

Wirtschaftsreformen in Afrika: Getragen von der Gunst der Geber?*

Von Rolf J. Langhammer**

1. Afrikas wirtschaftlicher Verfall: Eine Vorgeschichte dauerhafter Mißerfolge

Politische Unabhängigkeit und ökonomischer Verfall sind zum prägenden Begriffspaar für die Entwicklung Afrikas südlich der Sahara (im folgenden Afrika genannt) in den vergangenen dreißig Jahren geworden. Konnte noch die erste Hälfte dieser Periode unter günstigen weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen wie steigender Rohstoffnachfrage und raschem Wachstum in den Industrieländern mit einem Pro-Kopf-Einkommensanstieg von jährlich etwa 1,2 vH bewältigt werden,¹ so leiteten die Schockwellen der Ölpreisanstiege in den siebziger Jahren auch für die ölreichen afrikanischen Länder die Wende zum Schlechteren ein: zwischen 1977 und 1985 sank das afrikanische Pro-Kopf-Einkommen um 15 vH. In einem Ende 1984 erschienenen Beitrag des Autors (*Langhammer*, 1984) wurde dieser Verfall mit der Existenz eines sich ausdehnenden unproduktiven Sektors (im folgenden Rentensektor) erklärt, dessen wesentliche Charakteristika Alimentation und Nepotismus waren. Der Rentensektor – so das Argument – belastete die Verteilung von Ressourcen auf den produktiven Sektor mit einer impliziten Steuer und drückte damit die Kapitalproduktivität in diesem Bereich der Wirtschaft weit unter das Maß, das in diesen kapitalarmen Ländern angemessen gewesen wäre.

Mangelnder Widerstand gegen die implizite Besteuerung wegen fehlender Transparenz, steigende Rohstoffpreise und die noch kolonial geprägte Unterstützung von außen (z.B. durch die Konvertibilitäts- und Wechselkursgarantie in der Franc-Zone) stabilisierten den Rentensektor

* Verantwortlicher Herausgeber/editor in charge: B.F.

** Der Autor dankt drei anonymen Gutachtern für wertvolle Hinweise zum Manuskript.

¹ Dieses Ergebnis darf nicht darüber hinwegtäuschen, daß sich bereits in den sechziger und frühen siebziger Jahren der Abstand zu den anderen Entwicklungsländern vergrößerte, deren Einkommensanstieg mehr als doppelt so stark war (*World Bank*, 1981: 3).

eine Zeitlang auf einem relativ hohen Niveau, das im Gegensatz stand zum niedrigen Einkommensniveau, dem relativ kleinen Staatssektor und der engen Besteuerungsbasis. Denn normalerweise ist das Rentenangebot einkommenselastisch, d.h. erst mit steigendem Pro-Kopf-Einkommen wachsen die Besteuerungsbasis und der Staatssektor und damit auch der Anreiz, in ökonomische Renten zu investieren.

Mit sinkenden Rohstoffpreisen, zunehmendem Besteuerungswiderstand der benachteiligten Faktoren und Sektoren und der Verkleinerung der Besteuerungsbasis durch Flucht in die informellen Märkte wurde Afrikas Krise existentiell. Die Agrarproduktion nahm drastisch ab;² die Ernährungsbasis war nicht mehr gesichert. Leistungsbilanzdefizite wuchsen weit über das Maß hinaus, das durch Entwicklungshilfe finanzierbar gewesen wäre.³ Politische Destabilität breitete sich vor dem Hintergrund eines kontinuierlichen Rückgangs des realen Pro-Kopf-Einkommens von 1980 - 92 um jährlich etwa 0,8 vH aus. Die nicht-afrikanischen Entwicklungsländer der unteren und mittleren Einkommenskategorie insgesamt konnten hingegen im gleichen Zeitraum etwa 2 vH jährlich hinzugewinnen, von ostasiatischen Ländern mit einem Anstieg um 6 vH ganz zu schweigen.

Um die Kontrolle über die Besteuerungsbasis zurückzugewinnen, erklärten sich afrikanische Regierungen (später als andere Staaten in Lateinamerika und Asien) etwa Mitte der achtziger Jahre zu Strukturanpassungsprogrammen bereit.

