

IMPULSE aus der internationalen Zusammenarbeit

Entwicklungswege Asiens und Afrikas

Schlussfolgerungen für die EZ mit Afrika

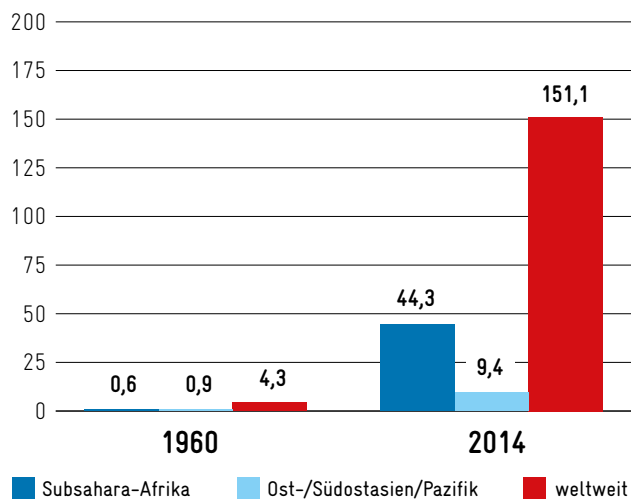
G20-Afrikakonferenz, *Compact with Africa* (CWA), Marshallplan, Afrika-EU-Gipfel. Selten erfuhr der afrikanische Kontinent eine solche Aufmerksamkeit wie in diesem Jahr. Bedingt durch schwierige Rahmenbedingungen und die anhaltende Armutsmigration rückt Afrika noch stärker in den Fokus der Entwicklungszusammenarbeit (EZ). Obwohl die Industriestaaten jährlich fast 50 Mrd. Euro staatliche Entwicklungshilfe in Afrika leisten, ist der ökonomische und soziale Fortschritt relativ gering. Die Frage, warum über 40 Jahre EZ mit Afrika nicht zu größeren – mit Asien vergleichbaren – Entwicklungserfolgen geführt haben, setzt die EZ unter Legitimations- und Handlungsdruck.

Entwicklung in Afrika

Afrika zählt mehr als eine Milliarde Menschen in 54 verschiedenen Staaten. Es ist der Kontinent mit dem geringsten durchschnittlichen Lebensstandard. Von den 24 „Ländern mit geringer menschlicher Entwicklung“ liegen gemäß *Human Development Index* 22 in Afrika. Mehr als 20% der Menschen gelten als unterernährt. Die durchschnittliche Lebenserwartung beträgt lediglich 54 Jahre; in Industrieländern liegt sie bei über 78 Jahren. Fast 40% der Bevölkerung leben noch immer ohne ausreichende Wasser-, fast 70% ohne angemessene Sanitärversorgung.

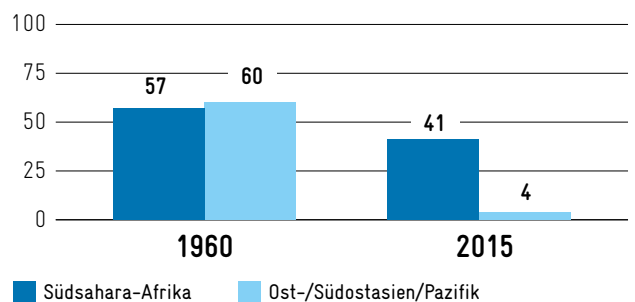
Festzuhalten ist aber auch, dass Afrikas Wirtschaft im vergangenen Jahrzehnt durchschnittliche Wachstumsraten von nahezu 6% verzeichnete und es deutliche Fortschritte

Netto-Entwicklungshilfe in Mrd. USD



Quelle: OECD Data, BDI

Armut in Prozent



Quelle: UNCTAD

in Bereichen wie Armutsbekämpfung, Bildung, Gesundheit und Trinkwasserversorgung gab. Der Anteil der Bevölkerung, die in extremer Armut lebt, sank laut dem *Millennium Development Goals Report 2015* der UN in Subsahara-Afrika beispielsweise von 57% (1990) auf 41% (2015). Allerdings gab es laut diesem UN-Bericht in großen Teilen Asiens und Lateinamerikas erheblich größere Entwicklungserfolge als in **Afrika**, wo noch immer **330 Millionen Menschen in extremer Armut leben**.

