

A decorative graphic consisting of a grid of small dots in various shades of gray and red, arranged in a pattern that suggests a map of Africa or a network of connections.

## **Dynamik im African Peer Review Mechanism (APRM)**

Kritischer Mosambikbericht bringt dem  
Gesamtprozess neue Glaubwürdigkeit

**HENRIK MAIHACK | MANFRED ÖHM**  
Mai 2010

- Der mosambikanische Länderbericht ist ein positives Beispiel für die Stärken des APRM-Prozesses. Seine scharfe Kritik an politischen und sozialen Entwicklungen des Landes hat eine anhaltende Diskussion über das mosambikanische Entwicklungsmodell ausgelöst.
- Der APRM-Bericht zeichnet ein außergewöhnlich differenziertes Bild der politischen und wirtschaftlichen Situation des Landes, welches die Kritiker des APRM-Prozesses und die Kenner der politischen Situation in Mosambik überrascht hat. Allem Anschein nach hat der APRM-Prozess eine prominente Plattform zur Artikulation partiinterner Kritik geboten.
- Durch die vom APRM inspirierte entwicklungspolitische Diskussion gewinnt der kontinentale APRM-Prozess an Glaubwürdigkeit. Die Fundamentalkritik an diesem noch jungen Prozess scheint zumindest übertrieben. Mosambik ist unerwartet – trotz seines angekratzten Images als Erfolgsgeschichte im südlichen Afrika – zum Erfolgsfall für den APRM geworden.
- In Mosambik kommt es nun darauf an, wie mit den Ergebnissen umgegangen wird: Werden die im »National Programme of Action« vorgesehenen Maßnahmen umgesetzt? Eine Integration mit anderen Planungsinstrumenten wie den Aktionsplänen zur Erreichung der Millennium-Entwicklungsziele der Vereinten Nationen wäre wünschenswert.

Der mosambikanische Länderbericht ist ein positives Beispiel für die Stärken des APRM-Prozesses. Seine scharfe Kritik an der politischen und sozialen Entwicklung des Landes hat eine anhaltende Diskussion über das mosambikanische Entwicklungsmodell ausgelöst. Innenpolitisch stellt sich die Frage, ob er als Zeichen parteiinterner Kritik an der Regierung unter Präsident Guebuza verstanden werden kann.

Am Rande des 13. Gipfels der Afrikanischen Union (AU) im Juli 2009 in Sirte wurde der *African Peer Review Mechanism (APRM)*-Länderbericht über Mosambik in Anwesenheit von Präsident Guebuza den am APRM teilnehmenden Staatschefs aus 30 Ländern übergeben. Die Autoren kritisieren nicht nur die anhaltend hohen Armutsraten und die drohende soziale Instabilität, sondern die politische Verfasstheit des Landes an sich in einer ungewohnt deutlichen Art und Weise. Die mosambikanische Regierung gerät angesichts dieser innerafrikanischen Kritik unter zunehmenden Druck, strukturelle politische und ökonomische Reformen einzuleiten, denn

das unerwartet kritische Dokument hat zu einem Umdenken der Entwicklungshilfegeber über Mosambik beigetragen. Für den in die Kritik geratenen kontinentalen APRM-Prozesses ist der Bericht über Mosambik ein positives Signal, da es dem APRM auf Länderebene zunehmend zu gelingen scheint, Erfolge und Herausforderungen eines Landes umfassend aufzugreifen und in offener Art und Weise zur Diskussion zu stellen.

Nachdem der APRM-Prozess bisher vor allem in Staaten durchlaufen wurde, die sich entweder durch ein vergleichsweise hohes Maß an *Good Governance* (z.B. Ghana und Südafrika) oder aber durch ihre besonders ambitionierten Wirtschafts- und Sozialreformen auszeichnen (z.B. Ruanda und Uganda), wollte Mosambik, aufgrund seines Rufes als afrikanisches Erfolgsmodell der Entwicklungszusammenarbeit, ebenfalls nicht hinten anstehen und begann den nationalen APRM-Prozess im Jahre 2005. Nach einer relativ lange verzögerten Selbstevaluierung wurden die Ergebnisse erst Anfang 2009 durch eine *Country Review Mission* überprüft und dem