2. Strukturanpassung in Afrika. Thesen und Gegenthesen

Detaillierte Ergebnisse dieser Reformprogramme liegen nun nach einer knapp zehnjährigen Erfahrung für sechszwanzig afrikanische Staaten vor. Sie sind von der Weltbank in mehreren ausführlichen Studien gewürdigt und bewertet worden (*World Bank*, 1994a; *Husain/Faruquee*, 1994).

² 1977 - 79 betrug der Durchschnittsindex der Agrarproduktion pro Kopf nur noch 91 gemessen am Basiswert (1960 - 71 = 100) (*World Bank*, 1981: 143).

³ War die offizielle Entwicklungshilfe (ODA) zu Beginn der siebziger Jahre beispielsweise noch höher als das Leistungsbilanzdefizit der ölexportierenden afrikanischen Länder, so finanzierte ODA zehn Jahre später nur noch etwa die Hälfte des Defizits (ebenda). Der damit notwendig gewordene Rückgriff auf kommerzielle Kredite bedeutete aber wegen steigender Realzinsen eine immer höhere Belastung der öffentlichen Haushalte, der sich viele afrikanischen Regierungen dadurch entzogen, daß sie Banken und sonstige Finanzinstitute zu Zwangsanlagen in niedrig-verzinslichen Staatspapieren veranlaßten und hohe Mindestreserveanforderungen stellten. Dadurch wurde die finanzielle Mittlerfunktion der Banken beeinträchtigt und die Kreditaufnahme des privaten Sektors verdrängt.

Zwei zentrale Ergebnisse der Weltbank-Studien sollen im folgenden in Thesenform formuliert und mit Gegenthesen aus der Sicht des rent-seeking konfrontiert werden.

1. These der Bank: Strukturanpassung war in den afrikanischen Niedrigeinkommensländern insgesamt erfolgreich. Sie hat dazu beigetragen, Geld- und Kapitalmärkte zu stabilisieren, Verzerrungen auf Faktormärkten und Gütermärkten abzubauen und Wachstumsprozesse in Gang zu setzen. Die Bank gesteht ein, daß Bereitschaft und Ergebnis von Strukturanpassung in Afrika bei weitem nicht an das heranreichen, was in Lateinamerika, vor allem aber in Asien erzielt wurde. Vor allem blieben auch in den relativ erfolgreichen Ländern Afrikas die Arbeitsmärkte hoch reguliert, d.h. die Segmentierung zwischen einem kleinen formalen Arbeitsmarkt und dem großen Sammelbecken des informellen Sektors blieb erhalten. Dennoch spricht die Bank der Strukturanpassung insgesamt ein gutes Zeugnis aus. Übersetzt in die Theorie des „rent-seeking“ heißt dies: Strukturanpassung hat dazu beigetragen, die Kosten von rent-seeking zu erhöhen und damit die relative Attraktivität des Rentensektors gegenüber dem produktiven Sektor zu senken. Ressourcen wurden daher wieder stärker in den produktiven Sektor gelenkt. Renten wurden dadurch erodiert.

Gegenthese: Zwar wurden heimische Renten abgebaut (dies wird im folgenden gezeigt). Sie wurden aber durch „internationale Renten“, d.h. hoch subventionierte externe Unterstützung substituiert, so daß nicht das Gesamtvolumen, sondern lediglich die Struktur der Renten verändert wurde. Diese Strukturveränderung hat wichtige Verteilungswirkungen und in der Folge auch Allokationswirkungen, auf die die Weltbank nicht eingeht. Es kommt also auf die Inzidenz der Renten an, d.h. auf die Frage, wer die alten und wer die neuen Renten erhält und wie die Betroffenen auf diese Verschiebungen reagieren.

