



Entwicklungszusammenarbeit - Auslaufmodell oder Entwicklungsmotor für Subsahara-Afrika?

Zusammenfassung

Die Situation der 49 Länder Subsahara-Afrikas hat sich in den vergangenen Jahren weiter ausdifferenziert. Diese Veränderungen sind für die Entwicklungszusammenarbeit (EZ) und andere Formen der Entwicklungsfinanzierung von großer Bedeutung. Es stellt sich die Frage, welchen Beitrag EZ in diesem sich stark verändernden Umfeld künftig leisten kann. Folgende Strukturveränderungen finden derzeit statt:

- (1) Die wirtschaftliche Situation Subsahara-Afrikas hat sich in den vergangenen zwei Jahrzehnten nicht zuletzt aufgrund besserer Politiken der Länder überwiegend in eine positive Richtung entwickelt. Während die Mehrheit der Länder in den 1990er Jahren geprägt war durch enorme Budgetdefizite, hohe Inflationsraten, staatliche Eingriffe und Kapitalflucht sowie Schwarzmärkte verfügen die Länder der Region heute durchschnittlich über mehr Handlungsspielräume, nicht zuletzt hinsichtlich ihrer eigenen Haushalte. Eine Gruppe von rund 10 bis 20 Ländern der Region konnte in der letzten Dekade deutliche Wachstumszuwächse erreichen; hieran hat die internationale Finanz- und Wirtschaftskrise nicht grundlegend etwas geändert. Gleichzeitig gibt es immer noch eine Reihe von Ländern, in denen die wirtschaftliche Dynamik weiter unbefriedigend ist oder in denen sich die Lebensbedingungen trotz Wachstum nur unzureichend verbessert haben.
- (2) Die Governance-Qualität hat sich insgesamt betrachtet in Subsahara-Afrika verbessert. Das öffentliche Finanzmanagement ist heute im Durchschnitt besser als in der Vergangenheit. Gleichwohl sind klientelistische und neo-patrimoniale Systeme, die starken

Einfluss auf die Ressourcenverwendung nehmen, weiterhin in einer großen Zahl von Ländern prägend. In vielen Ländern der Region stehen noch Reformen zur Verbesserung der politischen Rahmenbedingungen (politische Öffnung etc.) aus.

- (3) Die internationalen Finanzzuflüsse nach Subsahara-Afrika haben sich seit dem Jahr 2000 versechsfacht. Neben dieser erheblichen Zunahme hat sich auch die Finanzstruktur stark gewandelt, da der Anteil privater Zuflüsse deutlich zugenommen hat. EZ spielt weiterhin eine wichtige Rolle, zunehmend wird das Bild aber durch Direktinvestitionen und Rücküberweisungen von Gastarbeitern geprägt. Von „neuen Kooperationspartnern“ wie China, Indien und arabischen Ländern gehen zusätzlich starke Veränderungen aus; die Süd-Süd-Beziehungen sind für Subsahara-Afrika zunehmend wichtig.
- (4) Insbesondere für die erdölexportierenden Länder sowie die Länder mit mittlerem Einkommen hat die Bedeutung von EZ bereits stark abgenommen. In den Niedrigeinkommensländern und den fragilen Staaten spielt EZ dagegen oftmals weiterhin eine große Rolle, allerdings gibt es auch bei armen Ländern verstärkte Bemühungen, die EZ-Abhängigkeit zu verringern. In fragilen Ländern kommt EZ oftmals die Rolle zu, staatlichen Auflösungserscheinungen entgegenzuwirken.

Angesichts der dynamischen Entwicklungen in Subsahara-Afrika sind die genauen Wirkungen von internen und externen Ressourcen auf Entwicklungsprozesse von großer Bedeutung. Ein besseres Verständnis relevanter interner und externer Ressourcen und Politiken wird für die Entwicklungsforschung der kommenden Jahre zentral sein.