#### **Der African Peer Review Mechanism (APRM) – »The Jewel in the Crown of NEPAD«**

Der APRM ist das Hauptinstrument der 2002 ins Leben gerufenen *New Partnership for Africa's Development* (NEPAD), dem sozioökonomischen Programm der Afrikanischen Union (AU), und soll als innerafrikanisches Instrument, Probleme im *Governance*-Bereich identifizieren und entsprechende Lösungsmöglichkeiten aufzeigen. Im Rahmen des APRM unterziehen sich die teilnehmenden Staaten einer freiwilligen Überprüfung ihrer Leistungen in vier Bereichen der Regierungsführung: *Democracy and Political Governance*; *Economic Governance and Management*; *Corporate Governance* und *Socioeconomic Development*. Der Prozess sieht zunächst eine interne und möglichst regierungsunabhängige Selbstevaluierung vor, die von der teilnehmenden Regierung institutionell vorbereitet werden muss. Dieses *Self Assessment* wird später durch eine vom kontinentalen APRM-Sekretariat in Südafrika entsandte und von einer/m besonders hoch geachteten AfrikanerIn (Mitglied des APRM-Panels) angeführte und ungefähr zwei Wochen dauernde *Country Review Mission* nochmals überprüft. Darauf-

hin übergibt das APRM-Panel den abschließenden Bericht schließlich den Staats- und Regierungschefs der APRM-Mitgliedsstaaten, dem APRM-Forum, am Rande des halbjährlichen Gipfeltreffens der AU zur *Peer Review*. Am Ende des APRM-Prozesses steht ein *National Program of Action*, in dem die begutachtete Regierung auf die identifizierten Probleme mit einem konkreten Aktionsplan mit eigenem Budget reagiert. Von den aktuell 30 Staaten, die das Aufnahmeprotokoll zum APRM unterschrieben haben, haben bisher zwölf Staaten den Prozess abgeschlossen (Stand Februar 2010). Langfristiges Ziel des APRM ist die Herstellung und Stabilisierung von *Good Governance* auf dem afrikanischen Kontinent, die im Rahmen des NEPAD-Abkommens als Vorbedingung von sozioökonomischer Entwicklung anerkannt wird. *Good Governance* soll dabei nicht – wie von den meisten bi- und multilateralen Geber vorgesehen – durch externe Konditionen zu erreichen versucht werden, sondern durch die Einbeziehung inländischer und regionaler Stakeholder.

APRM-Panel übergeben, die ihr Fazit und ihre Empfehlungen schließlich im Juli 2009 dem APRM-Forum in Lysbrien übergab.

### Die Ergebnisse des APRM in Mosambik

Der abschließende APRM-Report zeichnet ein außergewöhnlich differenziertes Bild der politischen und wirtschaftlichen Situation des Landes, welches die Kritiker des APRM-Prozesses und die Kenner der politischen Situation in Mosambik, die im Vorfeld mit einer eher unkritischen und regierungstreuen Bestandsaufnahme gerechnet hatten, in seiner Differenziertheit und Deutlichkeit überrascht hat. So wird Mosambik zwar weiterhin als afrikanische Erfolgsgeschichte eingestuft und die erreichte Stabilisierung einer *Post-Conflict Society* nach dem Ende des Krieges 1992 sowie die erreichten hohen ökonomischen Wachstumsraten als *Best Practice* herausgestellt. Andererseits betont der Bericht jedoch kritisch die fehlende Trennung von Staat und Regierungspartei und die mangelhafte sozioökonomische Entwicklungsbilanz der Regierung. So weisen sowohl Selbstevaluierung als auch der Bericht der *Country Review Mission* fast übereinstimmend auf die nach wie vor extrem hohen Armutsraten, die große ökonomische Ungleichheit, die endemische Korruption und vor allem auf die Vermischung von Staat, Partei und Geschäftsinteressen von politischen Funktionsträgern in Mosambik hin. Besonders kritisch fällt die Bewertung des Zusammenhangs von kontinuierlichen Zahlungen von Entwicklungsgeldern und der makroökonomischen Strategie der aktuellen Regierung aus. Diese Strategie konnte bisher nicht zu einem nachhaltigen Wachstum in Mosambik beitragen, von dem der Großteil der Bevölkerung hätte profitieren können, so der Bericht (APRM Mini Report 2009: 6-9).

