

Greg Mills

Demokratie, Wachstum und Entwicklung in Afrika

■ Executive Summary

Two changes left their mark on Africa in the last few years. First, democracy is now the accepted form of government in most African states. Second, the ‚Washington consensus‘, an agenda for economy and governance reform, has become the ruling political orthodoxy without, however, producing political elites or generating enthusiasm among the public. Both these shifts merit a closer look.

Ways and means of accelerating growth in Africa have been considered for a long time. In that context, the endeavours undertaken in other continents were consulted as well. In the period from 1960 to 2000, the gap between the richest and the poorest fifth of the global population widened from 30:1 to 74:1, with the sub-Saharan states hardest hit by the process. However, much more meaningful information comes from the endemic poverty that is evident in the shanty towns of Luanda or the slums of Nairobi – and it is always the women and children who suffer most.

Even so – there is no universal answer to the question of why Africa should be so poor. Mauritius provides a good example of a country that has successfully mastered the transition from a purely agricultural economy to an economy that is underpinned by a manufacturing and a service sector. Botswana, on the other hand, demonstrates how natural resources can be used to advantage.

At the same time, it is a fact that the record of most other commodity producers in Africa has been poor

Die Frage, wie das Wachstum in Afrika beschleunigt, wie die endemische Armut auf dem Kontinent bekämpft werden kann, erregt seit langem die Gemüter weltweit. Die Suche nach einer Antwort darf die wirtschaftlichen und infrastrukturellen Gegebenheiten, etwa das Fehlen moderner Technologien und das Ausbleiben volkswirtschaftlicher Reformen, die Fehlbewertung von Landeswährungen und die Unfähigkeit zur adäquaten Reaktion auf Globalisierung und Marktfreiheit, ebenso wenig außer Acht lassen wie die politischen Gegebenheiten, etwa das Problem undemokratischer Regierungen und die Korruption in Verwaltung und Jurisdiktion, der defizitäre Zustand staatlicher Dienstleistungen und die fehlende Qualität der politischen Führungen selbst. Gerade letzteres bereitet Sorge. Afrika braucht nicht mehr Geld, das den Staat zur Blüte bringt, es braucht keinen Paradigmenwechsel und nicht den „großen Ruck“, so wie er nach dem Engagement Tony Blairs und anderer Prominenter in mancher Munde ist. Für die Entwicklung des Kontinents ist vor allem eine neue Generation von Politikern, eine neue Qualität in der Staatsführung vonnöten. Solange hier der Mangel anhält, stehen die Chancen für Aufschwung und demokratischen Wandel auf dem afrikanischen Kontinent sicher nicht gut.

so far. In Nigeria, for instance, the number of people living below the poverty line (1 US \$ per day) grew from 19 million in 1970 to 90 million in 2000.

To find a short and telling answer to the question about the reason for Africa's poverty, we would have to focus on politics or, in more concrete terms, on the weakness of public institutions that is death for the development of any national economy. In Europe, the path towards industrialization lay through the agricultural revolution of the 17th century. Moreover, those countries that developed quickly were receptive towards pluralism, the freedom of information, and the willingness to take personal risks. The celebrated economic miracle that happened in Asia late in the 20th century was the fruit not only of hard labour and high productivity but also of sound policies that aimed to promote public welfare. In Africa, on the other hand, undemocratic governments are responsible for misguided development policies and infringements of human rights.

In point of fact, the history of development assistance in Africa and India proves that money alone is not enough to make a country flourish. The success of any 'growth solution' rests on a combination of diverse factors, including appropriate political, economic, and social structures, skills, and leadership qualities. The states of Africa are not poor because other states are rich. Geographically speaking, they are situated on the periphery, cut off from the world's markets. What is more, they are poor because they are unable to profit from globalization.

It is crucial for the development of a country that its leadership should be prepared to grant certain freedoms to the individual, as in Europe, and to intervene strategically in emergencies, as in Asia. Africa must confront the inevitable process of change. What is needed is a fresh political mindset, qualified labour, and a legal and technical infrastructure that is able to absorb new technologies and serve international markets – next to a meritocracy, new ideas, and new information.

Ghana may serve as an example. 25 years ago, it was a failed state, although it was free from endemic violence. Today, it may look back on three successful multi-party elections and a peaceful change of government, while in terms of macroeconomic reforms it

is now a model country. Located at the 'geographical centre of the world', as its president, Mr Kufuor, put it a short while ago, Ghana is the best gateway to the populous market of west Africa. Its rate of inflation hovers around 15 percent at the moment, its currency is stable, and many things have changed on the surface.

But will Ghana be able to increase its rate of growth to the east Asian level of eight percent? According to experts, this would require a fundamental break with the country's present strategy of economic management. During the period in which Ghana rebuilt itself, it was found that a year of recovery is needed to make up for a year of decline. Today, after 22 years, the endeavours of the country's leadership are paying a dividend.

The Blair Commission similarly asked itself how Africa's growth could be enhanced. Tanzania, currently the recipient of development aid in the amount of one billion US \$, demonstrates how difficult it is to break through the six-percent ceiling. Since the old socialist collectivization theory was abandoned, liberal reforms have presented the country with fiscal and monetary stability. What it needs today, however, is reforms that aim at structures rather than macro-economic stability, reforms that might serve to increase productivity, employment, and capital stocks. The most important target for such reforms would be Tanzania's agriculture, which accounts for half of the country's gross domestic product, 85 percent of its exports, and two thirds of the jobs on the market.

Further causes of concern include the overvaluation of the national currency, the state of the rural infrastructure, and the country's legislation on land tenure. Until land is seen in Africa as a commodity which can be owned, sold, and efficiently utilized by anyone, the series of food crises will go on without interruption, exacerbated by erratic rainfall patterns to which agricultural technology does not really have an answer. Further problem areas that urgently need resolving include the slow progress of privatization in the utility and infrastructural sectors, administrative and judicial corruption, and the defective range of services provided by the government.

It is entirely justifiable to ask questions about the role played by governments, for that role is being

challenged by globalization and market deregulation. However, the World Bank found that first, an effective state is vital for economic performance; that second, the role of the state needs to be modified with regard to its fundamental duties; and third, that the capability of the state is not a matter of destiny, and that countries can indeed build up their capacities.

At this point, Morocco provides a suitable example. In implementing its policy of reform, Rabat must walk a narrow path between liberalization – to promote a society that is driven by ideas – and the need to contain Islamist forces. The cases of Dubai and Singapore, to name but two examples, show that it is indeed possible to find the right blend of innovation, capital, culture, behaviour, and location. To be sure, the cultural inertia that prevails in Morocco is an obstacle that does hamper attempts to motivate people to think and act independently. Is Morocco, and are other African countries really in a position to say about themselves what Jeffrey Sampler and Saeb Eigner wrote about Dubai, that growth there is not simply a matter of economic indicators, it is part of the culture?

Months after the efforts of Tony Blair as well as numerous celebrities and artists, Africa is not receiving any more help, only promises. Yet these efforts perpetuated the impression that Africa might be helped by a 'big push'. This prescription, however, is anything but promising because it ignores four factors. First, the 54 states on the continent differ widely, and their problems cannot be solved by the same approach. Second, it is unrealistic to assume that the states of Africa will begin to recover as soon as democracy is strengthened. Third, it is wrong to believe that money can solve all problems, or the sums that have already been expended would have transformed Africa into a flourishing continent long ago. And fourth, it is indispensable for the African elites to confront globalization if they want their countries to advance.

No paradigm change is necessary for Africa to develop. What is needed is a fresh quality of governance and leadership. As the World Bank put it, 'The biggest African challenge is the total responsibility of some of its leaders. Many know how to talk-the-talk to foreigners but do things differently at home'. Allowing

the economy free play is another important element. Africa's future depends less on help than on self-help, less on external than on internal factors. Instead of bewailing their woes, the leaders of the continent should devote their energy to promoting the economy and building the requisite democratic institutions. To be sure, it would be unrealistic to expect immediate success even then, but then again, nobody ever predicted such a thing.