Die Rahmenbedingungen, unter denen Entwicklungszusammenarbeit (EZ) ebenso wie andere externe Politiken und interne Akteure in Subsahara-Afrika ansetzen, verändern sich rasch und grundlegend. Unter drei Gesichtspunkten umreißt die vorliegende Analyse das Thema: (1) Ländergruppen der Region und deren veränderte Sicht bzw. Bedarfe bei Entwicklungsfinanzierung, (2) wichtige neue Trends hinsichtlich der wirtschaftlichen Voraussetzungen und der Governance-Bedingungen sowie (3) Struktur der Entwicklungsfinanzierung in Subsahara-Afrika.

Länderdifferenzierung

Die Länder Subsahara-Afrikas haben in den beiden vergangenen Dekaden in unterschiedlichen Geschwindigkeiten und teilweise unterschiedlichen Richtungen Veränderungsprozesse durchlaufen. Vorhandene Länderklassifikationen bieten nur ansatzweise passende Kategorien für den stattfindenden Differenzierungsprozess. Anhand der IWF (Internationaler Währungsfonds)-Klassifizierungen sollen hier vier Gruppen (in denen einige wenige Länder der Region nicht berücksichtigt sind) mit Blick auf Entwicklungsfinanzierungsmerkmale grob beschrieben werden:

Erdölexportierende Länder (sieben Länder mit einer Bevölkerung von ca. 214 Mio. Menschen): Die erdölexportierenden Länder (d. h. wo mehr als 30% des Ausfuhrwertes vom Erdöl stammt) Subsahara-Afrikas verfügen über Ressourcen, die ihnen umfangreiche eigene Investitionen erlauben; grundsätzlich weisen auch einige andere Länder, die stark von Mineralienausfuhren abhängig sind, ähnliche Merkmale auf. Die Hauptherausforderung – wie beispielsweise für Äquatorialguinea – besteht im Management der verfügbaren Ressourcen. Das Risiko, dass diese nicht in längerfristige Entwicklungsprozesse investiert, sondern konsumiert und klientelistische Strukturen befördert werden, ist tendenziell hoch. Der Finanzierungsbedarf durch und Abhängigkeit von EZ ist in der Ländergruppe gering (z. B. Nigeria und Angola, wo die Wirtschaftskraft des Landes nur zu etwa einem halben Prozentpunkt von der EZ abhängt), auch wenn Geber teilweise Wirtschaftsinteressen mit EZ in diesen Ländern verfolgen. Bereits die Aussicht auf künftige Erdöleinnahmen – siehe die Beispiele Ghana und Uganda – lässt den Stellenwert und Einfluss von EZ deutlich sinken.

Länder mit mittlerem Einkommen (elf Länder mit einer Bevölkerung von ca. 105 Mio. Menschen): Kennzeichnend für diese Ländergruppe ist die relativ hohe Bedeutung von ausländischen Direktinvestitionen (*foreign direct investments* – FDI) für die verarbeitenden Sektoren. Diese Investitionen sind weniger anfällig gegenüber internationalen Krisenerscheinungen, da sie langfristiger Natur sind und tendenziell in den Aufbau von Wertschöpfungsketten investiert werden. Die Länder selbst – wie Mauritius, Südafrika und Botswana – haben ein hohes Interesse, eigene Investitionen in Humankapital bereitzustellen und förderliche Strategien für den Privatsektor umzusetzen. Insgesamt ist diese Ländergruppe an FDI interessiert. EZ hat meist einen abnehmenden und keinen signifikanten Einfluss.

