



Süd-Süd-Kooperation – Chancen und Herausforderungen für die internationale Zusammenarbeit

Seit dem Aufstieg Chinas und Indiens (sog. *Asian Drivers*) sowie anderer „*rising powers*“, insbesondere Brasilien und Südafrika, sieht sich die internationale Zusammenarbeit mit neuen Chancen, aber auch besonderen Herausforderungen konfrontiert. In der politischen Diskussion wurden in diesem Kontext verschiedentlich auch neue Varianten kolonialer Beziehungen identifiziert. Ein nüchterner Blick auf die Süd-Süd-Kooperation zeigt jedoch, dass weder voreilige Verurteilungen noch Euphorie dienlich sind, notwendig ist eine sachliche Auseinandersetzung mit allen Akteuren der Entwicklungskooperation.

Zur Klärung der Rolle der Süd-Süd-Kooperation werden nachfolgende Themenkomplexe umrissen:

- Aktuelle Tendenzen der Süd-Süd-Kooperation (Handel, Investitionen, Finanzen)
- Süd-Süd-Kooperation am Beispiel der Rolle der *Asian Drivers* in afrikanischen Ländern
- Perspektiven der Süd-Süd-Kooperation und Empfehlungen für die internationale Zusammenarbeit.

Im Verlauf der vergangenen Dekade expandierte der Süd-Süd-Handel schneller als der Nord-Süd-Handel. Auch die Süd-Süd-Investitionen zeigen eine bisher ungekannte Dynamik. Investoren aus dem Süden verfügen oftmals über wichtiges regionales Know-how, nutzen angemessene Technologien und weisen sich durch eine höhere Risikobereitschaft für unternehmerische Aktivitäten in einem schwierigen politischen Umfeld aus.

Ein weiterer Indikator für die gewachsene Bedeutung der Süd-Süd-Kooperation ist die Tatsache, dass Länder des Südens eine zusätzliche Quelle für die Bereitstellung von *Official Development Assistance* (ODA) geworden sind. Über den tatsächlichen Umfang der Süd-Süd-Entwicklungszusammenarbeit (EZ) gibt es bislang allerdings nur bruchstückhafte Daten.

1. Aktuelle Tendenzen der Süd-Süd-Kooperation (Handel, Investitionen, Finanzen)

Die Süd-Süd Kooperation hat in jüngster Zeit rasant an Bedeutung zugenommen. Dies gilt für die Entwicklung im Bereich des Handels und der Direktinvestitionen, aber auch für Kreditbeziehungen zwischen Entwicklungsländern (EL) sowie die Entwicklungszusammenarbeit (vergünstigte Kredite, Zuschüsse und Technische Zusammenarbeit).

1.1 Entwicklung des Süd-Süd-Handels

Im Verlauf der vergangenen Dekade expandierte der Süd-Süd-Handel schneller als der Nord-Süd-Handel. In absoluten

Die gegenwärtigen Handels- und Investitionsflüsse zwischen China und Afrika werden in erheblichem Umfang durch die komplementäre Struktur in den beiden Regionen getrieben: afrikanische Rohstoffe gegen chinesische Industriegüter. Demgegenüber fließt die Mehrheit der indischen Handelsströme und Investitionen in Richtung Afrika in den Bereich der verarbeitenden Industrie bzw. den Sektorservice. Neuerdings hat Indien allerdings ebenfalls verstärkt *Foreign Direct Investments* (FDIs) im Erdölsektor getätigt. Für China und Indien wie auch die meisten anderen Länder des Südens gilt, dass faktisch keine eindeutige Abgrenzung zwischen konzessionären und kommerziellen Ressourcenflüssen vorgenommen wird.

Grundsätzlich ist die Entwicklungskooperation Chinas und Indiens in starkem Maße in die eigene Außen-, Wirtschafts- und Sicherheitspolitik eingebettet. Als konzeptionelle Orientierung gelten die sog. Bandung-Prinzipien, insbesondere das Prinzip der Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten des Empfängerlandes. Konditionalitäten im Sinne des *aid effectiveness*-Konzeptes von OECD/DAC werden von den meisten Südländern abgelehnt.