Der APRM-Bericht weist damit nicht nur auf Versäumnisse von konkreten Reformprogrammen hin, sondern kritisierte die gesamte staatliche Verfasstheit des Landes. So übertrifft der APRM die bisher meist vorsichtig formulierte Kritik der Geber an der aktuellen Regierung. Die klare Darstellung ist nicht nur angesichts der Kritik an der mosambikanischen Regierung interessant, sondern gerade in Anbetracht der sonstigen zurückhaltenden Berichterstattung der internationalen Geber erfrischend, die eine langfristige Beschädigung des »guten Rufes« von Mosambik insgesamt vermeiden wollten, um die

positive Darstellung der Entwicklungszusammenarbeit nicht zu gefährden. Durch den APRM-Bericht wurde der aufkommende Zweifel einiger Geber so verstärkt, dass er dazu beigetragen, dass die wichtigsten Geberländer Mosambiks nach den Parlamentswahlen im Oktober 2009 einen kritischen Dialog mit der mosambikanischen Regierung und notwendige Reformen zu einer Verbesserung der Regierungsführung eingefordert haben. Auch wenn der APRM-Bericht nicht als Hauptgrund für diese Kehrwende der Geber anzusehen ist, wurden seine Ergebnisse explizit in die Kritik der Geber an den Hindernissen für freie und faire Wahlen in Mosambik mit eingebunden.

### Grundsätzliche Zweifel an der Glaubwürdigkeit des APRM

Trotz der positiven Erfahrungen in Mosambik und anderen teilnehmenden Staaten, steht der APRM seit seinen Anfängen unter massiver konzeptioneller Kritik. Inwieweit genau jene afrikanischen Regierungseliten, die in der Vergangenheit für eine weitgehend intransparente Regierungsführung mit autoritären Tendenzen verantwortlich waren, wirklich zu einer ehrlichen Bestandsaufnahme der *Governance*-Situation in den von ihnen regierten Ländern bereit sind, scheint höchst fragwürdig. Angriffspunkt der Kritik ist vor allem das komplizierte Verhältnis zwischen beabsichtigter afrikanischer *Ownership* des APRM und der externen Unterstützung des APRM z.B. durch die G8, die die Bereitschaft afrikanischer Regierungen zukünftig größere Eigenverantwortung für die Herstellung von *Good Governance* Bedingungen in ihren Ländern zu übernehmen, seit 2002 politisch und finanziell honorieren. Mittlerweile wird die Zahlung von Entwicklungsgeldern von bi- und multilateralen Gebern sogar oftmals indirekt von den Ergebnissen des APRM abhängig gemacht, was die angestrebte Freiwilligkeit der Teilnahme und die gewährte Regierungsunabhängigkeit des Prozesses, besonders in von jenen Geldern extrem abhängigen Ländern wie Mosambik, in Frage stellt.

Der Afrikaexperte Patrick Chabal sieht daher in der gesamten NEPAD-Initiative ein Projekt afrikanischer Regierungseliten, das lediglich eine Reaktion auf die Orthodoxie von *Good Governance* und Demokratie in der Gebergemeinschaft sei, um damit den Transfer von

Hilfsgeldern nach Afrika abzusichern. Laut Chabal werde somit sogar neopatrimoniale Herrschaftsausübung in Afrika langfristig abgesichert. («The Quest for Good Government and Development in Africa: Is NEPAD the Answer?» in: *International Affairs*, Vol. 78, No. 3 (Jul., 2002), pp. 447-462). Dieser Interpretation folgend wäre der APRM vor allem eine Übung des demonstrierten Wohlgefallens afrikanischer Regierungseliten gegenüber den Gebern. In Bezug auf Mosambik – auch wenn nicht unter direkter Bezugnahme auf den APRM – zeigt sich in einer Analyse des Verhältnisses zwischen mosambikanischer Regierung und Gebergemeinschaft von Joe Hanlon und Paolo De Renzio aus dem Jahr 2007 ein ähnliches Argumentationsmuster. Sie stellen fest, dass die mosambikanische Regierung nicht mehr durch extern aufgestellte Konditionen von einem internen Reformbedarf überzeugt werden muss, sondern dass sie mit ihren Reformvorschlägen bereits antizipierend auf die Forderungen der Gebergemeinschaft reagiert, um damit politische Reformprozesse weiterhin »von oben« kontrollieren zu können und die unverminderte Zahlung von Entwicklungshilfe sicher zu stellen. Diese Reformvorschläge widmen sich jedoch vor allem der makroökonomischen Stabilität des Landes und damit der *Good Economic Governance* und lassen damit die internen politischen Kräfteverhältnisse unberührt. (De Renzio und Hanlon: *Contested Sovereignty in Mozambique: The Dilemmas of Aid Dependence*. Oxford 2007).