■ Die Herausforderung der afrikanischen Politik

Im Lauf der letzten 20 Jahre fanden in Afrika zwei bedeutende Verschiebungen statt. Einerseits akzeptieren mittlerweile die meisten afrikanischen Staaten die Demokratie als Regierungsform. In mehr als 40 Ländern südlich der Sahara werden heute Wahlen mit mehreren Parteien abgehalten. Es ist zwar richtig, dass in manchen Fällen die Spielregeln der Demokratie genauer eingehalten werden, während in anderen die Wahlen nichts weiter sind als eine Fassade für gravierende Übergriffe, wie jüngst in Simbabwe. Dennoch sind in vielen Ländern die demokratischen Werte mittlerweile institutionalisiert und in der Praxis etabliert. Nach den Angaben von Freedom House, einer Nicht-Regierungsorganisation, die Demokratisierungsprozesse auf der ganzen Welt überwacht, hat sich die Anzahl der freiheitlichen Demokratien in Afrika im letzten Jahrzehnt von vier auf elf erhöht und somit fast verdreifacht, und mehr als die Hälfte der übrigen Länder in der Region ist dabei, den Übergang zu einer umfassend freiheitlichen Demokratie zu vollziehen.¹⁾

Andererseits bildet die Agenda zur Reform und Führung der Wirtschaft, der so genannte Washingtoner Konsens, der im Lauf der letzten 20 Jahre von internationalen Finanzinstitutionen in Washington erarbeitet wurde, immer noch die zumindest formell unangefochtene Orthodoxie in den meisten Ländern der Dritten Welt, auch in Afrika. Dennoch wurden die Vertreter dieses Reformprozesses niemals ideologisch, wohl aber rhetorisch angegriffen. Auf Seiten der Politik ist die Begeisterung für Reformen gering, nicht zuletzt, weil die Resultate früherer Reformen so oft enttäuschend waren. Als Endergebnis muss ein Großteil Afrikas mit einer wirtschaftlichen Or-

1) Unter http://www.usaid.gov/our_work/democracy_and_governance/regions/afr/.

thodoxie leben, die kaum politische Eliten hervorbringt und die Öffentlichkeit nur wenig begeistert.

Deshalb stände eigentlich zu erwarten, dass der öffentliche Konsens über Wirtschaftsreformen und Wirtschaftsführung irgendwann einmal hinterfragt werden würde. In vielen Entwicklungsländern hat jedoch noch keine Debatte darüber stattgefunden, welche Form der Wirtschaftspolitik für das Land am geeignetsten wäre und deshalb unterstützt werden sollte – einer der Gründe dafür, dass die wirtschaftliche Orthodoxie bislang unangefochten dasteht. Ein weiterer Grund besteht in der Tatsache, dass die Hilfgemeinschaft, zu der auch die internationalen Finanzinstitutionen gehören, sich immer noch verpflichtet fühlt, dieser Orthodoxie zumindest nominell Geltung zu verschaffen, trotz aller Bedenken dazu, inwieweit sie umgesetzt und durchgesetzt werden kann.

Der vorliegende Beitrag untersucht den Stellenwert dieser beiden bedeutenden Verschiebungen vor dem Hintergrund der momentanen Debatte über Wiederbelebung und Wachstum in Afrika.

■ Die Wachstumsdebatte in Afrika

Bei ihren Überlegungen über Strategien zur Beschleunigung des Wachstums in Afrika wäre die externe Gemeinschaft gut beraten, wenn sie den Reformproblemen, denen sich die meisten Staaten auf dem Kontinent gegenübersehen, gebührende Beachtung schenkte. Dabei geht es keineswegs nur um die Suche nach neuen Finanzquellen. Es lohnt sich, in diesem Zusammenhang darüber nachzudenken, wie die Armut anderswo durch Wachstum bekämpft wird.

2) John Kay, *The Truth about Markets: Why some nations are rich, but most remain poor*, Penguin, London 2004, S. 40.

Der Wirtschaftswissenschaftler John Kay²⁾ weist darauf hin, dass noch in der zweiten Hälfte des 18. Jahrhunderts zwischen Westeuropa und der übrigen Welt kaum Unterschiede im Lebensstandard bestanden. Heute tragen die 19 reichsten Staaten etwa 75 Prozent zur wirtschaftlichen Leistung der Welt bei; damals war es nur ein Viertel. Im 19. Jahrhundert jedoch öffnete sich die Einkommensschere zwischen den führenden Ländern und den Nachzüglern immer weiter; von 1820 bis 1913 stieg das Verhältnis dramatisch von 3:1 auf 11:1. Im 20. Jahrhundert beschleunigte

nigte sich der Prozess noch weiter. So erweiterte sich z.B. die Kluft zwischen dem reichsten und dem ärmsten Fünftel der Weltbevölkerung in der Zeit von 1960 bis 2000 um mehr als das Doppelte von 30:1 auf 74:1.

Vergleichsweise am meisten litten darunter die afrikanischen Staaten südlich der Sahara. Verschiedene Statistiken heben das ganze Ausmaß dieses Niedergangs deutlich hervor. Weniger als ein Prozent des Weltkapitals fließt heute jährlich nach Afrika; vor etwa einem Jahrzehnt waren es noch 4,5 Prozent. Afrikas Anteil am Welthandel beträgt heute weniger als zwei Prozent, gegenüber drei Prozent in den fünfziger Jahren. Ohne Südafrika beträgt der Anteil der afrikanischen Länder südlich der Sahara am Welthandel sogar nur ein Prozent. Die durchschnittliche Wachstumsrate der Wirtschaft in den Ländern südlich der Sahara belief sich im Zeitraum von 1980 bis 1990 auf magere 1,7 Prozent pro Jahr, und im Zeitraum von 1990 bis 2000 auf 2,8 Prozent. Zum Vergleich: Die durchschnittliche Wachstumsrate beträgt drei Prozent in Ländern mit geringem und 3,7 Prozent in Ländern mit mittlerem Einkommen, während sie in Ostasien bei 7,9 Prozent und in der pazifischen Region bei 7,6 Prozent liegt.

Statistiken enthüllen jedoch nur die halbe Wahrheit. Optisch und emotional weit aussagekräftiger ist die endemische Armut, die in den Elendsvierteln am Abhang des Roque Santeiro in Luanda genauso sichtbar wird wie in den überfüllten Slums von Kibera in Nairobi, wo mehr als eine Million Menschen leben. Und es sind immer die Frauen und Kinder, die unter der Armut wie auch unter ihren Auswirkungen auf das Familienleben, die Gesundheit und die Sterblichkeit am meisten zu leiden haben. Jedoch gibt es auf die Frage, warum Afrika verarmt ist, keine einheitliche, allgemeingültige Antwort, nicht zuletzt wegen der je unterschiedlichen wirtschaftlichen Vergangenheit der einzelnen afrikanischen Staaten.

So bietet z.B. Mauritius den Beweis dafür, dass sich ein Land erfolgreich von einer reinen Agrarwirtschaft lösen und zusätzlich auf den Fertigungs- und Dienstleistungsbereich konzentrieren kann, wobei in diesem Fall die Banken und der Tourismus eine besondere Bedeutung besitzen. Bislang haben sich etwa 9000 ausländische Firmen in Mauritius niedergelas-

sen, und die Investitionen im Banksektor haben dem Land allein eine Milliarde US-Dollar eingebracht.

Botswana bietet ein Beispiel für die vorteilhafte Nutzung natürlicher Rohstoffe, und man könnte darüber fast vergessen, dass das Land bei seiner Unabhängigkeit im September 1966 mit einem Pro-Kopf-Einkommen von wenig mehr als 70 US-Dollar noch weit in der Entwicklung zurücklag. Die Mehrheit der Bevölkerung lebte von der Landwirtschaft auf Subsistenzbasis. Der Präsident von Botswana, Festus Mogae, sagte über diese Zeit: „Wir mussten fast überall von Null anfangen.“³⁾ Heute beträgt das Brutto-sozialprodukt in Botswana mehr als 4500 US-Dollar pro Kopf; an der Kaufkraftparität gemessen, ist es sogar fast doppelt so hoch. Ein- und Ausfuhren haben sich im Vergleich zu der Zeit vor 40 Jahren vertausendfacht. Der formelle Sektor der Wirtschaft bot 2004 mit 300000 Arbeitsplätzen das Zehnfache des früheren Wertes.

Die meisten anderen Rohstoffanbieter unter den afrikanischen Ländern haben sich jedoch bislang kaum bewährt, besonders im Hinblick auf die Erhaltung der politischen Stabilität und die Bekämpfung der Armut.

So stieg z.B. in Nigeria die Anzahl der Menschen, die unter der internationalen Armutsgrenze von einem US-Dollar pro Tag leben, von 19 Millionen im Jahr 1970 (Gesamtbevölkerung: 70 Millionen) auf 90 Millionen im Jahr 2000 (Gesamtbevölkerung: mehr als 120 Millionen), trotz der insgesamt 350 Milliarden US-Dollar, die dem Land an Nettoeinnahmen aus dem Ölgeschäft in 35 Jahren zuflossen. Bei den sozialen Indikatoren – Bildung, Lebenserwartung, Alphabetisierung, Kindersterblichkeit – stehen die Ölproduzenten nicht besser da als die anderen afrikanischen Länder. Außerdem ist allgemein bekannt, dass sowohl Institutionen als auch Politiker von den Einnahmen aus dem Ölgeschäft gleichermaßen korumpiert werden. Und schließlich wurden in der afrikanischen Ölwirtschaft nur wenige neue Arbeitsplätze geschaffen, wohingegen andererseits die nicht ans Öl gebundenen Sektoren einen relativen Niedergang hinnehmen mussten.⁴⁾

Wenn es auf die Frage „Warum ist Afrika arm?“ eine einzige Antwort gibt, dann liegt sie im Bereich der Politik – in der Schwäche der Institutionen, die

3) Vortrag am Institut für Entwicklungswissenschaft an der Universität von Sussex am 21. Februar 2005. Zu finden unter <http://www.sarpn.org.za/documents/d0001114/index.php>.

