

NEPAD auf dem Prüfstand

Ein erfolgreiches Instrument zur Entwicklung Afrikas?

von Aiko Bode
und Stefan Römer-Blum

Die Entwicklungspolitik der Bundesrepublik Deutschland und der Europäischen Gemeinschaften war in den vergangenen drei Jahrzehnten zahlreichen Wandlungen unterworfen. Unter dem Eindruck der immer knapper werdenden Mittel der öffentlichen Hände übertrafen private Auslandsinvestitionen in den neunziger Jahren die staatliche Entwicklungsförderung um den Faktor 2,2, nachdem der Anteil und auch die (realen) absoluten Beträge staatlicher Hilfen kontinuierlich abnahmen (verglichen mit den beiden vorangegangenen Jahrzehnten).¹ Hinzu kommt, dass in Zeiten von Aktienflaute und Enron-Krise, Nahost-Konflikt und Krieg gegen den Terrorismus entwicklungspolitischen Fragen, insbesondere in Afrika, nur wenig öffentliche Aufmerksamkeit zuteil wird.

Doch sowohl die UN-Konferenz „Finance for Development“ vom Februar 2002 als auch das diesjährige G-8-Treffen im Juni in Kanada rückten die Entwicklungsthematik in den letzten Monaten wieder in das Blickfeld des Interesses der Weltöffentlichkeit. Vor allem Lösungswege für den afri-

kanischen Kontinent werden zunehmend diskutiert. Dies liegt nicht nur an der Tatsache, dass dort das Entwicklungsdefizit besonders groß ist, sondern auch daran, dass es zu einer neuen Qualität der Zusammenarbeit zwischen Industrieländern und afrikanischen Ländern kommen könnte. Diese Hoffnung gründet sich auf die im Jahre 2001 eingeleitete NEPAD-Initiative.²

NEPAD steht für „New Partnership for Africa's Development“ und ist eine Initiative fünf afrikanischer Staaten (Ägypten, Algerien, Nigeria, Senegal und Südafrika), der sich bislang zehn weitere Staaten aus Afrika angeschlossen haben und die eine Reform zahlreicher schon bestehender regionaler Entwicklungsprogramme beinhaltet und zusammenfasst.

Folgende Reformen wollen die Unterzeichnerstaaten umsetzen:

- Stärkung der Mechanismen zur Konfliktprävention auf regionaler und kontinentaler Ebene;
- Förderung von Demokratie, verantwortlicher Regierungsführung und einer Kultur der Wahrung der Menschenrechte; Beteiligung der Zivilgesellschaft auf nationaler und subnationaler Basis;
- Wiederherstellung und Sicherung der makroökonomischen Stabilität; Schaffung eines transparenten Rahmens für die Finanzmärkte sowie für öffentliche Rechnungslegung;

Aiko Bode, Projektmanager und
Kölner Leiter der Gerling Sustainable
Development Project GmbH;
Stefan Römer-Blum,
Vorstandsassistent bei der GERLING NCM
Kreditversicherungsgruppe, Köln.

- Stärkung der Bereiche Erziehung, Ausbildung und Gesundheitswesen mit besonderer Berücksichtigung von HIV/AIDS und Malaria;
- Förderung von Frauen;
- Förderung staatlicher Institutionen sowie Schaffung rechtsstaatlicher Rahmenbedingungen;
- Unterstützung von Landwirtschaft und Infrastruktur zur Stärkung einer binnen- und exportorientierten Landwirtschaft und verarbeitenden Industrie.