Die Ursachen der Entwicklungsunterschiede zwischen Afrika und Asien sind mehrdimensional und lassen sich kaum isoliert voneinander betrachten. Eine eindeutige Begründung und somit einfache Antwort bleibt aus. Dennoch sollen im Folgenden wesentliche Erfolgsfaktoren für Wirtschaftswachstum und Armutsbekämpfung in Asien beleuchtet und mit der afrikanischen Situation verglichen werden.

Entwicklungsorientierung des Staates

Ein wesentlicher entwicklungshemmender Faktor afrikanischer Politik ist ein System, bei dem Machthaber den **Staat als „Beute“** betrachten. Die damit verbundene kurzfristig ausgerichtete Nutzenmaximierung und **mangelnde Entwicklungsorientierung staatlichen Handelns** verhinderte nachhaltige Investitionen und wirkt sich bis heute negativ auf das Wachstumspotenzial afrikanischer Staaten aus.

Anders in asiatischen Ländern wie z.B. Südkorea, in denen die externen Einflüsse im Rahmen der EZ als **Katalysator** für Entwicklungsprogramme und Reformprozesse verstanden wurden. Politische Eliten hatten klare Vorstellungen von der Entwicklung ihres Landes und konnten häufig auch auf Modelle der Staatlichkeit vergangener Epochen zurückgreifen. Die EZ wurde genutzt, um die heimische Industrie wettbewerbsfähig zu machen. Der **Staat wurde als „Entwicklungsmotor“** gesehen und schuf breitenwirksames Wachstum, das direkt zur Bekämpfung der Armut beitrug.

Im Jahr 1990 forderten der IWF und die Weltbank mit dem *Washington Consensus* den **Rückzug des Staates aus der Wirtschaft**. Zahlreiche afrikanische Staaten wurden angehalten, **funktionierende staatliche Subventionssysteme** abzubauen. Der ehemals schwache Staat wurde in seiner Rolle weiter reduziert.

In Asien wiederum ermöglichte der **gezielte Einsatz von Subventionen und Zollbeschränkungen** den asiatischen Staaten, ihre heimische Wirtschaft zu schützen und wettbewerbsfähig zu machen.

Ungleichheit als temporäres Ziel

Kleinere Entwicklungspole (wie z.B. Singapur und Hongkong) mit funktionierendem Rechtswesen dienten häufig als Sprungbrett für Investoren in Nachbarländer. Auch sollte die Rolle Japans nicht unterschätzt werden, das bereits Anfang des 20. Jahrhunderts zu einem Industrieland wurde und Modellcharakter für erfolgreiche Reformen besaß. Afrika leidet daran, dass bislang wirtschaftliche erfolgreiche Länder mit Sogwirkung in der Region fehlen. Südafrika bleibt bislang hinter den Erwartungen zurück, so dass afrikanisches Kapital fehlt und weit entfernte OECD Staaten die Lücke schließen müssten. Zudem hat sich das chinesische Modell der selektiven **Freihandelszonen** bewährt, ermöglichte es doch Auslandsinvestitionen und Technologietransfers. In Bezug auf die Landwirtschaft erfolgte eine zunächst einseitige Stärkung der chinesischen **Kleinbauern durch Landreformen** und die Möglichkeit, über der Planquote zu Marktpreisen anzubieten.

Sozioökonomische und kulturelle Rahmenbedingungen

Zu dem problematischen Erbe der Kolonialzeit in Afrika gehören die von den damaligen Kolonialmächten **exogen bestimmten Landesgrenzen**, so dass der Staat kaum historische und politische Legitimität erlangen konnte, was ein *Nation Building* erschwerte. **Ethnische und religiöse Konflikte** sind daher Ursache für viele gescheiterte afrikanische Staaten.