Länder mit geringem Einkommen (14 Länder mit einer Bevölkerung von ca. 342 Mio. Menschen): Die EZ-Abhängigkeit dieser Länder (etwa Äthiopien und Tansania) ist noch hoch. EZ konzentriert sich auf längerfristige Zielsetzungen zur Armutsreduzierung. Öffentliche Investitionen hängen zu einem großen Teil von Außenunterstützung ab. In einzelnen Ländern dieser Gruppe entwickelt sich der Privatsektor dynamisch, allerdings starten diese Entwicklungen oft von einem niedrigen Niveau. Einige Länder könnten mittelfristig den Aufstieg in die Gruppe mit mittlerem Einkommen schaffen. Der Finanzierungsbedarf ist in dieser Gruppe aufgrund z. T. geringer Eigeneinnahmen und der bestehenden Herausforderungen (beispielsweise bei Energie- und Transportinfrastruktur) hoch. Insgesamt ist in dieser Gruppe EZ hinsichtlich externer Finanzierungen oft dominant, zunehmend könnte diese Abhängigkeit durch einen relativ dynamischen Privatsektor und ausländische Investitionen schrittweise abgebaut werden.

Fragile Länder (zwölf Länder mit einer Bevölkerung von ca. 138 Mio. Menschen): In dieser Gruppe ist die Abhängigkeit von EZ ausgeprägt. Die Länder der Gruppe (wie Burundi und die Demokratische Republik Kongo) sind charakterisiert durch Governance-Herausforderungen und geringe Reformfähigkeiten, weil politische Instabilität und klientelistische Strukturen vielfach dominieren. Öffentliche Investitionen, finanziert aus Eigeneinnahmen und EZ, sind mit dem Risiko behaftet, nicht wirksam umgesetzt zu werden. EZ ist oft ein Stabilisierungsbeitrag, um staatlichen Auflösungserscheinungen entgegen zu wirken. Private Investoren sind nicht in langfristigen Feldern, sondern ggf. auf die Ausbeutung von Mineralien und anderen natürlichen Ressourcen konzentriert. Die daraus generierten Einnahmen stehen vielfach nicht für Entwicklungsprozesse zur Verfügung. Insgesamt ist EZ und teilweise Humanitäre Hilfe für das Funktionieren dieser Länder und für die Bereitstellung eines Minimums an öffentlichen Dienstleistungen von erheblicher Bedeutung.

Für EZ stellt sich insbesondere in solchen Ländern, in denen die EZ-Abhängigkeit gering ist und weiter nachlässt, die Frage, ob ein anhaltendes Engagement entwicklungspolitisch weiter sinnvoll ist. In der Debatte bestehen tendenziell gegensätzliche Auffassungen zwischen den Befürwortern einer EZ-Ausrichtung auf „arme Länder“ und den Befürwortern von Ansätzen, die ebenso in dynamischen und fortgeschrittenen Ländern sinnvolle Aufgaben sehen (z. B. katalytische Funktionen hinsichtlich privater Zuflüsse).

Ökonomische und politische Trends

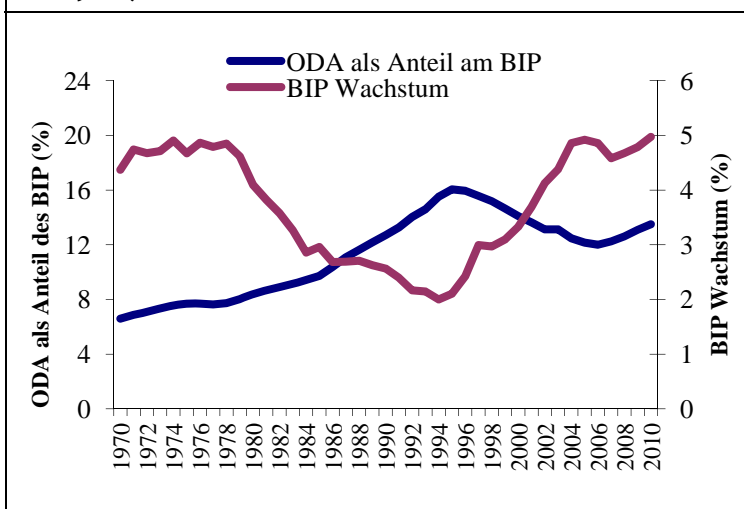
Ökonomische Trends: Die allgemeine Wirtschaftskraft Subsahara-Afrikas hat sich seit den 1990er Jahren positiv entwickelt. Große Unterschiede zwischen den Ländern Subsahara-Afrikas sowie Disparitäten innerhalb einzelner Länder – etwa in Südafrika – bestehen gleichwohl fort. Auch die Frage nach der Qualität des Wachstums ist von Bedeutung, da strukturelle Entwicklungsprozesse nicht automatisch mit einem wirtschaftlichen Boom einhergehen müssen. So ist in ressourcenreichen Ländern (etwa den erdölexportierenden Staaten) das Management oftmals unzureichend (hohe Korruption, unzurei-

