006; S. 158).

[33] Diesen Zwang der Kurzfristorientierung beschreibt auch Chabal (2002; S. 453). Er fasst zusammen: „Indeed, neo-patrimonialism may well have reached its limits; or rather, if may now have been changed into a political economy of ‚disorder'. Where the search for short-term economic gain is paramount, political leaders find that their legitimacy as Big Men is conditional upon their ability to obtain resources – by all means."

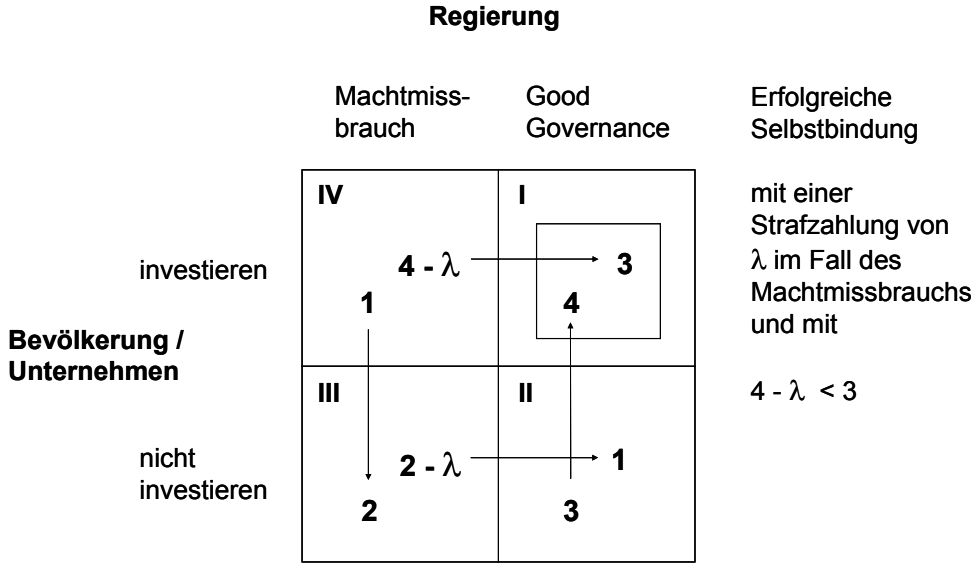

Abbildung 2: Überwindung des Quasi-PD durch individuelle Selbstbindung

Das Zeitinkonsistenzproblem lässt sich nur überwinden, wenn die Regierung ihre eigene Ankündigung durch eine sanktionsbewehrte Selbstbindung glaubhaft macht. Eine solche Selbstbindung wird dann glaubhaft, wenn durch sie der Bruch des eigenen Versprechens für die Regierung teuer wird. Sind die Folgen eines gebrochenen Versprechens hinreichend unangenehm, dann ist es für die Regierung nicht mehr attraktiv, ihre Macht – auf teure Weise! – zu missbrauchen. Abbildung 2 illustriert dies erneut anhand einer Vier-Quadranten-Matrix. In dieser Darstellung ist der Bruch des eigenen Versprechens für die herrschende Regierung aufgrund eines Sanktionsmechanismus' mit den Kosten λ verbunden. Ist λ hinreichend groß (hier: $\lambda > 1$), dann verliert die Ausbeutungsoption für die Regierung so sehr an Attraktivität, dass es für sie rational wird, die Prinzipien von Good Governance einzuhalten.[34] Das neue Nash-Gleichgewicht liegt nun im Quadranten I. Eine wechselseitige Besserstellung für die herrschende Elite *und* die Bevölkerung wird möglich.

So einfach die Lösung der Unterentwicklungsfalle in der Theorie modelliert werden kann, so schwierig gestaltet sich eine Lösung unter den empirischen Bedingungen vieler afrikanischer Staaten. Denn eine politische Selbstbindung der herrschenden Elite setzt glaubhafte und sanktionsbewehrte Bindungsmechanismen voraus. Diese Bindungstechnologien sind jedoch nicht universal gegeben. Vielmehr hängt ihre Verfügbarkeit ab von einer Vielzahl höchst kontingenter gesellschaftlicher Institutionen.[35] Zwei Punkte mögen illustrieren, dass viele Problemlösungsverfahren, die beispielsweise in westlichen Demokratien gut funktionieren, oft nur begrenzt unter den politischen Bedingungen in Afrika anwendbar sind. Erstens kann die Selbstbindung einer Regierung glaubhaft sein, wenn sie im Falle eines gebrochenen Versprechens mit massiven Protesten aus der Zivilgesellschaft rechnen muss. Dies setzt unabhängige Medien, gut organisierte Bürgerinteressen und weitgehende politische Freiheiten voraus

[34] Graphisch ausgedrückt, zeigen die Pfeile, die die Vorteils-Nachteils-Überlegungen der Regierung illustrieren, nun von links nach rechts.
[35] Vgl. hierzu Beckmann und Pies (2007; S.20-23).

– Bedingungen, die in vielen Entwicklungsländern oft *nicht* gegeben sind.[36] Auch die Sanktionsfunktion von Wahlen ist eingeschränkt, wenn diese nicht frei und unabhängig durchgeführt werden. Zweitens können Regierungen in einer westlichen Demokratie auf den Verfassungsstaat und eine funktionierende Gewaltenteilung zurückgreifen. Selbstbindungen der Regierung sind hier in Form von Recht oder Verfassungsänderungen möglich, die durch Instanzen wie etwa die Verfassungsgerichte auch sanktionsbewehrt durchgesetzt werden. Im System neo-patrimonialer Herrschaft wird die Funktionsfähigkeit der formalen politischen Institutionen, die zuallererst Rechtsstaatlichkeit, Gewaltenteilung und Verfassungsgerichtsbarkeit ermöglich sollen, jedoch de facto untergraben.[37] Selbstbindungen durch Recht sind hier nur bedingt glaubhaft. Die scheinbar unbegrenzte Macht der herrschenden Elite erweist sich hier letztlich als Ohnmacht.