Der mosambikanische APRM und die nun folgenden Forderungen der Geber nach politischen Reformen belegen jedoch, dass dieses Kooperationsmuster nicht mehr reibungslos funktioniert. Durch die vom APRM inspirierte Kritik der Gebergemeinschaft an der mosambikanischen Regierung und die nun begonnen entwicklungspolitische Diskussion gewinnt der kontinentale APRM-Prozess an Glaubwürdigkeit.

### Der APRM als Zeichen parteiinterner Kritik?

Angesichts der konzeptionellen Kritik am APRM und der von verschiedenen Mosambikexperten als blockierte demokratische Konsolidierung beschriebenen politischen Situation in Mosambik, schienen die Ausgangsbedingungen für den APRM zunächst denkbar schlecht. Es wurde im Vorfeld allgemein mit einem eher unkritischen

Bericht gerechnet, der die Probleme des Landes nur sehr selektiv beschreiben würde. Diese Befürchtungen schienen angesichts der Umsetzung des Prozesses anfangs bestätigt zu werden. Die Mitglieder des nationalen APRM-Komitees, die vom Planungs- und Entwicklungsministerium unter Minister Aiuba Cuereneia nominiert wurden, setzten sich zwar aus Regierung, Oppositionsparteien und Zivilgesellschaft zusammen, allerdings waren Regierungsmitglieder und FRELIMO-Parteimitglieder in der deutlichen Überzahl. Auch die beteiligten Organisationen der Zivilgesellschaft hatten sich in der Vergangenheit oftmals durch ihre Nähe zur FRELIMO ausgezeichnet. Umso erstaunlicher ist daher die ausnehmend kritische Selbstevaluierung auf die ein noch kritischerer abschließender Bericht durch das APRM-Panel folgte.

Die Suche nach den Gründen für die besonders kritische Tendenz des Berichtes führt zu verschiedenen Erklärungen. Von Vertretern der Zivilgesellschaft wurde das mangelhafte Management des Prozesses kritisiert, was zwar auf die mangelnde Einbindung von unabhängigen Organisationen der Zivilgesellschaft hindeutet, jedoch nicht den Inhalt des Berichtes erklären kann. Aufgrund der Vormachtstellung der FRELIMO in der politischen Diskussion im Lande, weisen Landeskenner daher auf die verschiedenen Netzwerke innerhalb der FRELIMO als Erklärungsfaktor für die Ergebnisse des APRM hin. So sei die Frustration bei Teilen der Partei mit dem aktuellen Führungsstil von Präsident Guebuza ausgesprochen hoch. Nach dieser Interpretation hat der APRM im richtigen Moment für Guebuza-Kritiker eine prominente Plattform zur Artikulation parteiinterner Kritik geboten.

Eine weitere Erklärung für die Entwicklungen in Mosambik wäre natürlich die zunehmende generelle Kapazität der nationalen und kontinentalen APRM Strukturen, die von den *lessons learned* in den APRM Pionierländern profitieren konnten. Angesichts der großen Kapazitätsprobleme gerade der kontinentalen APRM Strukturen, die durch ein aktuell weitgehend handlungsunfähiges Sekretariat, ein zur Zeit des Abschlusses der APRM Prozesses in Mosambik unterbesetztes APRM-Panel sowie ein zunehmendes Kompetenzgerangel innerhalb der AU um die Zukunft von NEPAD immer mehr in die Kritik geraten sind, scheint diese Interpretation jedoch nicht besonders tragfähig. So deutet vieles auf die innenpolitische Beeinflussung des APRM-Prozesses in Mosambik hin.