chende langfristige Investitionen etc.). Im Durchschnitt bleiben die afrikanischen Ökonomien volatil, da vielfach eine wirtschaftliche Diversifizierung noch nicht stattgefunden hat. Gleichzeitig hat sich in den letzten ca. 10 Jahren eine Gruppe von relativ erfolgreichen Ökonomien herausgebildet. Der IWF spricht von insgesamt elf Ländern der Region, die ein vergleichsweise hohes Wachstumspotential aufweisen (frontier markets); es bestehen aber noch deutliche Unterschiede etwa mit asiatischen Wachstumsländern. Zugleich gibt es weiterhin eine Gruppe von Ländern, die kaum in die Weltwirtschaft integriert ist; dies trifft auf etwa 1/3 der Länder in der Region zu.

Die makroökonomische Situation Subsahara-Afrikas hat sich nicht zuletzt aufgrund besserer Politiken in den Länder überwiegend in eine positive Richtung entwickelt. Zu Beginn der 1990er Jahre bestand eine Situation, in der die meisten afrikanischen Länder de facto bankrott und durch eine rasant wachsende Verschuldung gekennzeichnet waren. Die Mehrheit der Länder war geprägt durch enorme Budgetdefizite, vielfach durch 2-stellige Inflationen, staatliche Eingriffe und Kapitalflucht sowie Schwarzmärkte. Sichtbar werden die neuen Rahmenbedingungen deshalb vor allem am Beispiel der Auslandsverschuldung. Von den 33 afrikanischen Ländern, die sich für die Entschuldungsinitiative für hochverschuldete arme Länder (*Heavily Indebted Poor Countries / HIPC*) qualifizierten, haben mittlerweile 29 Länder zumindest die erste Entschuldungsstufe erreicht. Im Schnitt müssen die Länder Subsahara-Afrika heute weniger als 5 % ihrer Exporteinnahmen für den Schuldendienst aufwenden, 1995 lag der Wert mit fast 16 % deutlich höher. In der Folge bestehen heute für die öffentlichen Haushalte Afrikas größere Spielräume als in der Vergangenheit. Damit einhergehen eine gestiegene politische Gestaltungskraft der Regierungen (etwa bei Investitionen und Reformprogrammen) und eine stärkere Eigenverantwortlichkeit der Länder. Mit durchschnittlichen Eigeneinnahmen als Anteil am BIP von rund 18 % werden erhebliche Mittel der Ausgaben Subsahara-Afrikas selbst erwirtschaftet und stehen für Entwicklungsfinanzierung zur Verfügung.

Trends bei der Regierungsführung: Die Governance-Qualität in den Ländern der Region hat in vielerlei Hinsicht eine zentrale Rolle für Finanzzuflüsse. Dies gilt gleichermaßen für private und öffentliche Zuflüsse, etwa wenn es um die Attraktivität für private Investoren oder das Einwerben von EZ-Mitteln geht. Insgesamt sind für die vergangenen beiden Jahrzehnte Verbesserungen bei der politischen Governance feststellbar. Zusammen mit den Transformationsländern Europas hat es in Subsahara-Afrika global betrachtet die deutlichsten Fortschritte gegeben. Dies bedeutet aber nicht, dass es für einzelne Länder oder Jahre (etwa bei einem jährlichen Vergleich der Werte des Mo Ibrahim Index) nicht auch Rückschritte möglich wären. In vielen Ländern der Region stehen Reformen

ODA und Wachstumsraten in Subsahara-Afrika (gleitender Mittelwert für 10 Jahre)



Quelle: Daten Weltbank

zur Verbesserung der politischen Rahmenbedingungen (v. a. Demokratisierung) noch aus.