Während die positiven Seiten der aktuellen Süd-Süd-Dynamik v. a. in den erhöhten Ressourcenzuflüssen, besonders zugunsten armer EL zu sehen sind, bestehen für viele afrikanische Länder beträchtliche Herausforderungen aufgrund verstärkter Rohstoffabhängigkeit sowie dem gestiegenen Konkurrenzdruck bei einfachen Industriegütern aus asiatischen Ländern. Die im Heiligendamm-Prozess avisierten hochrangigen Dialoge zwischen der G8 und den fünf wichtigsten Ankerländern (Brasilien, China, Indien, Mexiko und Südafrika) können einen wichtigen Beitrag leisten, um die Vorteile von mehr Süd-Süd Kooperation zu nutzen und denkbare Risiken offen zu diskutieren.

Zahlen stieg der Süd-Süd-Handel von 222 Mrd. US\$ (1995) auf 562 Mrd. US\$ in 2004 an. Dabei wuchs der Süd-Süd-Handel von 2000 bis 2004 jährlich um 17,6 % während die Süd-Nord- und die Nord-Süd-Exporte um 12,6 % bzw. 9,7 % wuchsen. Insgesamt machte der Süd-Süd-Handel in 2004 ca. 26 % des Welthandels aus.

Bislang wird der Süd-Süd-Handel größtenteils innerhalb der jeweiligen Region abgewickelt. Allerdings ist auch der überregionale Süd-Süd-Handel im Anstieg begriffen. Ein weiterer Indikator für die wachsende Süd-Süd-Kooperation ist der Anstieg regionaler Handelsabkommen (RTA) unter den Entwicklungsländern. Lag ihre Zahl zu Beginn

der 1990er Jahre noch bei 50, so ist diese inzwischen auf mehr als 200 angestiegen.

Die wachsende Bedeutung einzelner Länder des Südens (v. a. China, Brasilien, Indien und Südafrika) und die einhergehende Zunahme der Süd-Süd-Kooperation spiegelt sich augenfällig auch auf der *Global Governance*-Ebene, insbesondere der *World Trade Organization* (WTO), wider. Vieles deutet darauf hin, dass die Entstehung der G20 (Agrarexportländer) die WTO von einer westlich dominierten Organisation zu einer multipolar orientierten Institution transformiert hat.

1.2 Entwicklung der Süd-Süd-Investitionen

Auch die Süd-Süd-FDIs zeigen für die letzte Dekade eine bisher ungekannte Dynamik. Erreichte das Volumen in 1995 erst 14 Mrd. US\$, so hat sich der Wert bis 2003 mit 47 Mrd. US\$ mehr als verdreifacht. Die erhöhten FDI-Zuflüsse des Südens haben damit teilweise den Rückgang der FDIs aus den Industrieländern kompensiert. Lagen diese 1999 noch bei 130 Mrd. US\$, so erreichten sie in 2003 nur noch 82 Mrd. US\$ (s. Tab. 1).

	1995	1999	2000	2001	2002	2003e
Total inflows (1)	90.3	163.5	154.7	159.3	135.3	129.6
from high-income OECD (2)	48.1	95.4	93.7	84.8	55.1	59.4
from high-income non-OECD (3)	28.2	35.0	22.7	24.8	27.2	22.8
South-South FDI (1)-(2)-(3)	14.0	33.1	38.3	49.7	53.0	47.4
South-South FDI (percent)	15.5	20.2	24.8	31.2	39.2	36.6

Quelle: World Bank staff estimates
 Anmerkung: Die Schätzungen der Süd-Süd-FDIs beruhen auf 35 Ländern, die insgesamt 85 % der gesamten FDI-Zuflüsse an Entwicklungsländer ausmachen.

Ein Großteil der FDIs aus Entwicklungsländern konzentriert sich seit jüngerer Zeit auf die eigene Region und wird somit für Länder mit gleichem oder niedrigerem Entwicklungsniveau bedeutsamer. Bezüglich der sektoralen Verteilung der Süd-Süd-FDIs deuten die vorhandenen Daten darauf hin, dass sich diese vor allem auf die extractive Industrie und Infrastruktur/Services konzentrieren. Gleichwohl investieren zahlreiche transnationale Unternehmen aus EL auch in anderen Sektoren.