4) Vgl. Nicholas Shaxson, „New approaches to volatility: dealing with the ‚resource curse‘ in sub-Saharan Africa“, in: *International Affairs*, 81, 2, 2005, S. 311–312.

für die Entwicklung der einzelnen Volkswirtschaften unerlässlich sind. Der Versuch, den Pluralismus in der Wirtschaft ohne sein Gegenstück in der Politik einzuführen, hat sich als schwierig erwiesen; umgekehrt ist es noch schwieriger, die Wirtschaft zum Wachstum zu veranlassen, wenn der politische Bereich nicht nur von Unreife und Korruption, sondern auch gelegentlich von extremer Gewalttätigkeit gekennzeichnet ist.

Bei den europäischen Staaten indes führte der Weg zur Industrialisierung über die landwirtschaftliche Revolution im 17. Jahrhundert. Die somit gesteigerte Produktion ermöglichte wiederum eine Vertiefung der Arbeitsteilung und den Aufbau von Märkten sowie den Ursprung dessen, was wir heute als „Dienstleistungsbranche“ bezeichnen, zu der unter anderem auch Banken und Versicherungen gehören. Auch das Konzept und die praktische Umsetzung der „Unternehmensorganisation“ wurden dadurch ermöglicht.

Auch eine religiöse Dimension war vorhanden. Diejenigen europäischen Gesellschaften, die sich schnell entwickelten, gründeten sich auf Reformation und Renaissance und standen damit dem Pluralismus und der Freiheit der Information sowie der Risiko- und Experimentierfreudigkeit wohlwollend gegenüber. Zusammen ermöglichten der freiheitliche demokratische Staat und die marktorientierte Wirtschaft mehr Flexibilität und lieferten Anreize für mehr Wahlmöglichkeiten, Initiativen, technologische Neuerungen, Unternehmergeist und schließlich auch Wachstum, indem sie den Einzelnen förderten.

Im Endergebnis unterstützte dieser Wandel nicht nur das Individuum in seinen Demokratie- und Menschenrechten, sondern auch die Steigerung der Leistungsfähigkeit und die Schaffung von Vermögen.

Das „Wirtschaftswunder“, das in Asien Ende des 20. Jahrhunderts stattfand, beruht hingegen auf einer Kombination aus harter Arbeit, hoher Produktivität und solider, zweckentsprechender Politik. Natürlich ist es richtig, dass diese Errungenschaften meist nicht auf das Konto demokratischer Regierungen gehen.

Genauso richtig ist aber, dass undemokratische Regierungen in Afrika für zum Teil schockierende Missgriffe im Bereich der Entwicklungspolitik verantwortlich zeichnen, von den Menschenrechten ganz zu schweigen.

Trotz aller (etwaigen) demokratischen Mangelerscheinungen ist der Erfolg der asiatischen Länder auch einer politischen Führung zuzuschreiben, die sich dem Wohlergehen der Öffentlichkeit verpflichtet fühlt. Klar ist auch, dass die Wachstumsraten in denjenigen Ländern viel höher lagen, die der Individualität freien Lauf ließen. So ging es zum Beispiel der chinesischen Bevölkerung in Taiwan, Hongkong und Singapur anfänglich viel besser als den Chinesen auf dem Festland, weil sie im Rahmen ihrer Systeme – eine stark exportorientierte, für ausländisches Kapital und ausländische Technologien offene Wirtschaft – über politische und wirtschaftliche Freiheiten zur eigenen Entfaltung verfügten. Die kommunistische Volksrepublik China andererseits hinkte aufgrund ihres Widerstands gegen äußere Einflüsse und ihrer destruktiven, anscheinend sinnentleerten Mischung aus Überzentralisierung und unzweckmäßigen politischen Entscheidungen so lange der Entwicklung hinterher, bis Deng Xiaoping sich offen zum Kapitalismus bekannte. Deshalb ist die Antwort auf die Frage, warum manche Länder wachsen und andere nicht, keineswegs bei den ins Land fließenden Kapitalströmen oder beim Zugang zu Rohstoffen zu suchen, obwohl der erstgenannte Faktor im Allgemeinen den Erfolg eines Landes reflektiert und verstärkt.

In der Tat beweist die traurige Geschichte der Entwicklungshilfe für Afrika und Indien, dass mit Geld allein kein Staat zum Wachsen gebracht werden kann, im Gegenteil: die Wachstumsaussichten eines Landes können geschmälert, der Wettbewerb verzerrt und die Entwicklung genau der Finanzinstrumente fehlgeleitet werden, die die afrikanischen Staaten zur Finanzierung ihrer Entwicklung benötigen.

Die „Wachstumslösung“ besteht auch nicht allein aus Technologien und Kapital. Dass das nicht ausreicht, beweist Russland. Auch liegt die Antwort nicht einfach in der Arbeitsmoral einer Kultur begründet: die Bauern in Afrika, meist Frauen, leisten viele Stunden Knochenarbeit am Tag für geringen Lohn. In Europa wurden mit der Agrarrevolution die Grundlagen für den Übergang zu einer modernen Wirtschaft gelegt, während Afrika in die entgegengesetzte Richtung zurückfiel: eine traditionelle Wirtschaft, bei der die Landwirtschaft nur der Deckung des persönlichen Bedarfs dient. Der Erfolg ist deswe-

gen bei einer Kombination verschiedener Faktoren zu suchen: eine geeignete politische, soziale und wirtschaftliche Infrastruktur verbunden mit handwerklichen Fähigkeiten und Führungsqualitäten.

Es ist nicht richtig, dass die afrikanischen Staaten nur arm sind, weil andere Länder reich sind. Die Weltwirtschaft ist kein einfaches Nullsummenspiel. Sie sind auch deswegen arm, weil sie nach der Lehre der Abhängigkeitstheorie aus den sechziger Jahren geographisch an der „Peripherie“ liegen – weit entfernt von den Märkten. Kein Zweifel: die geographische Nähe zu kaufkräftigen, geschäftigen Märkten ist in der Entwicklungsphase hilfreich.

Die afrikanischen Staaten sind heute arm, weil sie meist nicht in der Lage sind, aus der Globalisierung Gewinn zu schlagen und die entsprechenden Institutionen aufzubauen. Kosten und Risiken sind hoch, die Produktivität ist gering. Es kann durchaus sein, dass diese Länder aufgrund der dortigen hohen Betriebskosten arm sind und dass die Höhe dieser Kosten wiederum auf die Armut zurückzuführen ist. Die reichen Staaten hingegen sind deswegen vermöglicher, weil sie über bessere Regelungen zur Staats- und Unternehmensführung sowie über offenere, verantwortungsbewusstere Regierungen verfügen.

Von zentraler Bedeutung für die Entwicklung ist es, dass die Führung eines Landes dem Einzelnen die Freiheiten gewährt, die Europa den Erfolg brachten, und im Notfall strategisch eingreift, wie das in Ostasien der Fall war.

Vielleicht gibt es angenehmere Neuigkeiten für all diejenigen, die sich verzweifelt fragen, wie lange Afrika wohl benötigen wird, um sich aus dem Loch herauszuarbeiten, das seine Führer für viele Bürger gegraben haben und das heute tiefer ist als zum Zeitpunkt der Unabhängigkeit vor fünfzig Jahren. Eines der Hauptprobleme in diesem Zusammenhang ist jedoch dies: was Afrika tun muss, ist genau das, was die Europäische Union, die USA und sogar China heute tun, nämlich sich mit den unabdingbaren Wandlungsprozessen in der Wirtschaft auseinanderzusetzen – von der Subsistenzwirtschaft zur kommerziellen Landwirtschaft, von der ländlichen zur städtischen Wirtschaft, von Rohstoffen zur Fertigung, und von der Fertigung zur Dienstleistung.

Die Antwort lautet ganz offensichtlich: benötigt werden eine entsprechende politische Grundhaltung, qualifizierte Arbeitskräfte und eine rechtliche und technische Infrastruktur, die neue Technologien aufnehmen und internationale Märkte erschließen kann, das Ganze unterstützt von einer Meritokratie und einer Vielfalt von Ideen und Informationen.

■ Ein Beispiel aus Ghana

Vor 25 Jahren war Ghana ein implodierender Staat, jedoch ohne die endemische Gewalt, die diesen Zustand normalerweise kennzeichnet. Zum Zeitpunkt der Unabhängigkeit im Jahre 1957 lag das Pro-Kopf-Einkommen höher als in Korea und Malaysia, aber danach wurde das Land fünfmal durch einen militärischen Staatsstreich traumatisiert – 1966, 1972, 1978, 1979 und 1981. Anfang der achtziger Jahre „funktionierte im ganzen Land kaum eine Glühbirne“, wie es ein Beobachter formulierte.