Eigenverantwortung

Es hat lange gedauert, bis afrikanische Führer bereit waren anzuerkennen, dass nicht alle Defizite bei der Entwicklung ihrer Länder allein auf die koloniale Vergangenheit und negative Auswirkungen des Ost-West-Gegensatzes zurückzuführen sind. Zwar beginnt die Resolution zur Schaffung von NEPAD recht traditionell mit dem Verweis auf die Natur-schätze des Kontinents, seine kulturelle Vielfalt und Rolle als „Wiege der Menschheit“ sowie den daraus abgeleiteten Appell, die Ungerechtigkeiten zu beseitigen, unter denen Afrika seit nun über einem Jahrhundert zu leiden hat. Für westliche Ohren klingt diese Einleitung zunächst wieder nach der Aufforderung zu mehr Entwicklungshilfe und mehr Verantwortung der entwickelten Welt für die Länder Afrikas.

Doch mit dem dritten Kapitel des NEPAD-Programms wird klar, dass die Eigenverantwortung der afrikani-

schen Länder für ihre Zukunft nicht nur als Lippenbekenntnis oder gar als „appeasement“ für die Geberländer Erwähnung findet, sondern konkret ausgestaltet wird. Im Aktionsprogramm für Afrika (Kapitel 5) werden Sofortmaßnahmen definiert und mittelfristige wie langfristige Ziele zu den oben genannten Themenbereichen hinzugefügt und konkrete Aktivitäten vorgeschlagen bzw. sich auf diese verständigt. Stellenweise liest sich NEPAD wie ein neuer „Businessplan“ für Afrika, der selbstkritisch Chancen und Grenzen der Maßnahmen erkennt, zumindest jedoch erahnen lässt.

Aber es bleiben Fragen offen: NEPAD wird – wie auch alle Programme zuvor – abhängig sein von externer Hilfe; eine rein auf Eigenleistungen der afrikanischen Staaten beruhende nachhaltige Entwicklung ist zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht realistisch. Daher ist der Ruf nach größerer und berechenbarer Entwicklungsunterstützung nur folgerichtig. Im Gegenzug bekennen sich die Unterzeichnerstaaten zu größerer Effektivität und Effizienz beim Umgang mit Finanzmitteln: Abbau von Bürokratie, funktionierende Steuersysteme und die Erhöhung von Sparquoten privater und öffentlicher Haushalte lauten die Forderungen.

Allerdings klaffen Anspruch und Wirklichkeit noch weit auseinander. In der Vergangenheit scheiterten die meisten Reformversuche an der politischen und wirtschaftlichen Zerrissenheit des Kontinents. Weder die Westafrikanische Wirtschaftsgemeinschaft (ECOWAS) noch diejenige

Ostafrikas (EAEC) konnten die innerafrikanischen Wirtschaftsbeziehungen nennenswert fördern. Zu gegensätzlich sind die politischen Systeme und die Eigeninteressen. Die im NEPAD-Programm formulierte Aussage, dass sich Afrika auf dem Wege zu mehr Demokratie und Rechtsstaatlichkeit befindet, wird durch die jüngsten Vorgänge in der Elfenbeinküste, Simbabwe oder auch in Kenia nicht gerade untermauert.

Auch die akuten Probleme scheinen nur schwer in Eigeninitiative lösbar: So geht die Deutsche Welthungerhilfe in diesem Jahr von einer Hungersnot im südlichen Afrika aus, die rund 15 Millionen Menschen bedroht. Betroffen sind hiervon vor allem Simbabwe, Malawi, Sambia und Angola.³ Viele Probleme – insbesondere in Simbabwe – sind hausgemacht und verschärfen sich durch naturbedingte Ernteausfälle und eine schlechte oder mangelhaft gewartete Infrastruktur, die für eine effiziente Sammlung und Verteilung der Nahrungsmittellieferungen nötig wäre.