Vor diesem Hintergrund kann nun abschließend das besondere Potential des „African Peer Review Mechanism“ gewürdigt werden. Zugespitzt formuliert, erwächst die relative Stärke dieses länderübergreifenden Informations- und Kontrollsystems aus der ausgeprägten Schwäche der internen Bindungsfähigkeit afrikanischer Staaten. Nach Jahrzehnten von Korruption und autokratischem Machtmissbrauch stehen selbst progressive Regierungen vor dem Problem, ihre Reformanstrengungen glaubhaft zu machen. Angesichts fehlender geeigneter Bindungsmöglichkeiten *innerhalb* ihrer Staaten lässt sich der „African Peer Review Mechanism“ als der innovative Versuch politischer Entrepreneurs werten, aus dem eigenen Land herauszutreten und Glaubwürdigkeit gleichsam von außen zu *importieren*. Hier geht es darum, eine hinreichend teure Sanktion λ für den Fall zu schaffen, dass eine Regierung ihre Selbstverpflichtung zu Good Governance brechen würde, um sich die Investitionserträge von Unternehmen und Bevölkerung anzueignen. Der kollektive „African Peer Review“-Prozess kann somit als ein Meta-Spiel betrachtet werden, dass die Anreize in den einzelnen „Länderspielen“ so verändern soll, das eine wechselseitige Besserstellung von Bevölkerung und Eliten möglich wird. Diesem Meta-Spiel gleichsam „oberhalb“ des einzelnen Staates kommt gerade deshalb eine besondere Bedeutung zu, weil die Möglichkeiten erfolgreicher Meta-Spiele *innerhalb* der jeweiligen Staaten begrenzt sind. Mit Blick auf dieses systematische Potential gilt es im folgenden Abschnitt zu diskutieren, inwiefern diese Erwartungen an den APRM in der Umsetzung erfüllt werden (können)

---

[36] Trotz einer in den letzten Jahren prosperierenden NGO-Szene in Afrika sind die strukturellen Unterschiede zur Zivilgesellschaft in westlichen Nationalstaaten zu beachten. So schreibt Chabal (2002; S. 461): „The currently fashionable view that the impetus for democratic change will come from ‘civil society’ is, therefore, based on wishful thinking [for at least two reasons:] The first is that the development of a strong, autonomous and politically articulate civil society is the consequence of social differentiation based on economic development. The second is that civil society can act to foil the state only where the state is institutionally differentiated from society. Neither of these conditions applies to contemporary Africa.”

[37] Vgl. Chabal (2002; S. 460).

3. Stärken und Schwächen des APRM

Rekonstruiert aus Sicht der Wirtschaftsethik, resultiert das systematische Potential des „African Peer Review Mechanism“ aus einer Selbstbindungslogik: In der Interaktion mit anderen kann sich die eigene Bindung, richtig verstanden, als produktiv erweisen. Im Fall des APRM zielt der länderübergreifende kollektive Bindungsmechanismus darauf, das länderinterne Verhaltensgleichgewicht aus einer Unterentwicklungsfalle auf einen stabilen Wachstumspfad zu überführen. Hierzu bedarf es einer glaubhaften Sanktion λ, die für die regierende Elite die Ausbeutung der eigenen Bevölkerung unattraktiv macht. Diese Konzeptualisierung des systematischen Potentials des APRM erlaubt es, zu den Stärken und Schwächen des APRM in seiner tatsächlichen Umsetzung Stellung zu nehmen. Hierzu greift dieser Abschnitt eine Reihe aktuell diskutierter Fragen auf und erörtert die Bedeutung der Integrität des APRM-Verfahrens (1), die Einbindung der Zivilgesellschaft (2), die Rolle externer (wirtschaftlicher) Unterstützung (3) sowie die Frage nach der Inklusivität des APRM-Prozesses ((4) und (5)).

(1) Die Selbstbindungslogik des APRM funktioniert nur dann, wenn das Brechen des eigenen Versprechens hinreichend unattraktiv ist. Aus diesem Grund bemängeln Kritiker, dass der APRM im Falle einer Nichtbeachtung der Prinzipien guter Regierungsführung keinerlei harte Sanktionen vorsieht.[38] Anders formuliert, erscheint aus dieser Sicht λ so klein, dass kein Wechsel des Verhaltensgleichgewichts möglich wird. NePAD selbst hebt hervor, dass der „Peer Review“ nicht als Bestrafungsinstrument, sondern als Lern- und Korrekturmechanismus gedacht ist.[39] Die mögliche Bindungswirkung des APRM beruht daher primär auf einem Reputationsmechanismus, der über „naming und shaming“ weichen Druck erzeugt.[40] Aus diesem Grund kommt der Integrität und Transparenz des APRM-Prozesses eine zentrale Bedeutung zu. Je größer die Integrität des Prozesses, desto größer ist λ und damit die Bindungswirkung des APRM.

Hier zeigt sich eine Reihe von Schwächen in der bisherigen Umsetzung des APRM. Erstens verweisen Kritiker darauf, dass bereits die personelle Besetzung wichtiger Positionen im NePAD- und APRM-Prozess die Glaubwürdigkeit des Verfahrens untergrabe. So umfasse das NePAD Heads of State Implementing Committee (HSIC), das unter anderem den endgültigen APRM-Länderbericht billigt, mit Paul Biya (Kamerun), Denis Sassou-Nguesso (Kongo) und Omar Bongo (Gabun) eine Reihe von Staatsführern, die ihrerseits die Grundsätze von Good Governance und Demokratie massiv missachten.[41] In gleicher Weise wird die Unabhängigkeit der Mitglieder des „Eminent Persons panel“ in Frage gestellt.[42] Kurz, es bestehen Zweifel an der persönlichen Integrität der am APRM Beteiligten.

---

[38] Vgl. Taylor (2005a; S. 12).
[39] So erklärt der NePAD-Internet-Auftritt: „The APRM is not meant to exclude or punish countries. There is no conditionality attached to the mechanism”. http://www.nepad.org/aprm/.
[40] Vgl. Jakobeit (2006; S. 22).
[41] Vgl. Taylor (2005a; S. 7-9) sowie Taylor (2005b; S.155-156).
[42] Taylor (2005a; S. 16) urteilt etwa: „All of these panellists are intimately linked to the elite classes of Africa and [that] brings into question any notion of real independence and objectivity. ... Indeed, the whole Eminent Persons panel is devoid of credibility.“

Als zweite Schwäche werden strukturelle Defizite des APR-Verfahrens genannt. In der Anwendung erweist sich dieser Prozess als vergleichsweise kompliziert und zeitaufwendig. Gleichzeitig fehlen dem APRM-Sekretariat ausreichende Kapazitäten, um die Monitoring-Prozesse innerhalb der vorgesehenen Zeitpläne tatsächlich umzusetzen. Zusätzlich bestehen zum Teil widersprüchliche Regelungen.[43]

Eine dritte Schwäche wird darin gesehen, dass die betroffenen Regierungen großen Einfluss auf den APRM-Prozess in ihrem Land ausüben können. In der Tat haben zahlreiche Regierungen das Mandat und den Anwendungsbereich des APRM auf ihr Land stark eingeschränkt.[44] Durch die mangelnde Ausstattung des APRM mit finanziellen Ressourcen ergibt sich eine zusätzliche Abhängigkeit von der jeweils zu beurteilenden Regierung.[45] Auch sieht der APRM-Fahrplan vor, dass die Regierungen bei der Erstellung des Abschlussberichts intensiv eingebunden werden.[46] Die Unabhängigkeit dieses Dokuments erscheint somit zweifelhaft. Darüber hinaus steht es den Regierungen am Ende frei zu entscheiden, ob der Abschlussbericht überhaupt veröffentlicht werden darf.[47] Unliebsame Ergebnisse können so unter Verschluss gehalten werden.