Heute jedoch kann Ghana auf drei erfolgreiche Mehrparteienwahlen und einen friedlichen Regierungswechsel nach den Wahlen von 2001 zurückblicken. Für volkswirtschaftliche Reformen, die unter der Führung der Weltbank 1983 begonnen wurden, ist Ghana mittlerweile ein Musterland. Die Wirtschaft wächst stetig um etwa fünf Prozent pro Jahr, und das Land verfügt über solide und berechenbare demokratische Institutionen sowohl innerhalb als auch außerhalb der Regierung, das heißt in der Zivilgesellschaft. Wo es vor 25 Jahren nur zwei Rundfunksender gab, gibt es heute 20, und mehr als 15 Zeitungen halten die öffentliche Debatte am Leben und die Politiker an der Leine. Es überrascht nicht, dass Ghana sich als erstes Land freiwillig einer Überprüfung seiner Institutionen und Normen zur Staatsführung im Rahmen der New Partnership for Africa's Development (NEPAD) unterzieht.

Präsident John Agyekum Kufuor ist sich bewusst, dass das Image seines Landes unter der ungehobelten Nachbarschaft und besonders unter den Unruhen an der Elfenbeinküste leidet. Paradoxe Weise bietet sich aber Ghana damit die von seinen Vertretern eifrigst genutzte Gelegenheit, sich als das beste und zuverlässigste Tor zu dem bevölkerungsreichen Markt von Westafrika darzustellen. Außerdem liegt Ghana, wie es sein Präsident ausdrückt, „dort, wo der Nullmeri-

dian den Äquator kreuzt, also im geographischen Zentrum der Welt“.⁵⁾

Aber Geographie ist nicht alles, und der Präsident und seine Regierung sind sich dessen wohl bewusst. Dem Mantra seiner Regierung entsprechend, das da lautet „ein goldenes Zeitalter für die Wirtschaft“, hat der Präsident seine Lektion von anderen gelernt, die den Weg zur Entwicklung bereits erfolgreich beschritten haben, wie zum Beispiel Ostasien, das „glücklicherweise über viele Chinesen in seiner Wirtschaft verfügt, nahe bei Japan liegt und für die Vereinigten Staaten von strategischer Bedeutung ist. Darüber hinaus sind die Führer dort mit der Welt vertraut. Eine solche wirtschaftliche Führung haben wir in Afrika bislang nicht. Aufgrund ihrer Führungsqualitäten waren sie in der Lage, das Bildungswesen zu ihrem Vorteil zu nutzen“. Seine Ansichten zur weiteren Entwicklung sind jedoch positiv. „Afrika gilt als äußerst rückständiger Kontinent mit seinen Stämmen, seiner Armut, seinen Konflikten und seinen Krankheiten. [...] Wir müssen aber auch selbst etwas tun; um Unterstützung zu erhalten, muss unser Staat gut geführt, die Rechtsstaatlichkeit gefördert und die Korruption bekämpft werden. Damit erhalten wir ein Image, das für Investoren attraktiv ist.“

Seine Fähigkeit zur Führung der Wirtschaft hat Kufours Team ganz sicher unter Beweis gestellt. Im Moment steht die Inflationsrate in Ghana trotz verschiedener schwerer Preisschocks bei 15 Prozent, und die Währung ist weiterhin stabil. An der Oberfläche hat sich vieles gebessert. Dass in Ghana ein Konsens über die Notwendigkeit wirtschaftlicher Reformen besteht, zeigt sich daran, dass die Verdopplung der Kraftstoff- und Strompreise seit 2003 weithin akzeptiert wurde. Aber hat Ghana auch alles, was es benötigt, um seine Wachstumsrate auf acht Prozent, das heißt auf das Niveau von Ostasien zu steigern?

Nach Meinung einiger Kritiker müsste Ghana hierzu einen grundlegenden Bruch mit der bislang praktizierten Art der Wirtschaftsführung vollziehen, die sich, wie anderswo in Afrika auch, auf Abhängigkeitsverhältnisse und Seilschaften politischer wie ethnischer Art gründet. Für die Analytiker stellt dies einen unterschwelligen Aspekt der wirtschaftlichen

5) Die Zitate stammen aus einem persönlichen Gespräch in Accra im Mai 2005.

Liberalisierung dar, dem bislang kaum Rechnung getragen wurde, obwohl sie zugeben müssen, dass sich die Transparenz in der Zeit nach Rawlings enorm gebessert hat. Ihrer Ansicht nach sollte jedoch zu einer Reform des öffentlichen Sektors auch die Einrichtung eines Regimes zur Wirtschaftsführung gehören, wobei auch die lächerliche Anzahl der heute 88 Ministerposten gesenkt werden müsste. Wie ein Beobachter es einmal ausdrückte: „Wer kein Minister ist, gilt nicht viel.“

Die bisher 22jährige Geschichte der Wiederherstellung Ghanas zeigt, dass man damit rechnen muss, dass für jedes Jahr des Abstiegs – und trotz aller Beiträge Kwame Nkrumahs zur Innen- und Außenpolitik waren die ersten 25 Jahre nach der Unabhängigkeit ausnahmslos Jahre des Niedergangs – mindestens ein Jahr zur Erholung benötigt wird. Heute kann Ghana damit rechnen, dass sich die Verbesserungen in der Staatsführung in Form von neuen Investitionen im Bergbau (hauptsächlich im Abbau von Bauxit) auszahlen. Hohe Investitionen und höhere Rohstoffpreise werden zwar dem Wachstum dienlich sein, aber nicht die Arbeitsplätze einbringen, die in Ghana genauso heiß ersehnt werden wie in anderen afrikanischen Gesellschaften. Neue Arbeitsplätze entstehen in kleinen Schritten im Dienstleistungssektor, besonders in der Touristik, sowie in der leichten Fertigungsindustrie. Und diese Arbeitsplätze hängen entscheidend von der Entwicklung insbesondere des industriellen Sektors in der Landwirtschaft ab, der „Kartoffelhürde“, die Afrikas Führer so oft links liegen lassen bei dem Versuch, die weit attraktivere „digitale Hürde“ im High-Tech-Bereich so schnell wie möglich zu überspringen.

■ **Die Grenzen des Wachstums
in Afrika sind durchbrochen:
Ein Beispiel aus Tansania**

Wie die New Partnership for Africa's Development zielt auch die Antwort der Blair-Kommission auf die Frage, wie die Wachstumsraten der afrikanischen Wirtschaft gesteigert werden könnten, hauptsächlich auf eine Ausweitung der Hilfsvolumina ab. Die Wachstumsrate, die zu einem Abbau des Nachholbedarfs im Bereich der Armutsbekämpfung führen könnte, wird dabei auf mehr als acht Prozent ge-

schätzt, das Doppelte des aktuellen Durchschnittswerts in Afrika.

Tansania, lange der Liebling der internationalen Gebergemeinschaft, zeigt jedoch, wie schwierig es ist, die in Afrika bislang geltende Wachstumsobergrenze von sechs Prozent zu durchbrechen und dabei die Entwicklungshilfe zweckmäßig einzusetzen. Die politischen Maßnahmen, die Tansania bei diesem Versuch ergriffen hat, könnten für andere Länder in Afrika lehrreich sein.

Zur Zeit beläuft sich die Entwicklungshilfe für Tansania auf eine Milliarde US-Dollar pro Jahr. Das entspricht 45 Prozent des Regierungsetats. Trotz dieser riesigen Summen ist Tansania auch heute noch eines der ärmsten Länder der Welt. Das Pro-Kopf-Einkommen liegt bei 330 US-Dollar. Die durchschnittliche Lebenserwartung beträgt nur 47 Jahre, drei Jahre weniger als noch vor 15 Jahren.

Seit sich die Regierungspartei von der gescheiterten sozialistischen Kollektivierungsideologie *ujamaa* abwandte, die seinerzeit durch den damaligen Präsidenten Mwalimu Julius Nyerere befürwortet wurde, hat eine liberale Reform der Wirtschaft dem Land stabile Finanzen und eine stabile Währung beschert. Der durch die Reformen bedingte Wandel zeigt sich in einem verbesserten Lebensstandard, einer besonders in den Städten verbesserten Infrastruktur und einem nach 30 Jahren des Niedergangs wieder einsetzenden Wachstum. Seit der Einführung der Reformen Ende der achtziger Jahre ist das BIP jährlich um durchschnittlich 3,7 Prozent gewachsen. Der Spitzenwert wurde 2003 mit 7,1 Prozent erreicht. Im letzten Jahr sank die Rate wieder leicht auf 6,3 Prozent ab. Im Zeitraum von 1995 bis 2004 ging die Inflationsrate von mehr als 30 Prozent auf 5,0 Prozent zurück.