Bei der *economic governance* hinkt Subsahara-Afrika allen Weltregionen deutlich hinterher. Das internationale Ranking von *Doing Business* (2011) zeigt, dass Subsahara-Afrika im Durchschnitt den 137. Platz von 183 Platzierungen einnimmt, was auf große Reformnotwendigkeiten hindeutet. Allerdings zeigt ein zeitlicher Vergleich schrittweise durchschnittliche Verbesserungen für die Region.

Das öffentliche Finanzmanagement (*Public Financial Management / PFM*) ist eine Kerndimension von Regierungsführung. PFM umfasst nicht nur die Verwaltung öffentlicher Finanzen, sondern auch Institutionen und Verfahren des Haushaltswesens, also beispielsweise parlamentarische Haushaltsausschüsse, unabhängige Rechnungshöfe und Budgetplanungen. PFM-Reformen zielen auf eine transparentere, effektivere und effizientere Abwicklung der Staatseinnahmen und -ausgaben ab. Durch bessere Analyseinstrumente bestehen heute geeignete Ansätze, die Leistungsfähigkeit des öffentlichen Finanzmanagements bewerten zu können. Dabei lassen sich eine Reihe von Ländern identifizieren (etwa Ruanda und Mauritius), die deutlich funktionsfähigere PFM-Systeme als in der Vergangenheit etabliert haben. Gleichwohl sind klientelistische und neo-patrimoniale Systeme in einer großen Zahl von Ländern weiterhin prägend.

Wandel der Entwicklungsfinanzierung

Die internationalen Finanzzuflüsse nach Subsahara-Afrika haben sich im letzten Jahrzehnt (2000–2009) versechsfacht. Neben dieser erheblichen Zunahme hat sich auch die Struktur stark gewandelt, da der Anteil privater Zuflüsse deutlich zugenommen hat.

Externe Finanzzuflüsse umfassen zwei verschiedene Kategorien: (i) öffentliche Finanzzuflüsse: Hierzu zählen im Fall von Subsahara-Afrika insbesondere Mittel für EZ (*Official Development Assistance – ODA*), die unterschiedliche Formen (Finanzielle und Technische Zusammenarbeit) haben kann; grundsätzlich fallen hierunter aber auch andere öffentlich bereitgestellte

Mittel (etwa für Exportkredite). Seit 2000 hat der absolute Umfang der EZ weiter zugenommen. Subsahara-Afrika erhält derzeit jährlich rund 44 Mrd. USD (2010; netto) EZ, der Anteil von rund 30 % an der gesamten EZ der *Organisation for Economic Cooperation and Development* (OECD) ist relativ stabil.

Grundsätzlich ist der genaue Beitrag von EZ zum Wachstum in der Forschung weiter umstritten. Untersuchungsergebnisse sind nicht eindeutig, ob EZ nachweislich Wachstum befördert oder dieser Nachweis nicht möglich ist. Die durchschnittliche EZ-Abhängigkeit der Region (gemessen am Anteil am BIP) nahm in den vergangenen Jahren insbesondere aufgrund der gestiegenen wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit ab (siehe Grafik). Andere öffentliche Zuflüsse als EZ (etwa Exportkredite) sind bislang von geringer Bedeutung. Neben den Leistungen von OECD-Ländern gibt es zunehmend Kooperationen zwischen sogenannten „neuen Gebern“ (u. a. China, Indien, Brasilien, Golfstaaten) und Subsahara-Afrika. Hinsichtlich des Umfangs wird davon ausgegangen, dass z. B. die EZ Chinas mit der Region etwa nach dem EZ-Volumen einem mittelgroßen traditionellen Geber (etwa den Niederlanden) entspricht, aber aufgrund ihres anderen Charakters (stärkere Vermischung mit anderen Kooperationsinstrumenten etc.) nur begrenzt mit traditionellen Gebern vergleichbar ist.