Süd-Süd-FDIs werden oftmals durch diverse staatliche Maßnahmen gefördert. Neben dem weitreichenden Abbau von Restriktionen für Kapitalexporte bieten Regierungen in Entwicklungsländern steuerliche Vorteile und andere Privilegien für Investitionen in anderen EL an. Des Weiteren sind auch im Rahmen einiger regionaler Arrangements wie SADEC, ASEAN (*Association of South-East Asian Nations*) oder der *Andean Community* besondere Anreize wie niedrige Steuern, Zollerleichterungen und günstige Bedingungen zum Profittransfer vorgesehen.

Der Anstieg der Süd-Süd FDIs impliziert neue Chancen, wirft aber ebenso Probleme für die Empfängerländer auf. Besonders vorteilhaft ist, dass Unternehmen aus Entwicklungsländern i. d. R. über umfangreiches Know-how ihrer Region verfügen. Dazu zählen vor allem Kenntnisse regio-

nalere Distributionsnetze und das Wissen über angemessene lokale Technologien und Inputs.

Positive Effekte ergeben sich für Entwicklungsländer auch auf Grund der Tatsache, dass geografische Nähe und kulturelle Ähnlichkeiten nicht nur die Koordination von Auslandsoperationen erleichtern, sondern auch die Risikobereitschaft, in einem schwierigen politischen Umfeld oder in Postkonfliktsituationen zu investieren, eher gegeben ist. Die tatsächliche Bedeutung dieser positiven Möglichkeiten kann allerdings nur im Einzelfall beurteilt werden, da das überwiegende Volumen von Süd-Süd-FDIs vor allem in die extractive Industrie sowie in Infrastrukturvorhaben fließt, wo *linkage*- und *spillover*-Effekte zugunsten einer breitenwirksamen Entwicklung eher gering sind.

In Gefolge des gewachsenen Süd-Süd-Handels und der Dynamik von Süd-Süd-FDIs haben auch zahlreiche Banken aus Entwicklungsländern das Süd-Süd-Bankgeschäft ausgedehnt. Wie schon die multinationalen Unternehmen aus Entwicklungsländern, handeln die Banken aus Entwicklungsländern bevorzugt in ihrer eigenen Region bzw. in ihrem vertrauten kulturellen Umfeld mit gleichartigem Rechtssystem.

Ähnlich wie die Süd-Süd-FDIs verfügen Banken aus Entwicklungsländern über mehr Erfahrungen in einem schwierigen Umfeld und sind daher auch risikobereiter als Investoren aus Industrieländern. Insbesondere Entwicklungsländer mit niedrigem Einkommen können infolge dessen von den grenzüberschreitenden Aktivitäten von Entwicklungsländer-Banken profitieren.

1.3 Entwicklung der Süd-Süd-EZ

Ein weiterer Indikator für die gewachsene Süd-Süd-Kooperation ist die Tatsache, dass die „*rising powers*“, aber auch andere Entwicklungsländer, eine vermehrte Quelle von ODA-Zuflüssen geworden sind. Über den tatsächlichen Umfang der Süd-Süd-EZ gibt es bislang allerdings nur bruchstückhafte Daten.

Es scheint, dass ein Großteil dieser Finanzressourcen von nur wenigen Ländern bereitgestellt wird und es beträchtliche Unterschiede von Jahr zu Jahr gibt. Zwischen 1994 und 2002 wurden knapp 60 % der konzessionellen Darlehen von China vergeben. Die Türkei, Russland und Mauritius haben in jenem Zeitraum weitere 30 % vergeben. Von diesen konzessionellen Darlehen flossen ca. 70 % in nur 15 Länder, vorrangig in *Low Income Countries*. Die Länder südlich der Sahara erhielten den Großteil der Ressourcen (47 %), während Lateinamerika und die Karibik ca. 26,5 % erhielten. An Europa und Zentralasien flossen knapp 20 %.

EU-Schätzungen zufolge besteht jedoch kein Zweifel, dass China inzwischen zum mit Abstand wichtigsten Geber unter den Süd-Ländern avanciert ist. Tatsächlich übersteigen diesen Daten zufolge die EZ-Mittelzuflüsse aus China die aller anderen BRICS-Länder (Brasilien, Russland, Indien, Südafrika) zusammengenommen um den Faktor 10.

Ähnlich den übrigen Süd-Süd-Ressourcenzuflüssen sind die meisten konzessionellen Darlehen (ohne China) intraregional (78 %) orientiert. Thailand stellt z. B. 90 % seiner ODA-Mittel für Infrastrukturprojekte in den Nachbarländern (Kambodscha, Laos, Myanmar und Malediven) bereit.