Dringend notwendig sind nunmehr aber Reformen, die auf die *Struktur* und nicht einfach auf die *Stabilität* der Volkswirtschaft abzielen. Trotz aller politischen Schwierigkeiten sind diese Reformen unabdingbar, um die Wachstumsrate über der für die weitere Bekämpfung der Armut erforderlichen Grenze von sechs Prozent zu halten.

Schon eine einfache „Wachstumsbuchhaltung“ zeigt, dass verschiedene Verfahren geeignet sind, die Wachstumsrate zu beschleunigen. Zuerst zu nennen wäre da die Steigerung der Produktivität, wozu so-

wohl die Übernahme von Technologien als auch die Schaffung von Qualifikationen entsprechend den Anforderungen des Arbeitsmarkts gehört. Zweitens wäre eine Steigerung der Beschäftigung zu nennen, wobei alle Teile der Gesellschaft und besonders die Frauen stärker beteiligt werden müssten. Zum Dritten könnte die vorhandene Kapitalbasis entweder aus örtlichen Quellen oder, angesichts der geringen Sparquoten in Afrika, eher aus ausländischen Quellen aufgestockt werden.

Auf dem Papier sieht es also nicht so aus, als ob eine Wachstumsrate von sieben bis acht Prozent nur schwer zu erreichen sei – oder etwa doch?

In Tansania sind jetzt systematische Reformen gefragt, die in verschiedenen Sektoren, besonders aber in der Landwirtschaft und im Dienstleistungsbereich, gleichzeitig durchgeführt werden müssten. In diesen beiden Sektoren ist Tansania noch vergleichsweise im Vorteil, denn im Bereich der Fertigung sieht es sich, wie auch viele andere afrikanische Länder südlich der Sahara, der fast hoffnungslosen Aufgabe gegenüber, mit den Billiglöhnen der Chinesen konkurrieren zu müssen.

Heute stellt die Landwirtschaft in Tansania fast die Hälfte des Bruttoinlandsprodukts, 85 Prozent der Exporte und zwei Drittel der Arbeitsplätze.

Insgesamt jedoch sank der Wert der traditionellen Exportgüter wie Kaffee, Tabak, Baumwolle und Cashewnüsse von 430 Millionen US-Dollar im Jahre 1997 auf 200 Millionen US-Dollar im letzten Jahr. Alle Versuche, die Produktivität der Landwirtschaft zu steigern, wurden bislang durch verschiedene Faktoren behindert, die auch in anderen afrikanischen Ländern bestehen. Dies zeigt, wie breit die Kluft ist, die die politische Elite in der Stadt von der Masse der Bevölkerung in den ländlichen Gebieten trennt.

Zu den Faktoren, die die Agrarproduktion bislang negativ beeinflussen, zählt zum Ersten die Überbewertung der Landeswährung, die Importe billiger macht als Inlandsprodukte, eine Lage, die durch die Tatsache noch verschärft wird, dass die Auslandshilfe zum großen Teil für die Hauptstädte ausgegeben wird. Zum Zweiten mangelt es insgesamt an einer ländlichen Infrastruktur, die den Zugang zu den Märkten erleichtern könnte. Drittens wäre eine Reform des Besitzrechts erforderlich, die es den Bauern

ermöglicht, ihr eigenes Land zu bewirtschaften. Die Dringlichkeit einer solchen Landreform zeigt sich in Tansania unter anderem an der Tatsache, dass der Hypothekbereich zur Zeit lediglich 0,02 Prozent des Finanzmarkts ausmacht. Die mit einem Landreformgesetz verbundenen Reformen können jedoch nur erfolgreich sein, wenn die Rechtsprechung gleichzeitig von Grund auf neu gestaltet wird. Auch die Verfügbarkeit von Krediten und der damit verbundene Versuch zur Schaffung eines Markts für Mikrokredite stehen mit der Landreform in enger Verbindung.

So lange Land in Afrika nicht als eine Ware gilt, die jeder besitzen, verkaufen und weit effizienter als heute nutzen kann, wird der Kontinent höchstwahrscheinlich auch weiterhin von einer Ernährungskrise zur nächsten taumeln. Das bedeutet nicht unbedingt, dass Grund und Boden nur kommerziellen Großbetrieben zugeteilt werden sollte, denn auch bäuerliche Kleinbetriebe können auf einer gesunden Grundlage durchaus wirtschaftlich arbeiten. Auf jeden Fall bedeutet es aber, dass dem Landbesitz seine mystische Aura genommen werden muss.

Die dramatischen Auswirkungen unregelmäßiger Niederschläge auf die Agrarproduktion sagen uns einiges über die technischen Grundlagen der Landwirtschaft, d.h. Hackbau und unzureichende Bewässerung. In Tansania werden weniger als fünf Prozent des urbaren Landes zur Zeit regelmäßig bewässert. Auch zeigen sich daran die Schwächen der amtlichen Verwaltungssysteme, wie zum Beispiel der Mangel an Versicherungen gegen Missernten sowie an Möglichkeiten zur Lagerung der Ernteerträge, die dann für den Erwerb von Einsatzgütern nutzbar gemacht werden könnten.

Obwohl die Landwirtschaft für die zumeist in den Städten lebenden politischen Eliten nicht besonders attraktiv ist, und obwohl sie keinen „großen Ruck“ ermöglicht, sondern lediglich kumulatives, schrittweises Wachstum, hat sie doch als Multiplikator große Auswirkungen auf die Bekämpfung der Armut sowohl auf dem Lande als auch – über billigere Nahrungsmittel – in der Stadt.

Des Weiteren bestehen in Tansania noch verschiedene andere Randbedingungen, die der Aufmerksamkeit bedürfen und zeigen, wie komplex sich Reformen gestalten und wie notwendig es ist, nach

Mehrfachlösungen und nicht nach Einfachlösungen zu suchen.

Dazu gehören die schleppenden Fortschritte bei der Privatisierung der Versorgungsunternehmen und der Infrastruktur, die Korruption in der Verwaltung und der Rechtsprechung und die begrenzte Verfügbarkeit von Menschen und Einrichtungen. Eine Verbesserung der Produktivität wäre für die Lösung von Gesundheits-, Bildungs- und Gleichberechtigungsproblemen von zentraler Bedeutung. Schätzungen zufolge fordert die Malaria jährlich fast 300 000 Menschenleben; Aids etwa doppelt so viele. Ein verbessertes Bildungssystem müsste sich mit der Marginalisierung der Frauen in der Gesellschaft und der Wirtschaft auseinandersetzen können. Fast ein Drittel aller Bürger des Landes kann weder lesen noch schreiben, und ein Viertel hat überhaupt keine Schulbildung.

Zu einer Lösung für Tansania gehört deshalb in jedem Fall eine Verbesserung der staatlichen Dienstleistungen und eine Aufwertung des Kredit- und Finanzwesens. Derartige Herausforderungen sind nicht nur im Inland wegen einer möglichen Gefährdung von Arbeitsplätzen von hoher politischer Bedeutung. So muss die Regierung zum Beispiel die diplomatischen Kontakte mit Sansibar so gestalten, dass die Beziehung offen bleibt und gleichzeitig das Potenzial radikal islamistischer und separatistischer Bewegungen entschärft wird. In Zusammenhang damit steht die Tatsache, dass der für das Land wesentliche Touristiksektor sich mit der vermeintlichen (und realen) Bedrohung durch den islamischen Terrorismus auseinandersetzen muss.

Während Südafrika wie auch andere Entwicklungsländer in Ostasien und Lateinamerika der Herausforderung gegenübersteht, den ersten (formellen) und den zweiten (informellen) Sektor seiner Volkswirtschaft integrieren zu müssen, besteht in Tansania noch ein dritter Sektor, der integriert werden muss – die „Hilfswirtschaft“.

In Tansania liegen geschätzte 80 Prozent der Volkswirtschaft außerhalb des regulären, steuerlich erfassbaren Bereichs. Die daraus erwachsenden Schwierigkeiten bei der Steigerung der staatlichen Einnahmen machen die Regierung um so abhängiger von Hilfgeldern. Andererseits sind sich die Geber und die tan-

sanische Regierung weitgehend darin einig, dass Hilfgelder kaum zur Entwicklung der Produktionskapazität beitragen. Ein hochrangiger Vertreter der Weltbank bemerkte einmal, der Zustrom von Hilfskapital habe zu einer „Balkanisierung“ der Regierung und zu einer Verwässerung ihrer ohnehin begrenzten Leistungs- und Handlungsfähigkeit geführt. Zwar sei dieses Problem allgemein erkannt worden, aber dies greife der Realität vor. Anstelle von Hilfsleistungen „kann die Entwicklung nur durch verlässliche Regeln für den Privatsektor gesichert werden, die ihn vor willkürlichen Eingriffen der Regierung schützen“.⁶⁾

Zwar kann die Entwicklungshilfe durchaus bei der Erarbeitung katalytischer Strategien zur Förderung des Wirtschaftswachstums eine Rolle spielen, aber dazu muss sie so eingesetzt werden, dass sie als Ansporn zur Erhaltung der Produktionskapazität dient und nicht als Futtertrog, aus dem sich die Eliten und ihre einflussreichen Anhänger aus der städtischen Bevölkerung bedienen können.