Die HIV/AIDS-Politik vieler afrikanischer Staaten darf getrost als „sorglos“ bezeichnet werden. Mangelnde Aufklärung und eine chronische Unterversorgung bei Schutzprogrammen lassen die Zahl der Infizierten insbesondere im südlichen Afrika weiter rasant steigen.⁴ Hinzu kommen eine Reihe weiterer ansteckender Krankheiten sowie parasitärer Infektionen (wie Malaria und Bilharziose), die die Lebenserwartung der Menschen in Afrika im vergangenen Jahrzehnt von durchschnittlich 50 auf rund 48 Lebensjahre reduzierte

(in den Industrieländern liegt sie bei etwa 77 Lebensjahren). Lediglich Uganda und Senegal führten erfolgreiche HIV/AIDS-Programme durch; eine Kontinuität scheint jedoch aufgrund wirtschaftlicher Rahmenbedingungen zumindest in Uganda eher fraglich.⁵

Anders als zum Beispiel in vielen Ländern Europas beruhen die Sozialstrukturen und staatlichen Instrumente weder auf umfassenden Sozialverträgen noch sind sie historisch gewachsen. Die Diskrepanz zwischen staatlichen Exekutiv- und Legislativmitteln einerseits, die im Wesentlichen nur den nationalen Ordnungsrahmen darstellen können, und den oft traditionell und kulturell geprägten Ordnungssystemen in strukturschwachen ländlichen Regionen andererseits führt dazu, dass die staatliche Gewalt oft als Fremdkörper im eigenen Land wahrgenommen wird.

Eine naheliegende Lösungsmöglichkeit für diese Schwachpunkte wäre die verbesserte Anbindung der Regionen an die Metropolen und Handelszentren, durch Infrastrukturmaßnahmen in den Bereichen Verkehr, Kommunikation, Gesundheitsversorgung und Bildung. Diese Anbindung erfordert allerdings enorme Kapitalmenge und ist deshalb oft wenig attraktiv für potenzielle Investoren.

Zahlreiche Beobachter kommen daher auch zu einer eher pessimistischen Einschätzung, was die Zukunft Afrikas angeht, und sind der Überzeugung, dass weder NEPAD noch die neu gegründete Afrikanische Union daran grundlegend etwas ändern würden.⁶

Im Rahmen von NEPAD kommt allmählich das Bewusstsein der afrikanischen Länder zum Ausdruck, dass staatliches Handeln und staatliche Finanzmittel allein nicht ausreichen, um einen Durchbruch in der Entwicklung des afrikanischen Kontinents zu schaffen. So wird die Bedeutung eines funktionierenden freien Marktprozesses wieder mehr in den Mittelpunkt der Entwicklungsdiskussion gerückt. Privaten Investoren aus dem In- und Ausland kommt eine Schlüsselrolle zu, während der Staat eher indirekt, nämlich durch die Schaffung entsprechender Rahmenbedingungen, in Erscheinung tritt. Insbesondere staatliche Hilfe aus dem Ausland kann und soll lediglich unterstützend („enabling“) bei der Schaffung dieser Rahmenbedingungen wirken. Dies bedeutet keinesfalls die Befürwortung eines ungehemmten Neoliberalismus. Vielmehr besteht, auch nach den Reformenerfahrungen beispielsweise in Russland, weitgehend Einigkeit über die Bedeutung des Staates bei der Schaffung entsprechender Rahmenbedingungen für funktionierende Märkte. Die Bedeutung des Staates nimmt also nicht ab; lediglich der Schwerpunkt staatlichen Handelns wird verschoben.

Privatwirtschaftliche Initiativen

Gleichzeitig wird die gewachsene Bedeutung privater Akteure deutlich. Sogar bei der Schaffung von Rahmenbedingungen, die zu Recht primär als Aufgabe des Staates gese-

hen wird (beispielsweise durch Sicherstellung von Rechtsstaatlichkeit und Eigentumsrechten), kann die Privatwirtschaft einen Entwicklungsbeitrag leisten. Dies geschieht komplexer als zum staatlichen Handeln