(ii) Private Finanzzuflüsse: Zum Bereich der privaten Finanzflüsse zählen FDI und kurzfristige Kapitalflüsse (Portfolioinvestitionen) sowie Rücküberweisungen (*remittances*) von Migranten in ihre Heimatländer. FDI und Portfolioinvestitionen unterliegen z. T. starken Schwankungen und beliefen sich 2011 netto auf fast 30 Mrd. USD (FDI: 33,6 Mrd. USD; Portfolioinvestitionen -4,2 Mrd. USD). Für Subsahara-Afrika ist eine starke Konzentration auf wenige Länder festzustellen; rund 2/3 aller Investitionen fließen nach Südafrika, Nigeria und Angola; ebenso groß ist der Anteil, den Investitionen im Bereich Erdöl- und Mineralienförderung ausmachen. Die offiziell erfassten Rücküberweisungen von Migranten nach Subsahara-Afrika nehmen stark zu und belaufen sich auf jährlich 20,8 Mrd. USD (2009).

Zwei weitere Aspekte sind für private Zuflüsse relevant: Zum einen spielen zunehmend die Auslandsinvestitionen von Investoren aus der afrikanischen Region selbst eine Rolle. Südafrika ist in dieser Hinsicht ein wichtiger Akteur, der vor

allem im südlichen Afrika aktiv ist. Zum anderen ist regionale Integration eine relevante Dimension. In einigen Regionen sind in dieser Hinsicht schrittweise Fortschritte zu verzeichnen, so etwa für die *Southern African Development Community* (SADC) im südlichen Afrika und die *East African Community* (EAC) im ostafrikanischen Raum. Gerade für ausländische Investoren, die nicht im Erdöl- und Mineralien Sektor investieren, sind gemeinsame Wirtschaftsräume wichtige *pull*-Faktoren.

Schlussfolgerungen

Die Situation der Länder Subsahara-Afrikas hat sich in den vergangenen Jahren weiter ausdifferenziert. Eigene Ressourcen der Länder für Entwicklungsfinanzierung sind teilweise verfügbar und für Entwicklungsprozesse von großer Bedeutung, externe Entwicklungsfinanzierung ist ebenfalls für die meisten Länder weiterhin zentral, wobei die Ländergruppe, für die private Zuflüsse eine große Rolle spielen, wächst. EZ hat nicht nur, aber vor allem in den Niedrigeinkommensländern sowie den fragilen Staaten oft eine zentrale Funktion. Auch Niedrigeinkommensländer wie Liberia und Ruanda streben zunehmend an, sich aus der traditionellen EZ-Abhängigkeit zu lösen.

Angesichts der dynamischen Entwicklungen in Subsahara-Afrika lassen sich verschiedene zentrale Themen benennen, die in den kommenden Jahren verstärkt zu untersuchen und zu diskutieren sind:

- (i) Das Wissen um die Rolle und die genauen Wirkungen interner und externer Ressourcen auf Entwicklungsprozesse ist begrenzt. Verstärkte Forschungsanstrengungen zu erfolgreichen Entwicklungsmustern und zur Rolle von unterschiedlichen Entwicklungsfinanzierungsansätzen sind daher sinnvoll.
- (ii) Angesichts der komplexer werdenden externen Entwicklungsfinanzierungsmuster (öffentliche und private Finanzflüsse, neue Akteure, Ausdifferenzierung von Modalitäten) sollte das Verständnis von Wirkungen und zum entwicklungspolitischen Nutzen unterschiedlicher Ansätze vertieft werden.
- (iii) Vor dem Hintergrund sollten die Möglichkeiten für EZ, in unterschiedlichen Länderkontexten relevante Entwicklungsprozesse zu befördern, überdacht und ggf. angepasst werden.



Dr. Stephan Klingebiel

Leiter der Abteilung I: „Bi- und multilaterale Entwicklungspolitik“
Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE)