

Helmut Zell. Buchbesprechung veröffentlicht in: Entwicklung und Zusammenarbeit, 34.1993:12, Frankfurt

Frances Stewart, Sanjaya Lall, Samuel Wangwe (Hrsg.), Alternative Development Strategies in SubSaharan Africa, The Macmillan Press Ltd., Houndsmills u.a., 1992 (ISBN 0-333-54809-4), 484 Seiten

Die Länder Afrikas südlich der Sahara haben ein Jahrzehnt wirtschaftlicher Stagnation, De-Industrialisierung, wachsende Armut und Verelendung hinter sich. Um diesen Abwärtstrend umzudrehen, wurden in den 80er Jahren in vielen dieser Länder Stabilisierungs- und Anpassungsprogramme unter Leitung der Weltbank und des IWF durchgeführt.

Die sechzehn Autoren aus den Ländern Großbritannien, USA, Kanada, Tanzania, Nigeria und Italien, die zu dem Sammelband beigetragen haben, stellen den Anpassungsprogrammen ein schlechtes Zeugnis aus: Sie hätten sich nicht nur als ungeeignet erwiesen, die kurzfristig orientierten Stabilisierungsziele zu erreichen (Besserung der Zahlungsbilanzen, Wachstum und Steigerung der Exporte, etc), sondern sie hätten sogar nachteilige Effekte für die langfristigen Entwicklungsmöglichkeiten gehabt, weil sie zur De-Industrialisierung dieser Länder beigetragen und die Entwicklung einer eigenständigen technologischen Kapazität behindert hätten.

Die sechs Aufsätze des ersten Abschnitts behandeln allgemeine Probleme der Entwicklung, wobei der Industrie eine besondere Bedeutung eingeräumt wird. Im einleitenden Hauptaufsatz werden von den drei Herausgebern Stewart, Lall und Wangwe die zentralen Aussagen der einzelnen Beiträge zusammengefaßt und Vorschläge für eine Strategie formuliert, die - so der Anspruch - den Ländern Afrikas eine Zukunftsperspektive bieten soll.

Die Länderstudien im Teil 2 untersuchen den Entwicklungsstand der Industrie von Tanzania, Nigeria, Zimbabwe und der Elfenbeinküste und gehen der Frage nach, wie ihre technologische Kapazität gesteigert werden könnte.

Die Beiträge des dritten Teils behandeln Vor- und Nachteile von verschiedenen Eigentumsformen von Unternehmen, d.h. Staat, private in- oder ausländische Investoren.

Worin unterscheidet sich die vorgeschlagene Strategie von der Politik der Weltbank und des IWF?

Schon in ihrem einleitenden Beitrag stellen die Herausgeber fest, daß ihre Vorschläge mit der Weltbankstudie aus dem Jahr 1989 "SubSaharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth" sehr viel gemeinsam haben (44). Dieser Studie werfen sie allerdings vor, dem Widerspruch zwischen den kurzfristig orientierten Anpassungsprogrammen und den langfristigen Entwicklungserfordernissen nicht die notwendige Aufmerksamkeit geschenkt zu haben. Das Erkennen dieses Widerspruches sei das Hauptergebnis dieses Buches.

Die Notwendigkeit einer weiteren Industrialisierung wird ausdrücklich betont (14). Dazu sei es notwendig, einen prekären Kurs zu steuern zwischen dem kurzfristigen Ziel der Effizienzsteigerung und dem langfristigen Ziel der Entwicklung der einheimischen technologischen Kapazität (23). Branchen mit einem dynamischen komparativen Vorteil sollten gezielt durch Subventionen oder Zollschutz gefördert werden. Diese Forderungen können - in dieser allgemeinen Formulierung - nicht falsch sein. Derartige Überlegungen, die auf Friedrich List zurückgehen, haben mittlerweile in der entwicklungspolitischen Diskussion stark an Akzeptanz gewonnen. Schwieriger wird es allerdings sein, die konkreten wirtschaftspolitischen Maßnahmen so zu gestalten, daß beide Gesichtspunkten in einem ausgewogenen Maße zum Tragen kommen. Insbesondere ist es fraglich, ob die Akteure für die Planung und Umsetzung einer solchen Politik, nämlich die jeweiligen Staatsapparate und die internationalen Geberorganisationen, die dazu notwendige Kompetenz besitzen.

Nicht überzeugen kann die Behauptung, daß die Unfähigkeit der afrikanischen Länder, die eigenen technologischen Fähigkeiten (241) zu entwickeln, ursächlich darauf beruht, daß die Strukturanpassungsprogramme den Aspekt von Lerneffekten vernachlässigt hätten (23). Hier wird der Eindruck vermittelt, daß durch eine entsprechende Berücksichtigung dieses Aspekts bei der Formulierung von Anpassungsprogrammen ein technologisches Aufholen möglich wäre. Doch es wird nicht geprüft, ob angesichts der großen technologischen Rückständigkeit der Industrie dieser afrikanischen Länder, nicht nur zu den Industrie-, sondern auch zu den Schwellenländern, ein Aufholen überhaupt noch möglich ist.

Im Gegensatz zur Weltbank halten die Herausgeber eine umfassende Privatisierung der vielen Staatsbetriebe weder für wünschenswert noch für politisch oder wirtschaftlich durchführbar (24).