2. These der Bank: Die Bank behauptet, zwischen den Ländern unterscheiden zu können, die sich positiv anpassten, also ihre Faktor- und Gütermärkte stabilisierten und öffneten, und denen, die wenig oder keine Reformbereitschaft zeigten. Sie trifft eine Unterscheidung zwischen drei Gruppen (Tabelle 1, rechte Seite) und gibt vor, Wachstumsunterschiede zwischen den drei Gruppen nach 1986 mit dieser unterschiedlichen Reformbereitschaft erklären zu können. Sie gesteht ein, daß es unterschiedliche Ausgangsniveaus gab, daß also eine Rangfolge der Länder nach dem Stand der Makropolitik am Ende des Beobachtungszeitraums 1991 (Tabelle 1, linke Seite) nicht mit der Rangfolge nach der Reformintensität übereinstimmen muß. So gibt es zwar eine signifikant positive Korrelation zwischen beiden Rangfolgen, aber auch eklatante Ausreißer wie Tansania und Simbabwe (gute Politik

aber schlechte Ergebnisse) und Gabun (schlechte Politik aber gute Ergebnisse).⁴

Die Existenz von Abweichungen zwischen beiden Ranglisten kann auch darin begründet liegen, daß der Zeitbedarf für den Erfolg von Reformen sehr zwischen afrikanischen Ländern differiert, daß Reformprogramme häufig abgebrochen und erst später wieder aufgenommen werden, und daß schließlich externe Schocks Länder unterschiedlich treffen. In der Tat ist bekannt, daß Angebotselastizitäten in diesen Ökonomien grundsätzlich lange niedrig bleiben und daß vor allem Investitionsbereitschaft und die Bereitschaft der Haushalte und Unternehmen, Aktiva des offiziellen Kapitalmarkts im Portfolio zu halten, in Afrika grundsätzlich sehr gering sind und lange gering bleiben. So schreibt die Bank lapidar: „Savings have traditionally been low throughout the region, and adjustment has had little impact on them so far ... Investment generally responds slowly to adjustment programs – in Africa and elsewhere“ (*World Bank*, 1994a: 154).

Gegenthese: Unterschiede im Wachstum des Bruttoinlandsprodukts (BIP) sind zumindest für die beiden ersten Gruppen marginal und im wesentlichen extern verursacht (u.a. durch die Rohstoffpreisentwicklung). Eine „marktkonforme“ nationale Anpassungspolitik kann sich dann nicht mit guten Ergebnissen dauerhaft von der Politik benachbarter Länder mit geringerer Bereitschaft zur Anpassung abheben, wenn ein hohes Integrationsniveau der Güter- und Faktormärkte besteht. Dieses besteht in vielen sub-saharischen Ländern. Grenzen für Güter und Faktoren sind weitgehend offen. Informelle Märkte sind sowieso verflochten durch illegalen grenzüberschreitenden Handel (*Deardorff/Stolper*, 1990; *Jamal*, 1988), durch Migration und nicht registrierte Kapitalbewegungen, aber auch Transaktionskosten im grenzüberschreitenden offiziellen Handel und Kapitalverkehr auf formalen Märkten werden durch Ansätze von Zollunionen und existierende Währungsunionen zumindest im frankophonen Raum gesenkt. Führt also eine „gute“ (oder eine weniger „schlechte“) nationale Politik zu einer wirtschaftlichen Gesundung relativ zu den Nachbarländern, die nicht reformbereit sind, löst dies einen

⁴ *Mosley* und *Weeks* (1993: 1587) kritisieren die Ranglisten als willkürlich, da die Bank Länder, die Anpassungspolitiken durchhalten, als Indiz für Reformenerfolge heranzieht, Länder, die Reformen abbrechen, aber nicht als Indiz für ein Scheitern von Reformen wertet. Insgesamt schneiden die Franc-Zonen-Länder mit dem System fester Wechselkurse deutlich schlechter ab als die anglophonen Länder, denen der Wechselkurs als Anpassungsinstrument zur Verfügung steht. Dies unterstreicht die generelle „Philosophie“ der Bank, derzufolge ohne reale Wechselkursanpassung (= Abwertung) über Nominalkursänderung kaum ein Reformenerfolg möglich ist, daß aber dieses Reformelement keinesfalls allein den Erfolg garantieren kann. Dem steht die „Philosophie“ der UN Wirtschaftskommission für Afrika entgegen, die die Bedeutung der öffentlichen Investitionen in der Infrastruktur als Engpaßfaktor für die Gesundung hervorhebt (*UN*, 1989).

Tabelle 1

Weltbank-Ranglisten für Strukturanpassungen in Afrika

Rangliste nach dem Stand der Makropolitik ^a			Rangliste nach den Veränderungen der Makropolitik ^b			
1990 - 1991			1981-1986 bis 1987-1991			
Angemessen	Ghana	(1)	Große Verbesserung	Ghana	(1)	
Hinreichend	Burundi	(2)		Tansania	(2)	
	Gambia	(3)		Gambia	(3)	
	Madagaskar	(4)		Burkina Faso	(4)	
	Malawi	(5)		Nigeria	(5)	
	Burkina Faso	(6)		Simbabwe	(6)	
	Kenia	(7)		Geringe Verbesserung	Madagaskar	(7)
	Gabun	(8)			Malawi	(8)
	Mauretanien	(9)			Burundi	(9)
	Nigeria	(10)			Kenia	(10)
	Senegal	(11)			Mali	(11)
	Togo	(12)			Mauretanien	(12)
	Mali	(13)			Senegal	(13)
	Uganda	(14)	Niger		(14)	
	Schlecht	ZAR	(15)		Uganda	(15)
Niger		(16)	Verschlechterung		Benin	(16)
Benin		(17)			ZAR	(17)
Ruanda		(18)			Ruanda	(18)
Tansania		(19)			Sierra Leone	(19)
Simbabwe	(20)	Togo		(20)		
Sehr schlecht	Elfenbeinküste	(21)		Sambia	(21)	
	Kamerun	(22)		Mosambik	(22)	
	Kongo	(23)		Kongo	(23)	
	Mosambik	(24)		Elfenbeinküste	(24)	
	Sierra Leone	(25)		Kamerun	(25)	
	Sambia	(26)	Gabun	(26)		

^a Stand des Budgetgleichgewichts, der monetären Stabilität und des Wechselkursgleichgewichts. -
^b Veränderungen des Budgetgleichgewichts, der Seigniorage, der Inflation, des realen effektiven Wechselkurses und des Schwarzmarktwechselkurses.

Quelle: World Bank (1994a, Tabelle B1 und B5).

Arbeitskräfte- und Güterzustrom aus, der dazu führt, daß der Gesundheitsvorsprung wieder eingebüßt wird. BIP Wachstumsunterschiede werden damit schnell eingeebnet. Dies trägt zur Erklärung bei, warum die Streuung der Wachstumsraten des BIP zwischen afrikanischen Staaten nach Einleitung von Strukturanpassungsmaßnahmen zurückgegangen ist.⁵ Konnten früher noch positive Wachstumsausreißer in Afrika gerühmt werden (Elfenbeinküste, Kenia), ist die afrikanische Normalität heute eine weitgehend uniforme Tristesse. Die Ausreißer sind auf das Niveau der benachbarten Staaten gesunken. Dies zeigen auch die Erfahrungen der achtziger Jahre. Wer in der ersten Hälfte rasch im Wachstum einbrach, holte besonders schnell auf und umgekehrt, wer rasches Wachstum zu verzeichnen hatte, verlor ebenso schnell. Unterschiede in der Veränderungen der Investitions- und Sparquoten zeigen sich nur gegenüber der dritten Gruppe der „schlechten Anpasser“. Sie hatte aber im übrigen 1991 immer noch ein deutlich höheres Sparniveau als die beiden anderen Gruppen, wiederum ein Zeichen für einen Angleichungsprozeß (Tabelle 2).

Die Weltbank zeigt diesen Angleichungsprozeß im übrigen selbst auch in ihren Wirkungsanalysen indirekt dadurch, daß der wichtigste erklärende Faktor von BIP-Wachstumsveränderungen nicht etwa Veränderungen der heimischen Politik waren oder Veränderungen in der externen Unterstützung. Statt dessen besteht ein hoch signifikanter negativer Zusammenhang zwischen Wachstum in der Vorperiode und Wachstum in der beobachteten Periode (*World Bank*, 1994a: 140).

Es gibt also der Gegenthese zufolge zwischen den afrikanischen Staaten ein System kommunizierender Märkte oder auch eine wechselseitige Oberlieger-Untertlieger Beziehung, die als negative grenzüberschreitende Externalität aus der Sicht der Reformländer bezeichnet werden kann, wenn Nachbarländer nicht reformwillig sind. Damit wird die Nachhaltigkeit nationaler Anpassung beeinträchtigt. Beide Gegenthesen werden im folgenden diskutiert.

3. Das afrikanische Reformkonzept: Mehr externe Unterstützung als Preis für Reformen

Wie sehr der heimische Rentensektor den produktiven Sektor indirekt besteuert, zeigt das aus neoklassischer Sicht überraschende Ergebnis von Schätzungen zur marginalen Kapitalproduktivität in Entwicklungsländern gestaffelt nach ihrem Einkommensniveau. Die Schätzungen, die

⁵ Für alle Stichprobenländer sank der Variationskoeffizient im Pro-Kopf-Einkommenswachstum von -0,37 vH in der Phase 1981 - 86 auf -0,33 vH in der Phase 1987 - 91.

Tabelle 2

**Unterschiede zwischen Gruppen von afrikanischen Reformländern
im Pro-Kopf-Einkommenswachstum sowie Investitions- und Sparquoten 1987 - 91
im Vergleich zu 1981 - 86^a**

Kriterien	Ländergruppen					
	Große Verbesserung		Geringe Verbesserung		Verschlechterung	
	Median	Durchschnitt	Median	Durchschnitt	Median	Durchschnitt
BIP pro Kopf Wachstumsunterschiede (Prozentpunkte)	1,8	2,0	1,5	1,0	-2,6	-1,6
Unterschiede in Investitionsquoten	1,0	3,0	1,6	0	-4,4	-3,3
Absolute Investitions- quoten 1987-91	20,7	19,6	16,6	16,1	14,4	17,7
Unterschiede der heimischen Sparquoten	3,3	1,8	1,6	2,1	-3,3	-5,0
Absolute Sparquoten 1987-91	7,9	10,0	6,9	7,7	13,4	13,1

^a Ländereinteilung nach Tabelle 1, rechte Seite

Investitionsquote: heimische Bruttoinvestition/BIP
Sparquote: heimische Bruttoersparnisse/BIP

Quelle: Weltbank (1994a, Tabellen A23 und A24). Eigene Berechnungen.

sich allein auf die Kapitalproduktivität des produktiven Sektors beziehen, zeigen, daß diese Produktivität in den kapitalärmsten Ländern am niedrigsten ist und mit steigendem Einkommen steigt (Tabelle 3).⁶ Auch wenn nicht geleugnet werden kann, daß diese Schätzungen von der Datenlage her mit großer Vorsicht betrachtet werden müssen und auch

⁶ Die Auswahl der Länder ist allein durch die Datenverfügbarkeit bestimmt. Der Anstieg der Kapitalproduktivität in Afrika in den achtziger Jahren zumindest in die Nähe des Niveaus der Kontrollgruppe ist wegen des Fehlens von nennenswerten Zuflüssen von privatem Auslandskapital erklärungsbedürftig. Es bietet sich wegen des relativ geringen Anstiegs bei gleichzeitigem deutlichen Abfall der Kapitalproduktivität der Kontrollgruppe die These an, daß die in der Kontrollgruppe vertretenen Länder stärkere Anstrengungen zur Strukturanpassung betrieben haben und daher kurzfristig eine stärkere Neubewertung ihres Kapitalstocks (konkret: eine Abwertung) hinnehmen mußten als die afrikanischen Länder. Angesichts erheblicher Varianz innerhalb der Gruppen und geringer Anzahl der Beobachtungen ist die These allerdings nicht durch einen Test auf statistische Signifikanz der Unterschiede der Mittelwerte zwischen den beiden Gruppen zu belegen.

auf eine Vielzahl anderer Faktoren zurückgeführt werden können,⁷ sind sie doch ein Indiz dafür, daß es in den afrikanischen Ländern einen Rentensektor gibt, der Erträge abwirft und daher bei der Messung der Kapitalproduktivität berücksichtigt werden sollte. M.a.w., Schätzungen, wie sie in Tabelle 3 erscheinen, unterschätzen wahrscheinlich systematisch die Kapitalproduktivität der gesamten wirtschaftlichen Aktivitäten einschließlich des Rentensektors und erklären damit auch, daß für Investoren, die sich nur an der für den produktiven Sektor gemessenen Produktivität orientieren, kein Anreiz besteht, Risikokapital in Afrika einzusetzen. Somit kann Afrika nur dann wieder attraktiver für Risikokapital werden, wenn die Renten abgebaut und die implizite Steuer auf den Kapitaleinsatz im produktiven Sektor sinkt. Wie groß der Rentensektor und damit der ungeschätzte Ertrag von Investitionen in diesem Sektor ist, läßt sich nur sehr fragmentarisch beantworten.