In jedem Fall belegt das Geschehen in Mosambik, dass trotz der dominanten politischen Rolle der FRELIMO die Formulierung von Kritik inner- bzw. außerhalb der FRELIMO und ein politischer Dialog möglich sind. Angesichts der überaus schwachen politischen Opposition und der durch die Stellung der Regierungspartei begrenzten Spielräume für organisierte Zivilgesellschaft und Medien, ist dies eine wesentliche Entwicklung.

### Der Aktionsplan als Chance für Reformen

Für den aufgrund seiner bisherigen Zahnlosigkeit in die Kritik geratenen APRM bietet Mosambik einen interessanten Anknüpfungspunkt. Jetzt kommt es darauf an wie mit den Ergebnissen umgegangen wird. Deutlichster Indikator ist dabei, inwieweit die im Rahmen des *National Programme of Action* (NPoA), vorgesehenen Maßnahmen umgesetzt werden. Mit einem Budget von ca. vier Milliarden US-Dollar schlägt es umfangreiche Maßnahmen in allen vier Bereichen des APRM vor, die von einer Verstärkung der Unabhängigkeit der in die Kritik geratenen Wahlkommission CNE bis zur Verbesserung der Versorgung von HIV-infizierten Mosambikanern reicht. Welche Priorität die Regierung dem NPoA im Vergleich zu anderen existierenden Planungsinstrumente einräumt und ob überhaupt entsprechende zusätzliche Umsetzungskapazitäten bestehen, bleibt abzuwarten.

Die Erfahrungen aus den APRM Pionierländern weisen jedoch auf Schwierigkeiten bei der Umsetzung des NPoA hin, das oftmals neben den jeweiligen *Poverty Reduction Strategy Papers* und bzw. darin enthaltenen Aktionsplänen zur Erreichung der Millennium Entwicklungsziele der Vereinten Nationen nur eine geringe Priorität für die nationalen Regierungen zu haben scheint. Hier wäre eine größere Integration unterschiedlicher Planungsinstrumente wünschenswert. Diese Integration hängt jedoch in entscheidendem Maße von den Gebern ab, die bisher dem NPoA in den APRM Ländern keine große Bedeutung zumessen und ihre Unterstützung vor allem weiterhin von den PRSP abhängig machen. Die vergrößerte *Ownership* gegenüber den in der Kritik stehenden PRSP ist jedoch ein großer Wettbewerbsvorteil des APRM, den es zu beachten lohnt.

Insgesamt muss dem APRM in Mosambik bisher eine positive Wirkung attestiert werden. Die Fundamentalkritik an diesem noch jungen Prozess scheint zumindest übertrieben, da für die potentiellen Auswirkungen des APRM, stärker die speziellen und aktuellen politischen Gegebenheiten in den teilnehmenden Ländern beachtet werden müssen. Mosambik ist unerwartet – trotz seines angekratzten Images als Erfolgsgeschichte im südlichen Afrika – zum Erfolgsfall für den ebenfalls in der Kritik stehenden APRM geworden.



## Über die Autoren

*Henrik Maihack ist Diplomand der Politikwissenschaft am O.S.I. der FU-Berlin*

*Manfred Öhm ist Landesvertreter der Friedrich-Ebert-Stiftung in Mosambik*

## Impressum

Friedrich-Ebert-Stiftung  
Abteilung Internationale Entwicklungszusammenarbeit  
Referat Afrika  
Hiroshimastr. 17 | 10785 Berlin | Deutschland

Verantwortlich: Michèle Auga  
Leiterin des Referats Afrika, Abteilung  
Internationale Entwicklungszusammenarbeit

Tel.: ++49-30-269-35-7474 | Fax: ++49-30-269-35-9217  
<http://www.fes.de/afrika/>

Bestellungen/Kontakt hier:  
[Ingo.Gertner@fes.de](mailto:Ingo.Gertner@fes.de)

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung.

Diese Publikation wird auf Papier aus nachhaltiger Forstwirtschaft gedruckt.

**ISBN 978-3-86872-336-6**