Trotz der berechtigten Kritik kann der vorhandene Freiheitsraum der zu beurteilenden Regierung jedoch nicht nur als Schwäche, sondern auch als eine mögliche Stärke des APRM gewertet werden. So haben sich mit Ghana, Ruanda und Mauritius die ersten Länder, die den APRM-Prozess durchlaufen, freiwillig darauf verpflichtet, nicht nur den von der Regierung möglicherweise geschönten Abschlussbericht, sondern auch die unter Einbindung der Zivilgesellschaft erstellte Selbstevaluierung des betreffenden Landes sowie den Bericht des externen Überprüfungsteams zu veröffentlichen.[48] Aufgrund der Freiwilligkeit dieser Maßnahme stellt diese Selbstverpflichtung ein zusätzliches Signal dar, den Reformprozess tatsächlich ernst zu nehmen. Dies kann helfen, die Bindungswirkung des APRM für diese Länder sogar zu erhöhen.

(2) Die Wirkung des APRM als Selbstbindungsinstrument hängt vor allem davon ab, inwieweit dieser Mechanismus die *eigene Bevölkerung* sowie in- wie ausländische Unternehmen von der Glaubwürdigkeit der angekündigten Good-Governance-Reformbemühungen überzeugen kann.[49] Die Tatsache, dass NePAD jedoch zunächst in erster Linie den westlichen Geberländern, aber kaum der eigenen Bevölkerung präsentiert wurde, weckt Zweifel an der Glaubwürdigkeit des NePAD-Projekts.[50]

---

[43] So sehen die schriftlichen APRM-Richtlinien beispielsweise vor, dass innerhalb eines Landes die betroffene Regierung den internen Evaluierungsprozess organisiert – ein Verfahren, wie es etwa in Ruanda und Südafrika verwendet wurde. Das Panel der „Eminent Persons“ machte es dagegen zur Auflage, dass die nationalen Evaluierungskommissionen von Wirtschaft und Zivilgesellschaft geleitet wurden, um so eine größere Unabhängigkeit von der Regierung zu garantieren. Dieses Verfahren kam wiederum in Ghana und Kenia zur Anwendung. Vgl. Herbert (2007; S. 70).
[44] Vgl. Melber (2006; S. 160).
[45] Vgl. Taylor (2005a; S. 12) sowie Herbert (2007; S. 70).
[46] Vgl. NEPAD Secretariat (2003).
[47] Vgl. Taylor (2005a; S. 11).
[48] Vgl. Melchers (2006; S. 3).
[49] Anders formuliert, erweist sich für den Rationalkalkül der Bevölkerung letztlich das von ihr *subjektiv* wahrgenommene λ als maßgeblich.
[50] So bemerkt de Waal (2002; S. 463): „But few [of the NePAD leaders] haven taken the trouble to explain to their citizens the basic principles of NePAD, an omission that has led to much speculation about its purpose and content.“

NePAD, so der Vorwurf, stelle ein von der breiten Bevölkerung kaum wahrgenommenes Elitenprojekt dar.[51] Für die verbreitete Forderung, die Zivilgesellschaft vor Ort aktiver in den NePAD- und insbesondere den APRM-Prozesss einzubinden, spricht folglich gleich eine Reihe von Gründen. Erstens stellt die Einbindung unterschiedlicher Stakeholder den APRM-Prozess auf eine breitere Informationsbasis und hilft so, die Qualität der Länderberichte zu verbessern. Zweitens erhöht die Einbeziehung nichtstaatlicher Akteure die Legitimität und Glaubwürdigkeit dieser Berichte.[52] Zuguterletzt bringt gerade die gezielte Einbindung der Bevölkerung das eigentliche Potential der Selbstbindung zur Geltung: Die Partizipation der Zivilgesellschaft stellt das vielleicht wirksamste Instrument dar, die Ernsthaftigkeit der eigenen Reformbemühungen gerade gegenüber jener Zielgruppe zu dokumentieren, der Erwartungssicherheit signalisiert werden soll: der eigenen Bevölkerung.[53]

Die fehlenden Standards für die Einbindung der Zivilgesellschaft innerhalb des APRM stellen folglich eine entscheidende Schwäche dieses Verfahrens dar. Wie weit Partizipation tatsächlich reicht, entscheiden im konkreten Fall vielmehr die betroffenen nationalen Regierungen. Allerdings können auch diese Regierungsfreiräume nicht nur als Schwäche, sondern erneut als Stärke gewertet werden. Die freiwillige Einbindung der Zivilgesellschaft unterstreicht hier zusätzlich die eigene Bindungsbereitschaft. Tatsächlich haben die Vorreiterländer des APRM – insbesondere Ghana, Mauritius, Ruanda, aber auch Kenia – diese Freiräume genutzt und zivilgesellschaftlicher Partizipation einen besonderen Stellenwert eingeräumt.[54]

(3) Versteht man den APRM als afrikanischen Selbstbindungsmechanismus, lautet eine entscheidende Frage, ob – und wenn ja: wie – die Industriestaaten NePAD und den APRM-Prozess aktiv unterstützen sollen. Hier lassen sich drei Punkte feststellen.

Erstens können die Industriestaaten helfen, die Kapazitäten des APRM zu stärken und so die Effektivität dieses Bindungsmechanismus' zu erhöhen. Denkbar sind hier ein gezielter Wissenstransfer, logistische Unterstützung, die Bereitstellung finanzieller Ressourcen für das APRM-Sekretariat, die Schulung und Weiterbildung von APRM-Mitarbeitern und zivilgesellschaftlichen Vertretern sowie der Aufbau von Systemen zur Datenerfassung und Datenverarbeitung.[55] Je verlässlicher der APRM als „Bindungstechnologie" ist, desto eher besteht für afrikanische Eliten Planungs- und Erwartungssicherheit, um dieses Instrument zu nutzen.

Zweitens gilt es, NePAD als einen dezidiert politischen (Lern-)Prozess zu unterstützen. Die Zusammenarbeit zwischen G8- und NePAD-Staaten entfaltet hier eine wichtige Ankerfunktion. Die Rückbindung an die internationale Gemeinschaft kann die Einhaltung der angekündigten Selbstbindungen mit zusätzlichem weichem Druck flankieren. Diese politischen Gespräche sollten auf absehbare Zeit fortgesetzt werden.[56]

Der dritte und wohl umstrittenste Punkt betrifft die Vergabe wirtschaftlicher Hilfe. Hier gibt es unterschiedliche Ansichten. Die einen argumentieren, dass es eines „big push" bedarf, also eines Schubs deutlich aufgestockter Entwicklungshilfe, um die

---

[51] Vgl. Jakobeit (2006; S. 25).
[52] Vgl. Melber (2006; S. 161).
[53] In diesem Sinne wäre analog zu überlegen, wie auch nationale wie multinationale Unternehmen (stärker) in den Prozess des APRM eingebunden werden können.
[54] Für eine Beschreibung der zivilgesellschaftlichen Partizipation im kenianischen „Peer Review" vgl. Nyong'o (2006).
[55] Vgl. Pies und Voigt (2006; S. 167).
[56] Vgl. Eid (2006; S. 28).