Ein Beispiel dafür ist der Umgang mit einem der Hauptprobleme in Afrika, dem Mangel an Kapital, der mit der hohen Risikoeinschätzung durch in- und ausländische Investoren zusammenhängt. Obwohl die Profitabilität von Investitionen in Afrika mit bis zu 30 Prozent auf das eingesetzte Kapital de facto häufig über der in den Industrieländern liegt, steigen die Transaktionskosten durch das hohe Risiko (bzw. wohl richtiger: die hohe Risikoeinschätzung und die damit verbundenen Vorleistungen) in den Augen der Investoren derart, dass eine große Zahl viel versprechender Projekte erst gar nicht durchgeführt wird.⁷ Obwohl die Politik in absehbarer Zeit nicht in der Lage zu sein scheint, diese Risiken in Afrika vollständig zu beseitigen, können die damit verbundene Unsicherheit reduziert und damit eine verlässlichere Grundlage für unternehmerische Entscheidungen geschaffen werden.

Hier kann die Privatwirtschaft, und zwar insbesondere die Versicherungswirtschaft, durch Absicherung von Kapital- und Handelstransaktionen oder auch nur durch Berechnung des damit verbundenen Risikos zur Verbesserung der Rahmenbedingungen für unternehmerisches Handeln beitragen. Durch die Konkretisierung z.B. auf eine spezifische Gebühr in Abhängigkeit vom Transaktionsvolumen kann einer verzerrten Einschät-

zung unternehmerischer Risiken in Afrika durch den Investor entgegengewirkt werden.

Funktionierende Kapital- und Versicherungsmärkte ermöglichen es zudem, Risiken zu stückeln und auf mehrere Schultern zu verteilen. Dies ist insbesondere deshalb wünschenswert, weil ein Risiko nicht für jeden Träger gleich „gefährlich“ ist: Für ein europäisches Versicherungsunternehmen mag es durchaus Sinn machen, Risiken aus Afrika in sein Portfolio aufzunehmen, da trotz hohem „unique risk“ durch die erhöhte Diversifizierung möglicherweise das Risiko des Gesamtportfolios sinkt. So kann mit Hilfe innovativer Finanzinstrumente unternehmerisches Handeln auch bei großer Unsicherheit attraktiv sein.

Public Private Partnership

Mit der African Trade Insurance Agency (ATI/ACA) wurde ein solches Instrument geschaffen.⁸ Unterstützt wird diese im Zuge von NEPAD geschaffene Institution auch durch die japanische Regierung. ATI ist eine „Public Private Partnership“ (PPP), deren Ziel es ist, die Bedingungen für Handelsfinanzierung sowohl für Importe in afrikanische Länder als auch für Exporte aus diesen zu verbessern bzw. überhaupt Zugang zu Handelsfinanzierung zu ermöglichen. Die Philosophie hinter dieser PPP-Initiative lautet: Private Investoren sollen durch ihren Beitrag die Entwicklungsetats der Industrieländer entlasten. Gleichzeitig sollen ökonomische Überlegungen und privatwirtschaftli-

ches Eigeninteresse zu erfolgreicherem Entwicklungsinvestitionen führen. Der Staat schafft nur Anreize und leistet Zusatzinvestments oder Überbrückungshilfen, um die Investitionsmaßnahmen zu flankieren.

Im Falle der ATI-Public Private Partnership sind die Versicherungspolicen unterlegt mit Weltbankkrediten in Höhe von insgesamt 105 Millionen Dollar, die im Verhältnis von 1:2 bis 1:5 von privater Hand eingesetzt werden. ATI versichert dabei Kreditausfall- und politische Risiken, hervorgerufen zum Beispiel durch Krieg, Embargos, Export- und Kapitalverkehrsbeschränkungen oder Enteignung. Mit diesem Instrument, dem ein klarer marktwirtschaftlicher Ansatz zugrunde liegt, werden bislang nicht attraktive Finanz- und Handelsplätze belebt und Risiken kalkulierbar gemacht. Unternehmerischen Interessen und entwicklungspolitischen Forderungen wird man so gleichermaßen gerecht.