■ Sind Regierungen wichtig? Marokkos Drahtseilakt

Die Frage „Sind Regierungen wichtig?“ ist vielleicht nicht so dumm, wie sie auf den ersten Blick erscheinen mag. Globalisierung und Marktfreiheit stellen die Rolle der Regierung in einer Zeit in Frage, in der viele Aspekte des alltäglichen Lebens nicht mehr der staatlichen Kontrolle unterliegen, von den Bildern, die im Fernsehen gezeigt werden, über das Konsumverhalten der Bürger bis zu der Tätigkeit der multinationalen Konzerne und den globalen Kapital- und Handelsströmen – vielleicht die wichtigsten Aspekte überhaupt.

Vor fast zehn Jahren wandte sich die Weltbank gegen den damals unerschütterlich erscheinenden Glauben an die Effizienz der Märkte und die Notwendigkeit einer möglichst schlanken Regierung, indem sie erklärte, ein starker Staat sei insoweit wichtig, als er das gesetzliche und administrative Umfeld biete, das für die Nutzung der Vorteile der Globalisierung unerlässlich sei.

Der Entwicklungsbericht der Weltbank für das Jahr 1997, *Der Staat in einer sich wandelnden Welt*,⁷⁾ besagt dreierlei: Zum einen ist ein effektiver Staat für

6) Interview, Dar es Salaam, August 2005.

7) World Bank, *World Development Report: The State in a Changing World*, OUP, New York 1997.

die Leistungsfähigkeit und die Entwicklung der Wirtschaft lebenswichtig. Zum anderen ist es erforderlich, die Rolle des Staates an seine Leistungsfähigkeit insbesondere im Bereich der grundlegenden und zentralen Aufgaben anzupassen (z.B. Gesetzgebung, Bildungssystem und primäre Gesundheitsfürsorge). Zum Dritten ist die Leistungsfähigkeit eines Staates kein Schicksal; Kapazitäten können aufgebaut werden.

Trotz dieser wohlklingenden Worte besteht das grundlegende Problem für die meisten afrikanischen Länder darin, dass die Vorstellung von einem starken Staat mit staatlicher Ausbeutung einhergeht. Nach dieser Denkweise ist eine Stärkung des Staates trotz aller Rhetorik gleichbedeutend mit einer Stärkung seiner Leistungen für die Führung, nicht aber für die Bevölkerung. Das mag zynisch erscheinen, aber dieser Zynismus gründet sich auf 40 Jahre voller Übergriffe und politischer Fehlentscheidungen. Wenn das einmal nicht zutrifft, so ist doch immer schwer zu erkennen, ob den Worten auch Taten folgten, das heißt ob tatsächlich Kapazitäten aufgebaut und nicht nur Phrasen über die Reform als Fassade vorgeschoben wurden.

Nehmen wir zum Beispiel Marokko. In der Vergangenheit war die Regierung wichtig, weil sie den für die staatliche Kontrolle und gegebenenfalls auch die staatliche Unterdrückung erforderlichen Mechanismus bildete. Heute muss sie erkennen, dass sich der Ansatz geändert hat, wenn auch nur aus strategischen Gründen.

Um gegen die Bedrohung durch den islamischen Extremismus ankämpfen zu können, muss sich Marokko mit den Problemen der „sozialen Gerechtigkeit“ und der „Humanentwicklung“ auseinandersetzen, wie sie im heutigen Sprachgebrauch bezeichnet werden. Wo den Menschen keine Möglichkeit geboten wird, innerhalb ihrer Gesellschaft zu arbeiten und sich einzuordnen, gedeihen Radikalismus und Islamismus auf jeden Fall.

Anders ausgedrückt: Rabat muss politische und wirtschaftliche Reformen durchführen und dabei einen schmalen Pfad beschreiten, der zwischen einer Öffnung des politischen Raums für eine von Ideen und Unternehmergeist bestimmte Gesellschaft einerseits und der Notwendigkeit andererseits verläuft,

eine islamische Revolution an der Wahlurne im Verlauf dieses Liberalisierungsprozesses zu verhindern. Benötigt wird das, was die Akademiker als „gesteuerte fortschrittliche Führung“ bezeichnen, d.h. mit anderen Worten eine Diktatur, die sich immer wohlwollender geriert. Dabei muss der reformbewusste König Mohammed VI. „das Gleichgewicht zwischen Tradition und Moderne wahren“, d.h. er muss sich z.B. mit dem Gegensatz zwischen berechtigtem Eigeninteresse und der Notwendigkeit auseinanderzusetzen, die Effizienz der Regierung zu steigern.

Dass dieser Drahtseilakt notwendig ist, erklärt zum Teil, warum die Volkswirtschaften in Afrika nicht so schnell wachsen wie z.B. in Dubai, Malaysia oder Singapur. Aufgrund ihrer niedrigen Ausgangsbasis müsste die Wirtschaft in Afrika auf dem Papier eigentlich mit acht Prozent wachsen, aber die meisten haben zu kämpfen, um über die Vier-Prozent-Grenze zu kommen. Als Erklärung für derartig niedrige Wachstumsraten werden im Allgemeinen die Geographie, die Geschichte und insbesondere die koloniale Vergangenheit dieser Länder zitiert.

Aber „zur Erklärung des [geringen] Wirtschaftswachstums muss man außer rein statistischen, historischen, klimatischen und standortbedingten Faktoren noch weitere Aspekte berücksichtigen“, wie es ein hochstehender marokkanischer Insider einmal ausdrückte. Er fügte hinzu: „Deshalb kontrollieren auch die unter dem Namen Soussi bekannten Berber aus dem Süden von Marokko fast die gesamte Handels- und Geschäftstätigkeit im Land.“ Aufgrund ihrer Geschäfts- und Arbeitsmoral handle es sich bei ihnen um die „Protestanten Marokkos“.⁸⁾

8) Diskussion in Rabat im August 2005.

Der Erfolg Dubais und insbesondere Singapurs zeigt, wie wichtig es ist, die richtige Mischung aus Innovation, Kapital, Kultur, Verhalten und Standort zu treffen. Nicht alles ist allein mit dem Zugang zu Kapital und neuen Technologien zu erklären.

Die „kulturelle Trägheit“ ist ganz sicher teilweise dem früheren Verhalten der Regierung ihren Bürgern gegenüber zuzuschreiben. Wie ein marokkanischer Akademiker bemerkte: „Früher einmal war die Furcht das Mittel der Herrschaft. Das hat sich geändert. Aber jetzt ist es schwer, die Menschen zu selbständigem Denken und Handeln anzuhalten.“

Das erklärt auch die zentrale Bedeutung der Liberalisierung für das Wachstum. Mit der Öffnung kommen nicht nur finanzielle Mittel, sondern auch neue Ideen ins Land, und der Zugang zu gesellschaftlichen und professionellen Netzwerken öffnet sich. Das vorhandene Talent muss unbedingt sowohl durch Ausbildung als auch aus ausländischen Quellen aufgestockt werden, und um schnellere Transaktionen zu ermöglichen, muss die Bürokratie minimiert, „verflacht“ und professionalisiert werden.

Ohne Zweifel ist Dubai auch wegen seiner guten Politik und seiner visionären Führung erfolgreich, aber auch deswegen, weil diese Führung die Notwendigkeit erkannte, fehlende Begabungen und Arbeitskräfte zu importieren. Vier von fünf Menschen, die heute in Dubai leben, stammen aus dem Ausland, und die Gesetze wurden gezielt soweit geändert, dass sie nunmehr Ausländern den Besitz von Kapitalgütern gestatten. Sowohl in Dubai als auch in Singapur wurden multinationale Konzerne nicht mit Misstrauen betrachtet, sondern beim Aufbau ihrer Organisationen gezielt unterstützt. Aus diesem Grund beträgt der Anteil der Ölwirtschaft am Bruttoinlandsprodukt von Dubai heute nicht mehr 50 Prozent, wie noch vor dreißig Jahren, sondern zehn Prozent, und das BIP ist mittlerweile von 2,2 Milliarden auf knapp unter 20 Milliarden US-Dollar gewachsen.

Der visionäre Kronprinz Scheik Mohammed Bin Rashid Al Maktoum hat den Satz geprägt, der heute zum Wahlspruch für Dubai wurde: „Was gut für's Geschäft ist, ist auch gut für Dubai.“ Jeffrey Sampler and Saeb Eigner drücken es in ihrem Buch *Sand to Silicon* anders aus: „In Dubai ist das Wachstum nicht einfach eine Sache der Wirtschaftskennziffern, es ist Teil der Kultur.“⁹⁾ Wieviele afrikanische Länder können dasselbe von sich behaupten?