In vielen Ländern Asiens wie z.B. Südkorea, China, Taiwan, Singapur und Vietnam war die **hohe Lern-, Spar- und Arbeitsethik** von besonderer Bedeutung für die Herausbildung moderner Eliten, die die Fähigkeit besaßen, eine entwicklungsfördernde Politik zu formulieren und auch durchzusetzen. In China und Vietnam gab es allerdings erst dann eine hohe Entwicklungsdynamik, als sie wie die anderen Länder zu einer markt- und wettbewerbsorientierten Wirtschaftspolitik übergingen. Durch **gemeinsame Tradition und Historie** (u.a. Konfuzianismus, lange Tradition der Staatlichkeit) konnten Regierende in diesen Ländern einfacher politische Legitimität erlangen. Auch religiöse Konflikte sind in Ost- und Südostasien eher eine Ausnahme, in Süd- und Westasien allerdings ebenfalls eine Herausforderung.

Natürliche Gegebenheiten und Rohstoffe

Afrika hat mit seinen **klimatischen und geographischen Gegebenheiten** (insb. in Binnenländern) schwierige Voraussetzungen für den Aufbau einer international wettbewerbsfähigen Industrie und ist der am **wenigsten in-**

dustrialisierte Kontinent. Die Industrieproduktion macht nur etwa ein Drittel des BIP aus. Je geringer die Aussicht auf Arbeitsplätze und wirtschaftliche Entwicklung, desto wichtiger wird der Zugriff auf leicht verwertbare Rohstoffe und desto größer wird die Bereitschaft, dafür Gewalt einzusetzen. So waren ein **Großteil der Konflikte Afrikas Verteilungskonflikte** um politische Macht und Ressourcen. Spätestens mit dem Bau des Suezkanals verloren zudem die meisten Länder Afrikas die Kontakte zu den Welthandelsrouten, die im Falle Asiens für die Entwicklung und den Austausch von Ideen sehr förderlich waren.

Im Gegensatz dazu konnten die damaligen Entwicklungsländer (Ost-)Asiens auf einen **Grundstock an Industrialisierung** zurückgreifen. EZ wurde genutzt, um ausgewählte Schlüsselindustrien auszubauen und mittels ausländischer Investitionen/Technik wettbewerbsfähig zu machen. Durch graduelle Reformen wanderten Erwerbstätige aus dem Primär- zunehmend in den Sekundärsektor über. Insbesondere Südkoreas und Chinas Wachstum fußte auf einem starken Industriesektor. Da **Rohstoffe nur in geringem Maße vorhanden** waren, waren die Eliten des Landes eher dazu gezwungen, nachhaltiges Wachstum und die Industrialisierung zu fördern. **Extraktive Industrien** spielten folglich **in Asien** eine **untergeordnete Rolle**. Viele Länder Asiens (z.B. Hongkong, Singapur, Malaysia, Thailand) lagen und liegen zudem an zentralen Handelsrouten zwischen Ost und West, so dass der **Außenhandel** stets eine **wichtige Größe** war.

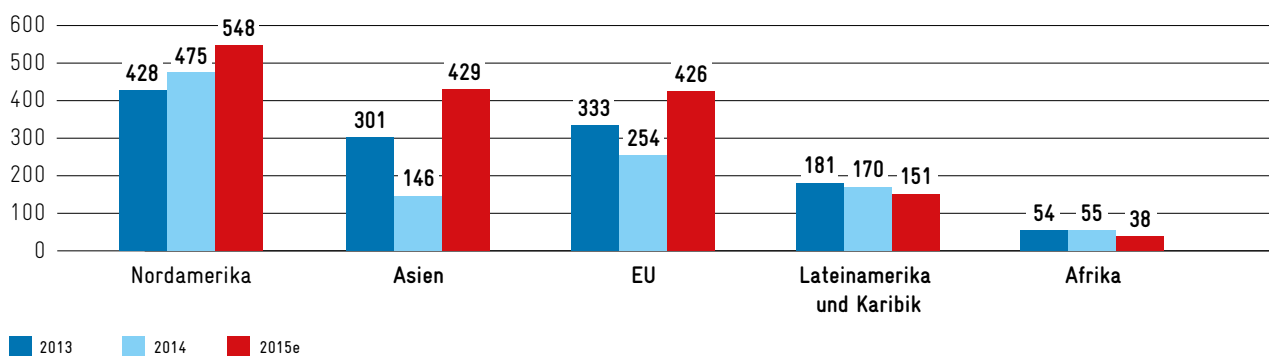
Institutionen und Kapazität des Staates

In Bezug auf **Afrika** spielen **extraktive Wirtschaftsmodelle und Institutionen** eine herausragende Rolle. Extraktive Institutionen beschreiben politische Herrschaftsformen,

in denen sich die Elite über die Ausübung von politischer und wirtschaftlicher Macht zulasten der Bevölkerung bereichert. In solchen Regimen besitzen die meisten Menschen nur geringe Anreize, wirtschaftliche Innovationen voranzutreiben. Diese Anreizproblematik führte zu einem einseitigen, auf Rohstoffen basierenden Wirtschaftsmodell. Spar- und Investitionsverhalten konnte sich in **Abwesenheit von funktionierenden Eigentumsrechten** nicht entwickeln, die Industrialisierung unterblieb weitgehend. Da die Menschen zunehmend im informellen Sektor tätig wurden, entwickelte sich auch kein funktionierendes Steuer- und Finanzsystem.

Gemäß führenden Entwicklungsökonomern sind es in allererster Linie die politischen **Institutionen eines Landes**, die **über seinen wirtschaftlichen Wohlstand entscheiden**. Hierbei müssen die Institutionen einen politischen Rahmen (Rechtssicherheit, Eigentumsrechte, marktorientierte Wirtschaftspolitik) schaffen, der es einer großen Zahl von Menschen ermöglicht, sich wirtschaftlich zu entfalten. Die entstehende Marktwirtschaft fördert den **Wettbewerb** und schafft ihrerseits **Innovationen** und wirtschaftlichen Wandel. Betrachtet man die schnell wachsenden Tigerstaaten sowie China und Vietnam, so zeigt sich allerdings, dass lediglich Südkorea und Taiwan einer Demokratie im westlichen Sinne ähneln. Folglich bedeutet Entwicklungsorientierung des Staates **nicht zwingendermaßen das Vorhandensein demokratischer Institutionen**, sondern vor allem jener Faktoren, die für das Wachstum eines Landes förderlich sind. Dies sind insbesondere eine funktionierende Zentralbank, ein Rechtssystem, das Eigentumsrechte sichert, sowie ein funktionierendes Steuer- und Finanzsystem, das Sparen und Investitionen fördert.

Ausländische Direktinvestitionen in Mrd. USD



Quelle: UNCTAD

Schlussfolgerungen für die EZ mit Afrika

Die deutsche EZ mit Afrika steht vor Veränderungen. Dies wurde insbesondere bei der G20-Afrikakonferenz, die Mitte Juni 2017 in Berlin stattfand, deutlich. So wurden im Rahmen des vom BMF imitierten *Compact with Africa* sieben afrikanische Staaten (Ruanda, Tunesien, Côte d'Ivoire, Marokko, Senegal, Ghana und Äthiopien) zu Fokusländern der G20 in Afrika erklärt. Das BMZ unterstützt die Initiative in Form von bilateralen Reformpartnerschaften. Dafür werden noch in diesem Jahr bis zu 300 Millionen Euro in Tunesien, Côte d'Ivoire und Ghana zur Verfügung gestellt. Der Ansatz der Bundesregierung ist dabei durch einen deutlichen Fokus auf die verstärkte Mobilisierung privater Investitionen und Förderung der sozialen und technischen Infrastruktur gekennzeichnet. Da es ohne massive Investitionen in technische und soziale Infrastruktur keinen Schub in der nachhaltigen ökonomischen und sozialen Entwicklung Afrikas geben wird, muss ein Schwerpunkt der zukünftigen EZ mit Afrika der **Auf- und Ausbau technischer und sozialer Infrastruktur** sein. Ein leistungsfähiger Bildungs- und Gesundheitssektor ist die Basis für eine nachhaltige Wirtschaftsentwicklung. Gut ausgebildete und gesundheitlich versorgte Arbeitskräfte sowie eine funktionierende technische Infrastruktur (vor allem Energie, Wasser und Transport) würden den afrikanischen Kontinent attraktiver für langfristige Investitionen machen. Die **Förderung von erneuerbarer Energie** könnte dabei ein wichtiger Motor sein, da Afrika sehr gute natürliche Voraussetzungen vor allem für die Nutzung von Solarenergie hat.