Reformbemühungen in Afrika wirksam zu unterstützen. Im Vordergrund steht hier die Armutsbekämpfung.[57] Andere halten entgegen, dass die Fokussierung auf die Beseitigung wirtschaftlicher Defizite den NePAD-Prozess entpolitisiert und so dessen eigentliches Potential gefährdet.[58] Einige Skeptiker bezweifeln von vorneherein dieses Potential und sehen in NePAD lediglich den (geschickten) Versuch, das alte Geber-Empfänger-Schema unter einer neuen Überschrift fortzusetzen.[59] Zuguterletzt gibt es auch eine moralische Kritik. Diese lehnt es ab, Staatsführer für die Einhaltung von Good-Governance-Prinzipien zu belohnen, zu denen die afrikanischen Regierungen ohnehin auch ohne die Unterstützung des Nordens verpflichtet seien.[60]

Hier ist eine differenzierte Betrachtung nötig. Die bisher entwickelten Überlegungen verdeutlichen, dass für die Umsetzung von Good Governance nicht nur das *Wollen* der Regierung, sondern auch ihr *Können* von entscheidender Bedeutung ist. Die differenzierte Frage lautet daher: Wie kann wirtschaftliche Hilfe das Bindungsvermögen afrikanischer Regierungen – hier: die Selbstbindungswirkung des APRM – sinnvoll unterstützen? Aus dieser Sicht ist die Strategie eines „big push" kritisch zu betrachten. Die (unkonditionierte) Zuführung beträchtlicher Entwicklungsgelder schafft Anreize, sich diese zusätzlichen Ressourcen durch Machtmissbrauch anzueignen. Gleichzeitig mindert die Aussicht auf exogen generiertes Wachstum für die Regierung den Anreiz, sich selbst so zu binden, dass endogenes Wachstum möglich wird. Die Strategie eines „big push" birgt folglich die Gefahr, die bestehenden Strukturen neo-patrimonialer Herrschaft langfristig sogar zu stabilisieren.[61]

Welche Möglichkeiten gibt es nun, die Selbstbindungswirkung des APRM durch wirtschaftliche Unterstützung zu flankieren? Hier kommen eine direkte und eine indirekte Strategie in Betracht. Die direkte Strategie besteht in der Zahlung von Entwicklungsgeldern, für deren Vergabe jedoch besondere Kriterien für „best practices" politischer Selbstbindung zugrunde gelegt werden.[62] Zwar findet das Prinzip der Konditionierung in einigen Bereichen der Entwicklungszusammenarbeit seit Jahren Anwendung. Hier mehren sich jedoch Zweifel hinsichtlich der Effektivität und Legitimation dieser von außen vorgegebenen Konditionen.[63] Der APRM kann einen

---

[57] Im Bereich der Politik ließe sich dieser Ansatz in den letzten Jahren tendenziell etwa der britischen Regierung zuschreiben. Für einen prominenten Befürworter aus der Wissenschaft vgl. Sachs (2005).

[58] So etwa Eid (2006; S. 28).

[59] Vgl. statt vieler Chabal (2002; S. 462): „NEPAD must, in large measure at least, be understood as a commitment on the part of the current (and not so new) elites in Africa to the present ‚democratic orthodoxy' in order to guarantee a transfer of resources to Africa: a continuation with, rather than a break from, the type or relations that has guided the continent's engagement with the international community since independence."

[60] Diese Position findet sich etwa bei Taylor (2005a; S. 19), der kritisiert: „‚Rewarding' leaders with extra resources for *not* undermining human rights and not preventing democracy is flawed. … African leaders should be encouraging the practice of good governance irrespective of the stance of the industrialized states". Ähnlich auch Taylor (2005b; S.158).

[61] Vgl. Pies und Voigt (2006; S. 163) sowie Easterly (2006).

[62] Vgl. Pies und Voigt (2006; S. 168). In Abbildung 2 entspräche dies der Strategie, den Payoff der Regierung in Quadrant I durch eine zusätzliche Zahlung X zu erhöhen. Gelingt dies, genügt bereits ein kleineres λ, um das Verhaltensgleichgewicht von Quadrant III zu Quadrant I zu überführen.

[63] So bemerkt de Waal (2002; S. 475): „The rationale for the APR is that Africa should move away from donor-imposed conditionalities, which have been found to be ineffective, inefficient and burdensome, towards mutual accountability among development partners".

Ansatz bieten, effektivere Kriterien für die Vergabe zusätzlicher Entwicklungsgelder aus den betroffenen Staaten selbst zu entwickeln.[64]

Die indirekte, langfristig wohl aber wirksamere Strategie besteht darin, die Bedingungen für eigenes Wirtschaftswachstum in den APRM Ländern zu stärken. Je stärker hier die Aussicht auf ein durch Good Governance induziertes endogenes Wirtschaftswachstum ist, d.h. je attraktiver der Quadrant I, desto größer ist für die regierende Elite der Anreiz, sich selbst zu binden. Hilft der APRM-Prozess hier, glaubhaft „best practices" zu identifizieren, ist insbesondere zu denken an einen verbesserten Marktzugang für die Produkte dieser Staaten, die Vergabe von Mikrokrediten oder die Berücksichtigung der APRM-Ergebnisse in internationalen Länderrankings, da diese wichtige Informationsanreize für multinationale Investitionen bereitstellen.[65]

(4) Die Modellüberlegungen in Abschnitt 2 haben gezeigt, dass eine Selbstbindung im wohlverstandenen Eigeninteresse der herrschenden Elite liegt. So weit so gut. Wie die Praxis jedoch zeigt, nutzen keineswegs alle afrikanischen Staaten diesen Vorteil der Selbstbindung. Im Gegenteil. Rund die Hälfte aller Staaten hat es vorgezogen, sich dem APRM gar nicht erst anzuschließen.[66] Hier können drei sich ergänzende Erklärungen entwickelt werden.

Erstens stellt der APRM ein (noch) sehr schwaches Bindungsinstrument dar. In Staaten, in denen die Glaubwürdigkeit der Elite aufgrund langjähriger Korruption, Bürgerkrieg und Misswirtschaft besonders gering ist, kann die mit dem APRM verbundene Sanktionswirkung λ – aus Sicht der eigenen Bevölkerung! – schlichtweg zu schwach sein, um die Bevölkerung vom Reformwillen der Regierung zu überzeugen. In diesem Fall würde sich die Regierung durch eine – von der Bevölkerung nicht als glaubwürdig empfundene – Selbstbindung jedoch schlechter stellen: Sie würde nicht das endogene Wachstum in Quadrant I, sondern den im Vergleich zum Status quo in Quadrant III subjektiv noch schlechter bewerteten Quadrant II realisieren.