Die Antwort lautet also: die Regierung ist dann wichtig, wenn sie das Land offen und verantwortlich führt und sich dem Wohlergehen der Öffentlichkeit verpflichtet fühlt. Dazu ist zwar ein System erforderlich, in dem demokratische Verantwortlichkeit herrscht, aber es verlangt auch nach einem kulturellen Wandel, nach der Bereitschaft, sowohl die Führung zur Verantwortung zu ziehen als auch selbst Verantwortung zu übernehmen.

9) Jeffrey Sampler und Saeb Eigner, *Sand to Silicon: Achieving Rapid Growth, Lessons from Dubai*, Profile Books, London 2003.

■ Ein Wachstums- und Entwicklungsmodell für Afrika?

Bislang ist Afrika der große Verlierer der hektischen Debatte über die Aufstockung von Hilfsleistungen. Mehr als acht Monate nach der Veröffentlichung des Berichts seiner Afrika-Kommission¹⁰⁾ und vier Monate nach dem G8-Gipfeltreffen in Gleneagles haben die Anstrengungen von Tony Blair und verschiedenen Rockstars, Schauspielerinnen und prominenten Wirtschaftswissenschaftlern Afrika bislang nicht mehr Hilfe, sondern lediglich Versprechungen eingebracht. Perverserweise wurde aber dadurch der Eindruck verstärkt, bei Afrika handle es sich um eine wabbelige Masse, um einen Kontinent, aus dem nur Schlechtes zu hören ist – Flüchtlinge, politisches und wirtschaftliches Versagen und allgemeine Instabilität; ein Kontinent, der nicht in der Lage ist, sich selbst zu helfen und deshalb zur Lösung seiner Probleme hauptsächlich auf die Großzügigkeit Anderer angewiesen ist. Außerdem verstärkt sich dadurch die Überzeugung, dass die Probleme mit einem Schnellschuss gelöst werden könnten, mit einem „großen Ruck“, dem zur Zeit populären Allheilmittel.

Dieses Rezept lässt vier reale Faktoren völlig außer Acht.

Zum einen unterscheiden sich die 54 Staaten auf dem Kontinent immer mehr voneinander, so dass ihre Probleme nur noch mit verschiedenen internen und externen Ansätzen zu lösen sind. Die Determinanten für den wirtschaftlichen Erfolg sind jedoch hauptsächlich im Innern der einzelnen Staaten zu finden. In diesem Zusammenhang ist es entscheidend, dass Afrika selbst sein Schicksal, seine Vorteile und seine Probleme wesentlich differenzierter betrachtet. Bei einer Konferenz, die kürzlich in Singapur zum Thema „Globalisierung und wirtschaftlicher Erfolg“ abgehalten wurde¹¹⁾, unterschied Jeffrey Herbst zwischen sechs verschiedenen Kategorien: hochleistungsfähige Länder, die sich auf die Globalisierung vorbereiten (Botswana, Mauritius, Südafrika, Ghana, Uganda und die Seychellen); aufsteigende Länder (Mosambik, Benin, Madagaskar, Senegal und Tansania); große Länder mit geringer Wirtschaftsleistung (VR Kongo, Äthiopien, Nigeria und Sudan); Länder mit geringer Wirtschaftsleistung und Wachstumsra-

10) Unter www.commissionforafrica.org.

11) Jeffrey Herbst, „Africa and the Challenge of Globalisation“, Vortrag bei einer Konferenz zum Thema „Globalisierung und wirtschaftlicher Erfolg: Politische Optionen für Afrika“ in Singapur, gemeinschaftlich organisiert von der Brenthurst Foundation, dem Institut für Verteidigung und Strategie an der Technischen Universität Nanyang und der Konrad-Adenauer-Stiftung; 7.-8. November 2005.

ten nahe Null, „deren Wirtschaft langsam zerrieben wird“ (Burkina Faso, Kamerun, Kenia, Malawi, Republik Kongo, Ruanda und Sambia) oder schweren ökologischen Problemen gegenübersteht (Burkina Faso, Tschad, Mali, Mauretanien und Niger); Länder im institutionellen Kollaps (Zentralafrikanische Republik, Elfenbeinküste, Guinea, Liberia, Sierra Leone, Somalia und Simbabwe) und schließlich die Ölproduzenten (Angola, Kapverdische Inseln, Äquatorialguinea und Gabun), deren Rohstoffvorkommen ihnen „ganz bestimmte Entwicklungsaussichten“ bieten.

Außer den üblichen guten Ratschlägen über die Notwendigkeit einer fundierten Politik und besserer Institutionen liegt ein Teil der Lösung auch in einem nuancierten, anpassungsfähigen Ansatz zur Wirtschaftsreform. Eine solche Betonung der Heterogenität würde auch dazu beitragen, Afrikas Image aufzubessern, damit nicht der ganze Kontinent mit den Staaten auf eine Stufe gestellt wird, die man in Gedanken mit einer kränkelnden, schwächelnden oder kollabierenden Wirtschaft verbindet.

Zum anderen besteht dabei aber auch die stillschweigende Annahme, dass sich die Staaten Afrikas ganz sicher erholen werden, wenn sie nur erst ihre Demokratie und ihre Regierungsführung richtig ordnen. Das trifft aber vielleicht nicht auf jeden Staat zu.

Eine Untersuchung der großen Staaten Afrikas soll hierfür als Beispiel dienen. Nigeria, die Demokratische Republik Kongo und Äthiopien sind die drei volkreichsten Staaten südlich der Sahara, in denen fast 40 Prozent der afrikanischen Bevölkerung leben. Die Probleme der großen Staaten Afrikas sind deswegen von besonderer Bedeutung, weil sie bei der Umsetzung der NEPAD eine Rolle als Vorbilder und Vorreiter spielen sollen. Damit erlangen sie zwar beträchtlichen Einfluss in ihren jeweiligen Regionen, aber wenn sie ihren besonderen Problemen keine Beachtung schenken, könnte das Endergebnis darin bestehen, dass sich diese Regionen von ihren Problemen distanzieren und sie nicht in ihren Erfolg mit integrieren.

In diesen drei Ländern beträgt das durchschnittliche Pro-Kopf-Einkommen 200 US-Dollar, mehr als dreimal weniger als der Durchschnitt auf dem Kontinent. Außerdem liegt das Pro-Kopf-Einkommen in

den von ihrer Bevölkerung her kleinsten zwölf Ländern in Afrika beim vierfachen des kontinentalen Durchschnittswerts.

Daraus ergeben sich wiederum zwei Fragen: Gibt es außer der Staatsführung noch andere Faktoren, die die Lage in Afrika bestimmen, wie z.B. die Geographie? Sollte man manche Staaten nicht einfach implodieren, sich auflösen lassen, damit sie sich neu bilden können?

Weit wichtiger noch ist der Gedanke, dass der Umgang mit diesen Staaten möglicherweise auf eine andere Grundlage gestellt werden müsste, um ihre spezifischen Probleme lösen zu können – oder lässt die Allround-Formel von der guten Staatsführung und der Demokratisierung sich vielleicht genauso auf sie anwenden wie auf die kleineren Länder? Die Antwort hierauf lautet ganz einfach, dass es keine Einheitslösungen gibt, dass aber auch andererseits keine Lösung außer Acht gelassen werden darf, dass z.B. das Kosten-Nutzen-Verhältnis im Föderalismus genauso in Betracht gezogen werden sollte wie die Bedeutung der jetzigen Staatsgrenzen. Letztere Frage, der sich im postkolonialen Afrika niemand zu nähern wagte aus Furcht, in ein Wespennest aus Sezessionsbewegungen und Irredentismus zu stechen, ist heute weit weniger kontrovers, weil die meisten – aber nicht alle – Staatsgrenzen von den afrikanischen Gemeinschaften in ihrer jetzigen Form akzeptiert werden. In Äthiopien wird z.B. ein völlig neuartiger Ansatz praktiziert: Auf der Grundlage des Selbstbestimmungsrechts erkennt das Land ausdrücklich das Recht aller neun Provinzen an, sich gegebenenfalls vom Mutterland loszusagen.

Drittens ist Geld nicht das Problem, auch wenn die Hilfeleistungen ausgeweitet werden sollen. Wenn es so wäre, müssten Afrikas Probleme angesichts des Hilfevolumens von mittlerweile mehr als einer halben Trillion US-Dollar längst gelöst sein. Wahr ist, dass die Lösung über ein einfaches Rechenexempel hinaus in einer komplexen, schwer umzusetzenden Formel besteht, die sich aus Staatsführung, politischer Geduld und staatlicher Selbständigkeit zusammensetzt.

Viertens müssen sich die afrikanischen Eliten ohne Wenn und Aber mit der Globalisierung auseinandersetzen, wenn sich der Kontinent erholen soll. Anstatt die Vorteile, wie z.B. den Austausch von Kenntnissen,

Kapital, Gütern und Technologien zu erkennen und Mittel und Wege zu ihrer Nutzung ausfindig zu machen, stehen die Führer Afrikas der Globalisierung bestenfalls unentschieden gegenüber. Schlimmstenfalls wird sie nur als Problem erwähnt, das es zu vermeiden gilt – ein Grund mehr für die Marginalisierung.