Schon aus Mangel an einheimischen Unternehmern sei dies nicht möglich (24). Eine Übernahme der Staatsbetriebe durch ausländische Unternehmen sei ebenfalls kein Ausweg: Einerseits gäbe es nur wenige Interessenten für Direktinvestitionen in diesen Ländern, und zum andern sei eine stärkere Engagement von Multis auch nicht wünschenswert. Viele ausländische Beteiligungen hätten die in sie gesteckten hohen Hoffnungen nicht erfüllt, sondern seien im Gegenteil sogar für die jeweiligen Gastländer nachteilig gewesen (21).

Stattdessen schlagen die Autoren vor, durch geeignete Maßnahmen die Effizienz der staatlichen Unternehmen zu erhöhen. Ferner wird dafür plädiert, sich beim industriellen Aufbau vor allem auf solche Industriebetriebe zu stützen, die von einheimischen Managern geleitet werden oder sich im Besitz von einheimischen Eigentümern befinden (25)

Die bestehende Kleinindustrie in diesen Ländern böte ein enormes Entwicklungspotential (41). Um sie gezielt zu fördern, wird vorgeschlagen, einen Teil der verfügbaren Kredite und Devisen für die Kleinindustrie zu reservieren (26). Dieser Vorschlag erscheint ordnungspolitisch bedenklich, schwer praktikabel und letztlich auch unnötig, wenn man der Aussage an anderer Stelle glauben darf, daß die Kleinindustrie überdurchschnittlich effizient sei (41).

Diese sehr skeptische Beurteilung von ausländischen Unternehmen und die sehr hoffnungsvolle Einschätzung des einheimischen Unternehmertums wird jedoch durch die empirischen Aussagen in diesem Buch nicht gestützt.

So wird etwa festgestellt, daß die unternehmerischen Fähigkeiten in diesen Ländern wenig entwickelt seien (19). Im Gegensatz zu Asien und Lateinamerika hätten sich die kleinen einheimischen Handwerks- und Industriebetriebe in Afrika nur selten zu größeren Unternehmen weiterentwickelt (201). An anderer Stelle wird ausgeführt, daß der informelle Sektor zwar sehr aktiv sei, aber daß die dort vorhandenen unternehmerischen Fähigkeiten keineswegs ausreichen würden, moderne Produktion zu betreiben (116). Lall weist darauf hin, daß gerade die Länder, die einem großen Umfang ausländische Fachkräfte und Investitionen an sich ziehen konnten, die größten Industrialisierungserfolge aufweisen, nämlich Zimbabwe, Cote d'Ivoire, Kenya, Gabon, Mauritius. (109). An anderer Stelle wird festgestellt, daß die erfolgreiche Entwicklung von Mauritius wesentlich mit der Aktivität von Unternehmen aus Hongkong und den Unternehmern indischer Herkunft zu tun hat (18). Ridell betont ausdrücklich die Wichtigkeit von ausländischen Direktinvestitionen für Zimbabwe und Elfenbeinküste (215) Auch Cockcroft stellt in seinem Beitrag fest, daß ausländische Direktinvestitionen während der letzten 30 Jahre eine wichtige Rolle in den afrikanischen Wirtschaften gespielt haben (365).

Gegen ausländische Direktinvestitionen wird vorgebracht, daß diese die Möglichkeit für die Einheimischen begrenzt würde, ihre eigenen Fähigkeiten zu entwickeln (25, 41). Daß die überlegene Konkurrenz von ausländischen Unternehmen einheimische Unternehmer in ihrer Entwicklung behindert, ist zwar theoretisch denkbar, hat aber in der Praxis keine größere Bedeutung, weil ausländische Unternehmen meist nur in solchen Produktbereichen investieren, in denen keine lokalen Hersteller tätig sind. Meines Erachtens ist es von den Autoren etwas leichtfertig, ausländische Investoren, die für die Entwicklung dieser Länder dringend benötigt werden, zu entmutigen.

Hat Afrika eine Chance? Das Buch sagt ja: Entwicklungsfortschritte wären möglich, wenn eine alternative Strategie verfolgt würde. Damit die vorgeschlagene Strategie erfolgreich sein kann, müßten nach Ansicht der Herausgeber folgende Bedingungen erfüllt sein: Den Ländern müßten die Außenschulden gestrichen, die Rohstoffpreise müßte stabilisiert und der Mittelzufluß nach Afrika müßte verdoppelt werden (43). Die Chancen, daß sich diese Bedingungen einstellen werden, sind allerdings gering.

Der Titel ist etwas irreführend. Denn auf das im Titel genannte Thema einer alternativen Strategie gehören im engen Sinn nur die ersten drei der insgesamt 16 Artikel des Buches. Das heißt natürlich nicht, daß die anderen Artikel nicht interessant wären. Sie liefern wichtige Erkenntnisse über die wirtschaftliche Situation und Entwicklungen in den Ländern südlich der Sahara.

Nicht behandelt werden in dem Reader die globale Umweltproblematik und die sich möglicherweise daraus ergebende Konsequenzen für entwicklungsstrategische Überlegungen. Es fehlt auch ein Bezug zu UNPAAERD (Aktionsprogramm der VN für die wirtschaftliche Gesundheit und Entwicklung Afrikas, 1986 - 1990). Es fehlt auch eine Bezugnahme zur Arbeit der Economic Commission of Africa der VN, die bereits im Jahr 1989 eine "afrikanische" Variante eines alternativen Strukturanpassungsprogramms ("AAF-SAP") vorgelegt hat.

Es ist ein interessantes Buch, das den Versuch unternimmt, den Konzepten der Weltbank empirisch und entwicklungstheoretisch Paroli zu bieten. Es regt zur Kontroverse an und wird einen wichtigen Beitrag zur entwicklungsstrategischen Diskussion des afrikanischen Kontinents leisten.