Auch Indien fokussiert die Entwicklungszusammenarbeit mit ca. 73 % der Zuschüsse und Darlehen (1997–2004) auf Nachbarländer bzw. das eigene regionale Umfeld. Ins Auge springend ist, dass viele „rising powers“ offenbar ein besonderes Interesse an einer Kooperation mit afrikanischen Ländern haben.

2. Süd-Süd-Kooperation am Beispiel der Rolle der Asian Drivers in afrikanischen Ländern

Die hohen Wachstumsraten Chinas und Indiens haben in beträchtlichem Maße nicht nur das globale Wachstum positiv beeinflusst, sondern auch zu einer verbesserten wirtschaftlichen Lage afrikanischer Länder beigetragen. Besonders manifest wird dies im Anstieg der verbesserten Austauschrelationen (TOT) für mineralische und landwirtschaftliche Rohstoffe (jährlich ca. 14,5 % bzw. ca. 7 %).

2.1 Handelsbeziehungen zwischen den Asian Drivers und afrikanischen Ländern

Die gegenwärtigen Handels- und Investitionsflüsse zwischen Afrika und Asien werden in erheblichem Umfang durch die komplementäre Struktur der beiden Regionen getrieben: Während Afrika insbesondere Fertigwaren und Maschinen aus China und Indien bezieht, benötigen Letztere vor allem die natürlichen Ressourcen, insbesondere Energie, aus Afrika. Unter Heranziehung der vorhandenen Daten ergibt sich folgendes Bild: von allen afrikanischen Exporten nach Asien erreichen die Rohstoffe 86 %, ca. 47 % entfallen davon auf Erdöl und Erdgas. Gleichzeitig importiert Afrika vor allem verarbeitete Produkte aus Asien. Letztere machen knapp 50 % der afrikanischen Importe aus Asien aus. Im Rahmen der Handelsbeziehungen zwischen Afrika und Asien nehmen China und Indien mit 49 % eine zentrale Rolle ein und haben inzwischen Japan und Südkorea in der Region abgelöst.

2.2 FDI der Asian Drivers in afrikanischen Ländern

Indische FDI in afrikanische Länder fließen vorrangig in die verarbeitende Industrie. Als maßgebliches Empfängerland gilt Mauritius. Im Zuge der jüngsten Globalisierungsoffensive zielt Indien verstärkt darauf ab, Südafrika als Eingangstor für die Expansion der Automobilindustrie (insbes. TATA

Motors) in Richtung EU auszubauen. FDI in Rohstoffsektor, besonders Erdöl, sind erst neueren Datums.

Chinas jüngste FDI in afrikanische Länder fokussieren demgegenüber primär auf den Rohstoffsektor (s. Abb. 1).

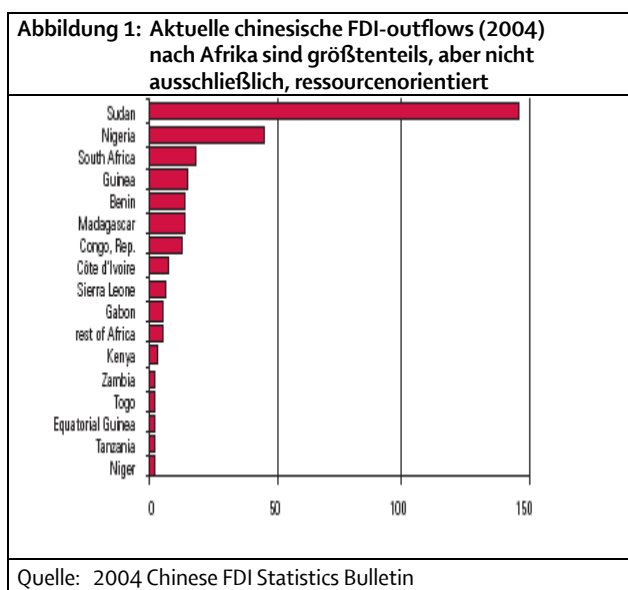
Die Tatsache, dass ein beträchtlicher Teil der Investoren staatseigene Unternehmen (SOE) sind, unterstreicht, dass diese Investitionen nicht nur ökonomisch, sondern auch durch politische Überlegungen motiviert sind. Die Rolle von SOEs ist besonders für China bedeutsam, Weltbank-Schätzungen zufolge werden 43 % der außenorientierten FDI Chinas durch Staatsunternehmen getätigt.