Handel und Direktinvestitionen als Ausdruck zunehmender Spezialisierung wirtschaftlicher Aktivitäten sind zentrale Erfolgsfaktoren für die Entwicklung. NEPAD zeigt, dass dies von vielen afrikanischen Ländern akzeptiert und unterstützt wird, und dass diese Länder auch bereit sind, Verantwortung für eine derartig angestoßene Entwicklung zu übernehmen. Dies ist – trotz aller Kritik und ungelöster Probleme – ein wichtiges Signal in erster Linie für Afrika und seine Menschen selbst. Wer nicht zum Objekt von Fremdbestimmung werden will, muss selbst definieren, wohin die Entwicklung gehen soll.

Gleichzeitig scheinen die Industrienationen erkannt zu haben, dass auch sie über eine Neukonzeption von Entwicklung(-hilfe) nachdenken müssen. NEPAD ist ein richtiger und wichtiger Schritt in Richtung nachhaltige Entwicklung durch eine stärkere Ausrichtung auf eine Verbesserung der Rahmenbedingungen für unternehmerische Aktivitäten.

Alle Maßnahmen zur Schaffung von Rahmenbedingungen für unternehmerische Tätigkeit in Afrika, ob sie nun von privater oder von staatlicher Seite kommen, haben allerdings nur dann Aussicht auf Erfolg, wenn auch die weltweiten Absatzmärkte in weit größerem Maße als bisher geöffnet werden. Zwar haben einzelne

Staaten Afrikas hier ebenfalls enormen Nachholbedarf (selbst das Mutterland Südafrika ist hier nicht gerade ein Vorbild, wenn es um Produkte aus seinen Nachbarländern geht). Aber es sind vor allem die Industrieländer gefragt, die den Willen zu der einzig wirklich nachhaltigen Entwicklungshilfe, nämlich der Öffnung ihrer eigenen Märkte, bisher haben vermissen lassen.

Solange dies nicht geschieht, wird an vielen Entwicklungsmaßnahmen für Afrika, dessen Geschichte nicht zuletzt durch europäische Einflussnahme und Konflikte im Zuge der Kolonialisierung entscheidend geprägt wurde, der Geruch einer „Alibimaßnahme“ haften bleiben.

Anmerkungen

¹ Bezugsjahr für die Angaben ist das Jahr 2000. Vgl. UN Report of the High-Level Panel on Financing for Development, New York 2001; <<http://www.un.org/reports/financing/profile.htm>>.

² Abgedruckt unter dem Namen „Neue Afrikanische Initiative (NAI)“ in Auszügen in: *Internationale Politik (IP)*, 11/2001, S. 109 ff.

³ Vgl. o.N., Hungersnot im südlichen Afrika, in: *Welternährung*, 3/2002, S. 2.

⁴ Vgl. dazu Ulrich *Vogel*, Armut und AIDS. Auswirkungen auf Wirtschaft und Gesellschaft im südlichen Afrika, in: *IP*, 11/2001, S. 37–42.

⁵ Vgl. o.N., Deutsche Stiftung Weltbevölkerung: Kondomversorgung in der Krise, in: *DSWnewsletter*, Nr. 5/2002, September/Oktober 2002, S. 5.

⁶ Vgl. z.B. Christoph *Plate*, Ein leerer, sinnloser Traum, in: *Welternährung*, 3/2002, S. 1.

⁷ Risiken können unterteilt werden in politische und wirtschaftliche Risiken. Indizien für politische Risiken sind z.B. offene oder verdeckte ethnische oder religiöse Konflikte, mangelnde Rechtssicherheit, überproportional häufige politische Gewalttaten, Repressionen gegenüber Bevölkerungsgruppen oder auch mangelnde Pressefreiheit. Wirtschaftliche Risiken können durch Inflation/Deflation, Fiskalpolitik und die allgemeine wirtschaftliche Entwicklung eines Landes/einer Region entstehen.

⁸ Vgl. <<http://www.ati-aca.net>>. In der ATI/ACA haben sich sieben afrikanische Staaten, die Weltbanktochter IFC, die EU, Lloyd's London und die Gerling NCM, zusammengeschlossen.