Für eine dynamische und nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung Afrikas ist eine **verstärkte Kooperation mit der Wirtschaft notwendig**. Hier sind innovative Ansätze erforderlich, die über die Entwicklungspartnerschaften mit der Wirtschaft (develoPPP) hinausgehen, **um deutsche Direktinvestitionen – z.B. im Bereich der erneuerbaren Energien – wirkungsvoll zu flankieren**. Dies hätte beiderseitigen Nutzen sowohl für die Partnerländer als auch für Deutschland. Erste Ansätze gibt es hier schon,

aber sie müssen ausgebaut werden. Die enge Einbindung der Privatwirtschaft erfordert jedoch auch Modelle der **ungleichen, bzw. sukzessiven Entwicklung** („*unbalanced growth*“). Investoren werden in erster Linie dort investieren, wo positive Rahmenbedingungen bereits gegeben sind und Clustereffekte zu erwarten sind. Ähnlich wie in Asien können dabei Entwicklungspole, in denen rechtliche Verlässlichkeit besteht, eine wichtige Rolle spielen.

Aufgrund der beschriebenen *Governance-Defizite* in der Mehrheit der afrikanischen Staaten muss außerdem die **Unterstützung guter Regierungsführung hohe Priorität** für die zukünftige EZ mit Afrika haben. Ergänzt werden muss dies durch **Maßnahmen zur Konfliktprävention und -bewältigung**, um Frieden und Stabilität zu sichern oder wiederherzustellen. Stabilität, Rechtssicherheit und Entwicklungsorientierung staatlichen Handelns sind wichtige Voraussetzungen für die Mobilisierung privater Investitionen und den Zustrom ausländischen Kapitals.

In Afrika ist darüber hinaus die Stärkung der **regionalen Kooperation** von großer Bedeutung. 19 afrikanische Staaten haben weniger als fünf Millionen Einwohner und 15 keinen Zugang zum Meer. Schlechte Infrastruktur, hohe Transportkosten, schwacher Handel zwischen Nachbarländern und geringe Investitionen von internationalen Anlegern verschärfen die Probleme. Die Kooperation in regionalen Wirtschaftsbündnissen schafft größere Märkte mit höheren Absatzchancen und macht Afrika attraktiver für Investitionen, auch der deutschen Wirtschaft.

Dr. Michael Krempin und **Stefan Hein** sind Politikberater in der Stabsstelle Unternehmensentwicklung der Deutschen Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH.

Hinweis: Dieses Papier gibt die Meinung der Autoren wieder und repräsentiert nicht notwendigerweise die Position der GIZ.

Impressum

Herausgeber:
Deutsche Gesellschaft für
Internationale Zusammenarbeit
(GIZ) GmbH

Sitz der Gesellschaft
Bonn und Eschborn

Friedrich-Ebert-Allee 36 + 40
53113 Bonn, Deutschland
T +49 228 44 60-0
F +49 228 44 60-17 66
E info@giz.de
I www.giz.de

Dag-Hammarskjöld-Weg 1-5
65760 Eschborn, Deutschland
T +49 61 96 79-0
F +49 61 96 79-11 15

Verantwortlich:
GIZ, Stabsstelle Unternehmensentwicklung
Thorsten Giehler

Autoren/Redaktion:
Stefan Hein
Dr. Michael Krempin

Gestaltung:
SCHUMACHER – Brand + Interaction Design
www.schumacher-visuell.de

Eschborn, November 2017