2.3 Entwicklungszusammenarbeit der Asian Drivers mit afrikanischen Ländern

Grundsätzlich ist die Entwicklungskooperation Chinas und Indiens in starkem Maße in die allgemeine Außen-, Wirtschafts- und Sicherheitspolitik eingebettet. Als konzeptionelle Orientierung gelten die sog. Bandung-Prinzipien, insbesondere das Prinzip der Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten des Empfängerlandes. Die Bereitstellung konzessionärer Finanzressourcen ist dementsprechend nicht an die Einhaltung von Konditionen wie „Good Governance“, „Rechtsstaatlichkeit“, „Marktwirtschaft“ bzw. „Bewahrung der Menschenrechte“ geknüpft. Die Berichterstattung der entwicklungspolitischen Leistungen ist an eigenen, allerdings wenig eindeutigen Kategorien, ausgerichtet. Ein Vergleich mit den OECD/DAC-Standards ist faktisch kaum möglich.

Für China ist Afrika der wichtigste entwicklungspolitische Kooperationspartner. In 2003 erklärte Premierminister Wen Jiabao, dass China 800 Projekte in Afrika fertiggestellt hat. Dabei handelt es sich um Projekte im **Bildungs- und Gesundheitswesen**, die **Entsendung chinesischer Arbeitskräfte** und Kooperationsvorhaben im **sicherheitspolitischen Bereich**. Den Ankündigungen zufolge sollen die **wirtschaftlichen Beziehungen** weiter ausgebaut werden, die FDI in Afrika sollen vom derzeitigen Stand von 280 Mio. US\$ (2005) auf 1,9 Mrd. US\$ gesteigert werden. Auch soll zur weiteren Förderung chinesischer Investitionen in Afrika ein spezieller Fonds errichtet und mit 5 Mrd. US\$ ausgestattet werden. Vor dem Hintergrund der verstärkten Beziehungen wurde im Jahre 2000 auch das Sino-African-Kooperationsforum gegründet in dessen Rahmen die gegenseitige Unterstützung gefördert werden soll. Darüber hinaus unterstützt China afrikanische Länder auch bei der **Implementierung von NEPAD** (*New Partnership for Africa's Development*) und auf internationaler Ebene im Rahmen von UN, WTO sowie bei *peace keeping*-Aktivitäten in der Region.

Im Unterschied zu China legt die Entwicklungskooperation **Indiens** ihren Fokus primär auf die Nachbarländer, insbesondere Nepal, Bhutan und Afghanistan. Erst in jüngster Zeit hat Indien deutlichere Aktivitäten zur Unterstützung der Entwicklung in Afrika unternommen. In diesem Rahmen sind Indiens Maßnahmen zur **Unterstützung von NEPAD** einzuordnen. In 2004 hat Indien die Bereitstellung eines Kredites von über 200 Mio. US\$ für NEPAD-Projekte in Aussicht gestellt. In 2003 wurden für zahlreiche afrikanische Länder **Schuldenreduzierungs Pakete** geschnürt. Auf Grund der Tatsache, dass Indien 70 % seines Erdöls importieren muss, wurde die „Strategie zur Sicherung der



Versorgung mit Erdöl“ entwickelt. In diesem Kontext wurden besondere **Kooperations- bzw. Kreditmodelle** zugunsten ausgewählter westafrikanischer Länder entwickelt (Team-9-Initiative), die Projekte finanzieren sollen, welche durch indische Unternehmen über die Export-Import-Bank of India abgewickelt werden. Im Dezember 2005 hat Indien erdölreichen westafrikanischen Ländern Kredite in Höhe von 1 Mrd. US\$ für Kraftwerke, Eisenbahnwesen und Raffinerien im Austausch für Erdölexplorationsrechte angeboten. In 2006 wurde ein Infrastrukturprojekt im Umfang von 6 Mrd. US\$ in Nigeria als „joint venture“ abgeschlossen. Darüber hinaus zählen afrikanische Länder auch zu wichtigen Empfängern der indischen Technischen Zusammenarbeit. Entsprechende Trainingsprogramme werden unter „Indian Technical and Economic Cooperation“ (ITEC) und dem „Special Commonwealth Assistance for Africa Program“ (SCAAP) bereitgestellt.