Diese rhetorische Fehlleistung sollte richtig gestellt werden, indem man der Globalisierung in jeder Hinsicht den Vorrang gibt. Dazu müsste die Liberalisierung des Handels befürwortet werden, denn dadurch würden die Subventionen für die französischen und amerikanischen Landwirte wegfallen, die Afrika den Zugang zum Markt versperren; es müssten Initiativen zur Senkung der Kapitalkosten für afrikanische Unternehmer gefördert werden; die Verbreitung von Technologien müsste vorangetrieben werden, mit deren Hilfe die Infrastrukturen Afrikas aufgerüstet und in die globale Wertschöpfungskette eingefügt werden könnten; und schließlich müsste der freie Austausch von Kenntnissen unterstützt werden, die für die Wiederbelebung und bleibende Bedeutung der Wirtschaft Afrikas unerlässlich sind.

Die Globalisierung bietet Afrika die Chance aufzuholen. Hätte der Kontinent seinen früheren Anteil am Welthandel wahren können, stünde er jetzt um 70 Milliarden US-Dollar besser da als heute, mehr als der gesamte Betrag, der zur Zeit zur Aufstockung der Entwicklungshilfe gefordert wird.

Der Globalisierung den Vorrang geben bedeutet jedoch mehr, als sie nur zu befürworten. Die geistige Einstellung muss sich von Grund auf ändern. Anstatt die Auswirkungen von Billigimporten aus China und anderen Ländern auf die bislang geschützte heimische Industrie zu kritisieren, sollte man nach Mitteln und Wegen zur Steigerung ihrer Wettbewerbsfähigkeit suchen. Anstatt äußere Zwänge für alles verantwortlich zu machen, sollte man ehrgeizige Visionen für die zukünftige Entwicklung formulieren und entsprechende Strategien umsetzen. Anstatt die Rolle der multinationalen Konzerne unverhohlen als das wahre Gesicht des Kapitalismus zu kritisieren, sollte man genau feststellen, was sie sich für ihre Investitionen wünschen.

Anstatt der negativen Aspekte sollte man die Erfolge der globalen Akteure aus Afrika selbst in den

Vordergrund stellen. Dazu gehören nicht nur die Ikonen des politischen Wandels wie Nelson Mandela oder die zahlreichen Helden des Sports, egal wie wichtig sie sein mögen. Etliche in Afrika beheimatete Firmen sind heute bereits in der Welt führend – SAB Miller, Anglo American, BHP Billiton, MTN, Naspers, De Beers, Econet, MNet, Standard Bank und Investec. Diese Namen beweisen, dass dem allgemeinen Bild hilfloser Abhängigkeit durchaus auch eigene afrikanische Kenntnisse und die Fähigkeit zu vorausschauenden strategischen und geschäftlichen Entscheidungen gegenüberstehen. Der Erfolg dieser Firmen gründet sich auf nichts anderes als die Nutzung globaler Technologien und Marktchancen. Einige von ihnen, wie z.B. De Beers auf dem Diamantenmarkt, sind nicht nur Nutznießer, sondern treibende Kräfte der Globalisierung. Dass diese Firmen trotz gelegentlicher politischer Turbulenzen in ihren afrikanischen Heimatländern Erfolge einheimen konnten, beweist die Flexibilität und Kühnheit ihrer führenden Köpfe.

■ **Fazit: Kein Paradigmenwechsel erforderlich**

Obwohl es für die führenden Persönlichkeiten des Kontinents schwer ist, das Gleichgewicht zwischen Existenzsicherung in der Politik einerseits und Vernunft in der Wirtschaft andererseits zu wahren, beweisen die wirtschaftlichen Erfolge Afrikas wie auch zuvor die der südostasiatischen Länder, dass für die weitere Entwicklung Afrikas kein Paradigmenwechsel erforderlich ist. Zur Zeit ist kein alternatives Entwicklungsmodell in Sicht, das von der allgemein akzeptierten Orthodoxie abweicht und der Bedeutung der soliden demokratischen Institutionen abträglich sein könnte. Trotzdem ist all dies, genau wie die Hilfe von außen, kein Allheilmittel an und für sich.

Die Konzentration auf die Hilfe der internationalen Gemeinschaft ist von der zugrunde liegenden Denkweise her nicht mit dem Wunsch der afrikanischen Führer zu vereinbaren, den Menschen ein „Afrikagefühl“ zu vermitteln, einen gewissen Stolz auf die eigene Politik und die eigenen Institutionen, die durch die Kolonialzeit und die Jahre schlechter Staatsführung nach der Unabhängigkeit schwer angeschlagen sind. Afrikas Erfolge herauszustellen und

sich der Globalisierung positiv zuzuwenden entspricht viel mehr dem ehrgeizigen Ziel der Selbstbestimmung für den Kontinent.

Deswegen hängt es nicht allein von der Gunst oder Missgunst Dritter ab, ob sich der Kontinent von seiner Stagnation erholt. Wichtig ist vielmehr die Staatsführung Afrikas und die Qualität seiner Führer. Solange aber diejenigen, die sich selbst als die neue demokratische Generation in Afrika bezeichnen, ihre Nachbarn weiterhin verhätscheln und in Schutz nehmen und den Westen für alles Schlechte verantwortlich machen, wird die Entwicklungshilfe so wirkungslos bleiben wie die Trillion US-Dollar, die der Kontinent bereits erhalten hat. Selbstverpflichtungen und Versprechungen können niemals denselben Wert haben wie eine aufgeklärte Staatsführung. Oder, wie es ein ranghoher Vertreter der Weltbank kürzlich ausdrückte: „Afrikas größtes Problem liegt in der Tatsache, dass einige seiner Führer für alles verantwortlich sind. Viele reden den Ausländern nach dem Mund und machen zuhause alles anders.“ Spätestens die Blair-Kommission hat den Beweis dafür geliefert, wie gewandt man sich mittlerweile ausdrücken kann.

Innerstaatliche Determinanten sind der Schlüssel zu Wachstum und Stabilität, und die entsprechenden Motoren werden sich in den afrikanischen Ländern selbst finden müssen. Ob der Wandel kommt, hängt deshalb weniger von der Großzügigkeit und den Handlungen Anderer ab als von den in den Ländern selbst vorhandenen Kenntnissen und Führungsqualitäten. Wichtig ist weiterhin, der Wirtschaft Spielraum und Chancen zu eröffnen und nicht nach dem Motto zu handeln: „Wenn das Haus erst einmal steht, findet sich schon jemand, der einzieht.“ Indien ist schon von der Größe seines Marktes und seiner Bevölkerung her für die Wirtschaft attraktiv, während die meisten Länder in Afrika einzelne Industrien und Firmen gezielt wegen Investitionen ansprechen müssten. Dies bedingt wiederum eine detaillierte Planung und eine Kenntnis der Bedürfnisse auf Seiten der Wirtschaft, die mindestens so umfassend sein sollte wie das Wissen der Unternehmen um die Stärken und Schwächen eines Landes. Diese Wissenslücke zu schließen und auf die Details einzugehen ist weit sinnvoller als die Verkündung großartiger Pläne und übergreifender Strategien.

Die Entwicklung Afrikas wird also mehr von Selbsthilfe als von Hilfe und mehr von internen als von externen Strategien bestimmt. Anstatt ihre Nöte zu beklagen, müssten die Führer Afrikas ihre Energie der Förderung der Wirtschaft widmen. Der wichtigste Beitrag, den der Westen und andere externe Akteure zur Verbesserung der Wirtschaftsleistungen und zur allgemeinen Erholung in Afrika – und damit auch zur Sicherung ihrer eigenen Interessen – leisten können, besteht wahrscheinlich darin, Verantwortungsbewusstsein und Transparenz zu fördern und somit das oft fehlende Bindeglied zwischen den afrikanischen Regierungen und ihren Bürgern entweder erst zu schaffen oder zu verstärken. Der Aufbau demokratischer Institutionen spielt dabei eine Schlüsselrolle.

In derselben Zeit, die die afrikanischen Länder benötigen, um Unternehmen, Industrien und ihre Staatsführung auf- und auszubauen, werden sie auch allmählich hohe Wachstumsraten erreichen. Zusammen mit neuen Technologien müssen zweckentsprechende Verfahren in den Institutionen der Wirtschaft genauso eingeführt werden wie Kapital. Ein schneller Höhenflug der Wirtschaft auf dem ganzen Kontinent erscheint deshalb eher unwahrscheinlich; stattdessen werden sich aufgrund bestimmter Vorteile in der Staatsführung hier und da einzelne Zentren des Erfolgs herausbilden. Diese politische Aussage ist schwer verdaulich für eine Bevölkerung, die sich nach einer schnellen Besserung der wirtschaftlichen Lage sehnt. Aber es hat auch nie jemand gesagt, alles sei einfach.