Zweitens hängt die Vorteilhaftigkeit einer Selbstbindung der Regierung von der Aussicht ab, in Quadrant I von endogenem Wirtschaftswachstum zu profitieren. Sieht die Regierung hier jedoch gar keine Aussicht auf Wirtschaftswachstum (etwa aufgrund fehlenden Marktzugangs, der AIDS-Pandemie oder gewalttätiger Konflikte), sinkt die erwartete Auszahlung in Quadrant I unter Umständen so stark, dass der Status quo in Quadrant III aus Sicht der Regierung als subjektiv vorteilhaft erscheint.

Der dritte Punkt ist politisch besonders sensibel. In diesem Fall unterminiert ausgerechnet das bestehende System von Entwicklungshilfe für einige Staaten den Anreiz, sich durch Mechanismen wie den APRM ernsthaft selbst zu binden. Wird, wie oftmals in der Vergangenheit, Entwicklungshilfe gerade jenen Ländern gegeben, denen es besonders schlecht geht, dann setzt dieses System für die herrschende Elite einen Anreiz, ihre eigene Bevölkerung gleichsam in Geiselhaft zu nehmen.[67] Werden

---

[64] Um zu verhindern, dass die Vergabe von Entwicklungshilfe – vor allem aus Sicht der Länder mit einer vergleichsweise schlechten Governance-Performance – die Struktur eines Null-Summen-Spiels annimmt und damit Widerstände der möglichen Verlierer hervorruft, gilt es, in der Tat zusätzliche Gelder zur Unterstützung des APRM zu mobilisieren. Vgl. auch de Waal (2002; S. 472).

[65] Vgl. Pies und Voigt (2006; Fußnote 20, S.169).

[66] So haben es bis März 2007 26 NePAD-Staaten vorgezogen, dem APRM (noch) gar nicht beizutreten. In der Gruppe der APRM-Staaten hat wiederum nur eine Minderheit den Stand der reinen Absichtserklärung hinter sich gelassen und treibt den APRM-Prozess tatsächlich voran.

[67] Vgl. Pies und Voigt (2006; S. 168).

Entwicklungsgelder, von denen die Elite etwa durch Korruption profitiert, vor allem dann gezahlt, wenn es der Bevölkerung besonders schlecht geht, erfährt die herrschende Elite einen starken Anreiz, den Zustand dauerhafter Armut gar nicht zu ändern.[68] Das Ausbeutungsgleichgewicht in Quadrant III wird dann so attraktiv, dass gar kein Regierungsinteresse mehr daran besteht, ein anderes Spiel zu spielen.

(5) Einige Beobachter argumentieren, dass das Gelingen des APRM davon abhänge, dass nicht nur einige, sondern alle NePAD-Mitglieder diesem Verfahren beitreten. Eine größtmögliche Inklusivität wird hier als Erfolgsbedingung des APRM gedeutet.[69] Die hier entwickelten Überlegungen legen eine andere Lesart nahe. So wünschenswert es ist, dass alle afrikanischen Länder ihre Reformbemühungen vorantreiben, so sehr ist jedoch zu beachten, dass nicht die Inklusivität des APRM, sondern gerade dessen Exklusivität zentrale Voraussetzung für eine möglichst hohe Bindungswirkung ist. Erklärt man den APRM für alle Staaten für verbindlich, dann wird sich als Standard der kleinste gemeinsame Nenner durchsetzen. Als Folge sinkt die Bindungswirkung λ; der APRM verliert auch für jene Länder an Funktionalität, die schon jetzt zu einer Teilnahme bereit sind. Ist es dagegen einer Vorreitergruppe möglich, als Avantgarde zunächst eigene (höhere) Standards zu entwickeln, und führt diese Selbstbindung zu sichtbaren Erfolgen, dann steigt die Attraktivität des APRM langfristig auch für andere Länder. Der Erfolg des APRM sollte daher nicht daran gemessen werden, ob alle NePAD-Länder den APRM in irgendeiner Weise anwenden, sondern ob der APRM in einigen, vielleicht anfangs nur wenigen Ländern tatsächlich eine spürbare Entwicklungsdynamik in Gang setzt bzw. unterstützt. Nur so kann das Innovationspotential des APRM zur Geltung gelangen.

Eine differenzierte Anwendung des APRM eröffnet zudem die Möglichkeit, zu einer zentralen Gründungsidee der NePAD zurückzukehren. Während die einzige Bedingung für die Mitgliedschaft in der Afrikanischen Union in der geographischen Lage auf dem afrikanischen Kontinent besteht, lag eine entscheidende Neuerung der ursprünglichen NePAD-Konzeption darin, die Teilnahme in dieser Initiative von einer Reihe inhaltlicher Kriterien wie etwa Good Governance abhängig zu machen.[70] Aus politischen Gründen wurde dieses Prinzip der Exklusivität Schritt für Schritt aufgehoben. Am Ende wurden sämtliche Länder – Demokratien wie Diktaturen – aufgenommen.[71] NePADs anfänglicher Anspruch, die Reformkräfte Afrikas zu bündeln, hat damit an Glaubwürdigkeit verloren. Gerade die Freiwilligkeit des APRM bietet den reformorientierten Staaten eine alternative Arena, eine Vorreiterrolle zu übernehmen und so eine Reform-Avantgarde innerhalb der NePAD-Strukturen zu bilden.

---

[68] Vgl. Easterly (2006, insbesondere Kapitel 4 beginnend mit S. 112).

[69] So kritisiert beispielsweise Jakobeit (2006; S. 23) die Tatsache, dass es „die eigentlichen Problemfälle, wie z.B. Simbabwe, DR Kongo oder Elfenbeinküste, vorgezogen haben, sich dem APRM gar nicht erst anzuschließen. Letztlich wird die Entscheidung über Erfolg oder Scheitern des APRM davon abhängen, ob alle Staaten des Kontinents APRM beitreten."

[70] Vgl. de Waal (2002; S. 469).

[71] So bemerkt Taylor (2005a; S. 9): „The initial concept of NEPAD was that it was not going to be something any dictator could join to get the benefits, but a more narrow type of reformist club, this has now gradually shifted to become more inclusive."

4. Fazit und Ausblick

(1) Die „New Partnership for Africa's Development" und insbesondere der „African Peer Review Mechanism" haben hohe Erwartungen geweckt. Kritiker halten diese Erwartungen für unberechtigt. So wirft der Politikwissenschaftler Ian Taylor einen äußerst skeptischen Blick auf NePAD. Er schreibt:

> „[T]he logic and modus operandi of neo-patrimonial rule and the dominance and nature of extractive economies in Africa – and their relationships with the international system – means that Nepad's strictures on good governance and democracy cannot be implemented without eroding the very nature of the post-colonial African state and undermining the positions of incumbent elites – an unlikely possibility."[72]

Taylor hält aus diesem Grund den Ansatz von NePAD und des APRM für verfehlt. Vielmehr gelte es, zuerst die politischen Strukturen der neo-patrimonialen Herrschaft zu verändern, bevor ein Prozess wie NePAD überhaupt Erfolg haben könne.[73]

Der vorliegende Beitrag hat entwickelt, dass die Wirtschaftsethik sozialer Dilemmata eine prononciert andere Sichtweise anleiten kann. Aus dieser Perspektive lässt sich das Verhältnis von innerstaatlichen Reformen und kollektiven Initiativen wie dem APRM genau andersherum konzeptualisieren. Die Argumentation Taylors beruht auf einer *reaktions*analytischen Perspektive. Er betrachtet das neo-patrimoniale Politiksystem als ein gegebenes Spiel und folgert – dann durchaus konsequent –, dass die herrschenden Elite gar kein Interesse daran hat, ihre Macht innerhalb dieses *gegebenen Spiels* einzuschränken. Die Wirtschaftsethik sozialer Dilemmata betrachtet NePAD hingegen aus einer *interaktions*analytischen Perspektive. Diese Sichtweise zeigt auf, dass das neo-patrimoniale Ausbeutungsspiel den Charakter einer sozialen Rationalfalle aufweist. Hier untergräbt die ungebundene Macht der Herrschenden Erwartungssicherheit und verhindert so Investitionen durch Unternehmen und Bevölkerung. Sowohl Bevölkerung als auch die Herrscherelite bleiben unter ihren Möglichkeiten. Insofern besteht auch für die regierende Elite ein Interesse, ein besseres Spiel zu spielen. Vor diesem Hintergrund lässt sich der „African Peer Review Mechanism" als ein Instrument der Selbstbindung interpretieren: als Mechanismus, um Reformanstrengungen glaubwürdig zu machen, Investitionen der eigenen Bevölkerung anzureizen und so das Unterentwicklungsgleichgewicht auf einen Pfad endogenen Wachstums zu überführen. Die von Taylor vorgeschlagene Reihenfolge wird in dieser Sichtweise folglich umgekehrt: Gerade die überstaatliche politische Selbstbindung durch den APRM eröffnet den Einstieg in ein produktiveres innerstaatliches Spiel, das nationale politische Reformen überhaupt erst anreizkompatibel macht.

So elegant der APRM aus Sicht der Theorie als eine politische Selbstbindung rekonstruiert werden kann, so kritisch zu betrachten ist seine bisherige Ausgestaltung in der Praxis. In der tatsächlichen Umsetzung bietet der APRM (bis jetzt) nur einen schwachen Bindungsmechanismus. Harte Sanktionen fehlen hier völlig. Um daher überhaupt eine nennenswerte Wirkung entfalten zu können, bedarf es größtmöglicher Integrität und Glaubwürdigkeit des APRM. In dieser Hinsicht zeigt sich jedoch eine ganze Reihe von Problemen, angefangen mit der zweifelhaften Integrität einiger

---

[72] Taylor (2005a; S. 2).

[73] In diesem Sinne stellt Taylor (2005a) seinen Beitrag unter die (rhetorische) Frage: „Can NEPAD succeed without prior political reform?".

APRM-Mandatsträger über weitgehende Manipulationsmöglichkeiten der betroffenen Regierungen beim Erstellen der APRM-Berichte bis hin zu einer mangelnden Einbindung der Zivilgesellschaft vor Ort.

Es wäre allerdings verfehlt, den APRM daran zu messen, wie eine perfekte Selbstbindung in einer Theoriewelt aussähe. Entscheidend sind vielmehr die relevanten Alternativen. Hier gilt es einem zentralen Umstand Rechnung zu tragen: Aufgrund fehlender institutioneller Strukturen existieren effektive Bindungsmöglichkeiten in vielen Staaten Afrikas nur in begrenzter Form. Der Verfassungsstaat besteht oftmals nur auf dem Papier; die Bindungswirkung von Recht ist eingeschränkt; zivilgesellschaftliche Kontrollmechanismen sind unterentwickelt. Angesichts des Fehlens geeigneter innerstaatlicher Bindungsmöglichkeiten erweist sich der APRM zwar als ein durchaus mit eklatanten Mängeln behaftetes Instrument, aber letztlich als der zurzeit innovativste und unterstützungswürdigste Versuch, afrikanische Reformbemühungen zu stärken. Hier sind verschiedene Formen der Unterstützung denkbar: etwa der Aufbau integrer Verfahrenskapazitäten für den APRM-Prozess; zusätzliche Wirtschaftshilfe, die „best practices" belohnt; die Öffnung von Märkten und die Bereitstellung von (Mikro-) Krediten, um die Attraktivität endogenen Wachstums zu fördern; und vor allem die Abkehr von der Praxis, Entwicklungshilfe dauerhaft jenen Regierungen zu geben, deren Bevölkerung es besonders schlecht geht.

Der „African Peer Review Mechanism" ist daher als eine tatsächlich wichtige Innovation zu begrüßen. In einigen (wenigen) Ländern hat er bereits substantiell dazu beigetragen, eine intensive Reformdebatte voranzutreiben.[74] Trotzdem ist es angebracht, weder NePAD noch den APRM-Prozess mit Erwartungen zu überfrachten. Insbesondere wäre es dem Prozess abträglich, erwarten zu wollen, dass der APRM sofort und für sämtliche NePAD-Länder eine reformunterstützende Wirkung entfalten kann. So wünschenswert diese Vorstellung ist, so sehr ist Vorsicht geboten. Um das Innovationspotential des APRM zur Geltung zu bringen, erscheint es sinnvoll, dass zunächst eine kleine, aber reformbereite Avantgarde-Gruppe voranschreiten darf. Stellt sich der Erfolg ihrer Reformbemühungen erst einmal ein, mögen andere folgen.

(2) Dieser Aufsatz hat skizziert, dass die Wirtschaftsethik sozialer Dilemmata einen Ansatz bietet, um in der Diskussion über die „New Partnership for Africa's Development" eine neue Perspektive kritisch in Stellung zu bringen. Diese Überlegungen leiten jedoch auch dazu an, wichtige Einsichten für die Wirtschaftsethik selbst festzuhalten. Hier sind folgende Punkte zu nennen.

- Die moralisch intendierte Gewährung von Entwicklungsgeldern kann kontraproduktiv sein, wenn davon Fehlanreize ausgehen. So kann selbst die Vergabe konditionierter Entwicklungsgelder im Fall neo-patrimonialer Herrschaftssysteme dazu beitragen, autokratische Regime zu festigen und die Ausbeutung der Bevölkerung fortzuschreiben. Um normativistische Fehlschlüsse zu vermeiden, ist daher die genaue Analyse der empirischen Bedingungen unabdingbar. Dies gilt insbesondere für die Übertragung westlicher Vorstellungen von Demokratie oder Entwicklung auf afrikanische Gesellschaften.[75]

---

[74] Vgl. Herbert (2007; S. 69) sowie Nyong'o (2006).

[75] In diesem Sinne warnt Chabal (2002) nicht nur vor fehlgeleiteter Entwicklungshilfe, sondern auch vor unreflektierten Forderungen nach „Demokratisierung" – etwa in Form von Wahlen. Ohne entsprechende Rahmenbedingungen habe die Einführung von Wahlen in vielen Fällen zu einer

- Das Beispiel von NePAD verdeutlicht die gesellschaftliche Bedeutung von Entrepreneurs. Gesellschaft kann als ein Spiel betrachtet werden, dessen Qualität von der Eignung seiner Spielregeln abhängt. Diese Spielregeln sind innerhalb der Strukturen neo-patrimonialer Herrschaft verbesserungsbedürftig. Die NePAD-Initiative lässt sich hier als Beispiel für politisches und soziales Entrepreneurship verstehen: Statt ein gegebenes Spiel besser zu spielen, ‚unternehmen' Entrepreneurs innovative Anstrengungen, um ein *besseres* Spiel zu spielen.
- Moralische Bindungen können produktiv sein. Sie bieten einen wichtigen Ansatz, um Eigeninteresse und Fremdinteressen in Harmonie zu bringen. Um solche Bindungen überhaupt eingehen zu können, bedarf es geeigneter Bindungstechnologien. Der Fall des APRM verdeutlicht, dass Bindungen nicht im luftleeren Raum erfolgen (können!). Vielmehr kommt gesellschaftlichen Institutionen eine entscheidende Rolle zu. Sie beeinflussen, welche Bindungsformen verfügbar sind. Verantwortungsfähigkeit ist in diesem Sinne kontingent. Sie erweist sich in diesem Sinne nicht als unveränderlich gegeben, sondern als gesellschaftliche Gestaltungsaufgabe.
- Diese Überlegungen erlauben es, eine weitere Dimension der moralischen Qualität von Demokratie, Rechtstaat und Marktwirtschaft in den Blick zu nehmen: Demokratie, Rechtsstaat und Marktwirtschaft stellen ein differenziertes Instrumentarium höchst leistungsfähiger Institutionen bereit, die die Verantwortungsfähigkeit natürlicher und korporativer Akteure – von Privatpersonen, Politikern, Staaten, NGOs und Unternehmen – systematisch erhöhen. Erst diese institutionell gestützte Bindungs- und Verantwortungsfähigkeit ermöglicht es selbstbestimmten Akteuren, ihre Freiheitsräume in einer wechselseitig vorteilhaften Weise zu nutzen.

---

deutlichen Verschlechterung für die Bevölkerung und zu einer Stärkung der neo-patrimonialen Strukturen geführt.

Literatur

Beckmann, Markus und Ingo Pies (2007): Responsibility and Economics, Diskussionspapier Nr. 2007-6 des Lehrstuhls für Wirtschaftsethik an der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg, hrsg. von Ingo Pies, Halle.

Chabal, Patrick (2002): The quest for good government and development in Africa: is NEPAD the answer?, in: International Affairs 78(3), S. 447-462.

de Waal, Alex (2002): What's new in the 'New Partnership for Africa's Development'?, in: International Affairs 78(3), S. 463-475.

Easterly, William (2006): The White Man's Burden: Why the West's Efforts to Aid the Rest Have Done So Much Ill and So Little Good, New York.

Eid, Uschi (2006): Afrikas Reformbemühungen ernst nehmen, in: eins. Entwicklungspolitik Information Nord-Süd 2006(1-2), S. 26-29.

Herbert, Ross (2007): The strengths and weaknesses of NePAD, in: The Africa Report, 2007, N°5, S. 68-70.

Homann, Karl (2002): Vorteile und Anreize, Tübingen.

Homann, Karl und Franz Blome-Drees (1992): Wirtschafts- und Unternehmensethik, Göttingen.

Homann, Karl und Ingo Pies (1994a): Wie ist Wirtschaftsethik als Wissenschaft möglich? Zur Theoriestrategie einer modernen Wirtschaftsethik, in: Ethik und Sozialwissenschaften 5(1), S. 94-108.

Homann, Karl und Ingo Pies (1994b): Wirtschaftsethik in der Moderne: Zur ökonomischen Theorie der Moral, in: Ethik und Sozialwissenschaften 5(1), S. 3-12.

Hope, Kempe R. (2002): From Crisis to Renewal: Towards a Successful Implementation of the New Partnership for Africa's Development, in: African Affairs, Vol. 101.

Jakobeit, Cord (2006): Fünf Jahre NEPAD, in: Aus Politik und Zeitgeschehen 32-33, S. 21-25.

Matthes, Helmut (2005): NEPAD – Zu den Veränderungen der Beziehungen zwischen den G8-Staaten und Afrika, in: Berichte (Januar 2005) des Forschungsinstituts der Internationalen Wissenschaftlichen Vereinigung Weltwirtschaft und Weltpolitik (IWVWW) e.V., Berlin.

Melber, Henning (2006): Glaubhaft geteilte Verantwortung?, in: Entwicklung und Zusammenarbeit e + z 47(4), S. 160-162.

Melchers, Konrad (2006): Editorial, in: eins. Entwicklungspolitik Information Nord-Süd 2006(1-2), S. 3.

NEPAD Secretariat. (2003): „The African Peer Review Mechanism (APRM)", Zugriff am 27.02.2007 www.nepad.org.

Nyong'o, Anyang (2006): Lohnenswert - Der Prozess des kenianischen „Peer Review", in: eins. Entwicklungspolitik Information Nord-Süd 2006(1-2), S. 30-31.

Olson, Mancur (2000): Power and Prosperity. Outgrowing Communist and Capitalist Dictatorships, New York.

Pies, Ingo (2000): Wirtschaftsethik als ökonomische Theorie der Moral – Zur fundamentalen Bedeutung der Anreizanalyse für ein modernes Ethikparadigma, in: Wulf Gaertner (Hrsg.): Wirtschaftsethische Perspektiven V. Methodische Ansätze, Probleme der Steuer- und Verteilungsgerechtigkeit, Ordnungsfragen, Schriften des Vereins für Socialpolitik, Band 228/V, Berlin 2000, S. 11-33.

Pies, Ingo und Markus Sardison (2006): Wirtschaftsethik, in: Knoepffler, Nikolaus, Peter Kunzmann, Ingo Pies und Anne Siegetsleitner (Hrsg.): Einführung in die Angewandte Ethik, Freiburg, S. 267-298.

Pies, Ingo und Cora Voigt (2006): Demokratie in Afrika – Eine wirtschaftsethische Stellungnahme zur Initiative „New Partnership for Africa“ (NePAD), in: Udo Ebert (Hrsg.): Wirtschaftsethische Perspektiven VIII. Grundsatzfragen, Unternehmensethik, Institutionen, Probleme internationaler Kooperation und nachhaltiger Entwicklung, Berlin, S. 153-172.

Sachs, Jeffrey D. (2005): The End of Poverty: Economic Possibilities of our Time, New York.

Suchanek, Andreas (2001): Ökonomische Ethik, Tübingen.

Taylor, Ian (2005a): Can NEPAD Succeed Without Prior Political Reform? Danish Institute for International Studies Working Paper 23, Copenhagen.

Taylor, Ian (2005b): Nepad – Toward Africa’s Development or Another False Start, Boulder und London.

Van Walraven, Klaas (1999): Dreams of Power: The Role of the Organization of African Unity in the Politics of Africa, 1963-1993, Aldershot.

Diskussionspapiere[76]

Nr. 2007-8	**Markus Beckmann**
	NePAD und der African Peer Review Mechanism – Zum Potential politischer Selbstbindung
Nr. 2007-7	**Karl Homann**
	Moral oder ökonomisches Gesetz?
Nr. 2007-6	**Markus Beckmann, Ingo Pies**
	Responsibility and Economics
Nr. 2007-5	**Ingo Pies, Stefan Hielscher**
	Das Problem weltmarktlicher Arzneimittelversorgung: Ein Vergleich alternativer Argumentationsstrategien für eine globale Ethik
Nr. 2007-4	**Ingo Pies**
	Wie bekämpft man Korruption? – Lektionen der Wirtschafts- und Unternehmensethik
Nr. 2007-3	**Markus Beckmann**
	Ökonomischer Ansatz und die Theorie des Self-Command bei Thomas Schelling
Nr. 2007-2	**Ingo Pies**
	Theoretische Grundlagen demokratischer Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik – Der Beitrag von Thomas Schelling
Nr. 2007-1	**Ingo Pies, Stefan Hielscher**
	Das Problem der internationalen Arzneimittelversorgung: Eine wirtschaftsethische Perspektive
Nr. 2006-13	**Ingo Pies**
	Ist Konsens im Konflikt möglich? – Zur gesellschaftstheoretischen und gesellschaftspolitischen Bedeutung von Metaspielen
Nr. 2006-12	**Ingo Pies**
	Nachhaltigkeit: eine semantische Innovation von welthistorischer Bedeutung
Nr. 2006-11	**Markus Beckmann, Ingo Pies**
	Ordo-Responsibility – Conceptual Reflections towards a Semantic Innovation
Nr. 2006-10	**Markus Beckmann, Ingo Pies**
	Ordnungsverantwortung – Konzeptionelle Überlegungen zugunsten einer semantischen Innovation
Nr. 2006-9	**Markus Beckmann, Ingo Pies**
	Freiheit durch Bindung – Zur ökonomischen Logik von Verhaltenskodizes
Nr. 06-8	**Ingo Pies**
	Methodologischer Hobbesianismus und das Theorieprogramm einer interessenbasierten Moralbegründung
Nr. 06-7	**Ingo Pies, Peter Sass**
	Korruptionsprävention als Ordnungsproblem – Wirtschaftsethische Perspektiven für Corporate Citizenship als Integritätsmanagement
Nr. 06-6	**Nikolaus Knoepffler**
	Projekt „Wirtschaftsethik“. Zur Aufhebung des Ansatzes von Karl Homann
Nr. 06-5	**Ingo Pies, Alexandra von Winning**
	Die UN-Dekade „Bildung für eine nachhaltige Entwicklung“ und der Beitrag des Global Compact: Eine wirtschaftsethische Perspektive
Nr. 06-4	**Ingo Pies**
	Markt versus Staat? – Über Denk- und Handlungsblockaden in Zeiten der Globalisierung

[76] Als Download unter http://ethik.wiwi.uni-halle.de/forschung. Hier finden sich auch die Diskussionspapiere der Jahrgänge 2003 und 2004.

Nr. 06-3	**Markus Beckmann, Diana Kraft, Ingo Pies** Freiheit durch Bindung - Zur Logik von Verhaltenskodizes
Nr. 06-2	**Sören Buttkereit, Ingo Pies** The Economics of Social Dilemmas
Nr. 06-1	**Ingo Pies** Theoretische Grundlagen demokratischer Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik – Der Beitrag von Albert Hirschman
Nr. 05-11	**Ingo Pies, Alexandra von Winning** Nachhaltigkeit durch Bildung: Lessons to be learned
Nr. 05-10	**Ingo Pies** Ökonomische Ethik: Zur Überwindung politischer Denk- und Handlungsblockaden
Nr. 05-9	**Ingo Pies** Chancen und Risiken der Globalisierung: 10 Thesen
Nr. 05-8	**Gerhard Engel** Karl Marx und die Ethik des Kapitalismus
Nr. 05-7	**Ingo Pies** Was gefährdet die Demokratie? – Eine kritische Stellungnahme zur Kapitalismusdebatte in Deutschland
Nr. 05-6	**Martin Petrick, Ingo Pies** In Search for Rules that Secure Gains from Cooperation: The Heuristic Value of Social Dilemmas for Normative Institutional Economics
Nr. 05-5	**Stefan Hielscher, Ingo Pies** Internationale Öffentliche Güter –Ein neues Paradigma der Entwicklungspolitik?
Nr. 05-4	**Ingo Pies, Peter Sass** Selbstverpflichtung als Instrument der Korruptionsprävention bei Infrastrukturprojekten
Nr. 05-3	**Ingo Pies** Theoretische Grundlagen demokratischer Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik – Der Beitrag von Karl Marx
Nr. 05-2	**Ingo Pies, Markus Sardison** Wirtschaftsethik
Nr. 05-1	**Johanna Brinkmann, Ingo Pies** Corporate Citizenship: Raison d'être korporativer Akteure aus Sicht der ökonomischen Ethik

Wirtschaftsethik-Studien[77]

Nr. 2007-1 **Markus Beckmann**
Corporate Social Responsibility und Corporate Citizenship –
Eine empirische Bestandsaufnahme der aktuellen Diskussion über die gesellschaftliche Verantwortung von Unternehmen

Nr. 2005-3 **Ingo Pies, Peter Sass, Roland Frank**
Anforderungen an eine Politik der Nachhaltigkeit – eine wirtschaftsethische Studie zur europäischen Abfallpolitik

Nr. 2005-2 **Ingo Pies, Peter Sass, Henry Meyer zu Schwabedissen**
Prävention von Wirtschaftskriminalität: Zur Theorie und Praxis der Korruptionsbekämpfung

Nr. 2005-1 **Valerie Schuster**
Corporate Citizenship und die UN Millennium Development Goals:
Ein unternehmerischer Lernprozess am Beispiel Brasiliens

Nr. 2004-1 **Johanna Brinkmann**
Corporate Citizenship und Public-Private Partnerships: Zum Potential der Kooperation zwischen Privatwirtschaft, Entwicklungszusammenarbeit und Zivilgesellschaft

[77] Als Download unter http://ethik.wiwi.uni-halle.de/forschung.

Autor:

Dipl.-Kulturwirt Markus Beckmann
Doktorand am Lehrstuhl für Wirtschaftsethik, Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg
Stipendiat des Cusanuswerks/ Bischöfliche Studienförderung
Forschungsgebiete: Corporate Citizenship, Governance und Ordnungspolitik, Theorie der (Ordnungs-)Verantwortung, Ökonomik der Zivilgesellschaft