3. Chancen, Herausforderungen und Empfehlungen für die zukünftige internationale Zusammenarbeit

Der Anstieg der Süd-Süd-Ressourcenflüsse bietet insbesondere für die armen EL Chancen, da diese Investoren und auch die Banken offenbar in besonderem Maße mit den technologischen Anforderungen wie auch den konkreten kulturellen und politischen Bedingungen vertraut sind und eine deutlich höhere Risikobereitschaft im Vergleich zu Investoren aus Industrieländern mitbringen.

Das Auftreten von China und Indien gegenüber afrikanischen Ländern bringt allerdings auch diverse Herausforderungen mit sich. Die rasanten Wachstumsraten Indiens und Chinas haben durch die verstärkte Nachfrage nach Rohstoffen das wirtschaftliche Wachstum in vielen afrikanischen Ländern zwar drastisch emporschnellen lassen. Da der Abbau von Rohstoffen jedoch meist ohne größere Verknüpfungen und *spillovers* für die übrige Ökonomie erfolgt, steigen die Gefahren einer Herausbildung bzw. Verfestigung von Enklavenwirtschaften. Diese Herausforderungen für afrikanische Länder werden weiter verschärft, wenn man den ebenfalls sich abzeichnenden Verdrängungswettbewerb, insbesondere mit China, bei einfachen Industriegütern in Betracht zieht.

Vor diesem Hintergrund ist der Heiligendamm-Prozess, der den Dialog mit Ankerländern in Gang gesetzt und insbesondere auch die Entwicklung in Afrika auf die Agenda genommen hat, höchst aktuell. Die „Gemeinsame Erklärung der deutschen G8-Präsidentschaft und der Staats- und/oder Regierungschefs Brasiliens, Chinas, Indiens, Mexikos und Südafrikas anlässlich des G8-Gipfels in Heiligendamm, bietet konstruktive Anhaltspunkte, um durch ein kooperatives Vorgehen, insbesondere bezüglich Afrikas, die Voraussetzung zur Erreichung der Millenniums-Entwicklungsziele und zur nachhaltigen Entwicklung zu schaffen.

Um diesen avisierten hochrangigen Dialog über die Herausforderungen in Afrika aufzunehmen und die Diskussion

strukturiert fortzuführen, ist ein Austausch über das sehr unterschiedliche Verständnis von Entwicklungskooperation notwendig. Im Kern geht es v. a. um eine Annäherung der Kontroversen bezüglich

- der sog. Bandung-Prinzipien (insbesondere dem Prinzip der Nichteinmischung) und dem von OECD/DAC verfolgten Konzept der *aid-effectiveness* bzw. der Konditionalitäten-Politik,
- der von OECD/DAC vorgelegten Daten und der Daten der Länder des Südens hinsichtlich der Abgrenzung kommerzieller und nichtkommerzieller Mittelzuflüsse,
- der Möglichkeiten gemeinsamer bzw. harmonisierter Standards in der Entwicklungskooperation.

Darüber hinaus sind gemeinsame Forschungsarbeiten zwischen Instituten aus OECD-Ländern und Ankerländern zu folgenden Themenfelder vordringlich:

- Erfassung und Analyse der Effekte von Süd-Süd-FDIs im Unterschied zu den traditionellen Nord-Süd-FDIs;
- Entwicklung strategischer Optionen für eine umwelt- und sozialverträgliche Rohstoffgewinnung in afrikanischen Ländern;
- Anpassung der Handels- und Investitionsstrategien afrikanischer Länder zur Stärkung ihrer Wettbewerbsfähigkeit.



Dr. Tatjana Chahoud
Wissenschaftliche Mitarbeiterin
der Abteilung „Weltwirtschaft und
Entwicklungsfinanzierung“

Literatur

Broadman, Harry G. (2006): *Africa's Silk Road: China and India's New Economic Frontier*, Washington, DC: World Bank

Collier, Paul (2007): *The Bottom Billion: Why the poorest countries are failing and what can be done about it*, Oxford: Oxford University Press

World Bank (2006): *Global Development Finance: The Development Potential of Surging Capital Flows, I: Review, Analysis, and Outlook*, Washington, DC