Tabelle 4, linke Seite, zeigt Schätzungen auf der Basis von vier wichtigen Einzelrenten:⁸

- die Besteuerung des internationalen Handels (Importzölle);⁹
- die implizite Besteuerung des Agrarsektors als Abweichung der niedrigeren heimischen Agrarpreise von den höheren Weltmarktpreisen für

⁷ So ist es beispielsweise möglich, daß öffentliche Investitionen in Wirklichkeit Konsum darstellen, wenn sie weniger aus Ertragsgesichtspunkten als aus Prestigebedürfnissen heraus getätigt werden. Untersuchungen zur Wirtschaftspsychologie afrikanischer Stämme zeigen beispielsweise, daß sich wirtschaftlicher Erfolg oft in Umverteilung und verschwenderischem Konsum niederschlägt, um sozial sichtbar und akzeptiert zu werden. Siehe hierzu *Dia* (1991).

⁸ Die Liste der Renten ist nicht erschöpfend und orientiert sich ebenfalls an der Datenverfügbarkeit. Vor allem für die frankophonen Länder wären zusätzliche Rentenelemente zu berücksichtigen, die aus der Möglichkeit erwachsen, im Rahmen der Franc Zone konzessionierte Überziehungskredite bei der französischen Zentralbank in Anspruch zu nehmen.

⁹ Der Autor verdankt einem Gutachter den Hinweis, daß der Anteil von Importzöllen am BIP dann ein problematisches Maß für Renten ist, wenn Zölle auf Konsumgüter als Substitut zu Verbrauchssteuern erhoben werden, es keine heimischen Konkurrenzprodukte gibt und Zölle auf Konsumgüter einen nennenswerten Anteil der Zolleinnahmen ausmachen. Eine Umwidmung von Zöllen in Verbrauchssteuern hätte keine Budget- und Allokationswirkung, könnte aber nach außen als „Reform“ vertreten werden. Nach den vorliegenden Handelsstatistiken dominiert in Afrika die Einfuhr von Zwischen- und Kapitalgütern sowie Nahrungsmitteln. Dennoch ist das Argument deshalb noch lange nicht entkräftet, da die sektorale Disaggregation nach „broad economic categories“ auch die duale Verwendung von Gütern als Konsum- oder Investitionsgut nicht ausschließt. Detaillierte Studien über die Struktur der Importprotektion in afrikanischen Ländern lassen aber den Schluß zu, daß es Protektionsinteressen organisierter Arbeitskräfte im modernen Importsubstitutionsbereich des Verarbeitenden Sektors sind, die die Protektionsstruktur bestimmen. Budgeteinnahmeverhalten sind eher bei Nahrungsmitteln unter Bedingungen unelastischer Nachfrage vorzufinden. Folgt man diesen Studien, so wird in afrikanischen Ländern doch eher der internationale Handel (und dabei der Faktor ausländische Arbeit) besteuert als der heimische Konsum. Siehe hierzu *DeRosa* (1992: 97 – 101).

Tabelle 3
**Grenzproduktivität des Kapitals (GPK) in Afrika
 und anderen Entwicklungsländern**

	1973 - 1980		1980 - 1988	
	Median	Durchschnitt	Median	Durchschnitt
Testgruppe (Afrika)	0,088	0,054	0,103	0,105
Kontrollgruppe (nicht-afrikanische Niedrig- und Mitteleinkommensländer)	0,263	0,161	0,120	0,108
Memo: Entwicklungsländer der höheren Einkommenskategorie	0,238	0,217	0,172	0,167

GPK = 1/*ICOR*

$$= (BIP_e - BIP_b) / \sum_{t_b}^{t_e-1} HBI$$

ICOR = Incremental Capital-Output Ratio
HBI = Heimische Bruttoinvestition

Daten in konstanten Preisen; heimische Währung t_b = Anfangsjahr; t_e = Endjahr

Afrika = Ghana, Tansania, Gambia, Burkina Faso, Simbabwe, Kenia, Madagaskar, Mauretaniens, Senegal, Zaire, ZAR, Sierra Leone, Sambia, Elfenbeinküste

Kontrollgruppe = Indien, Pakistan, Sri Lanka, Ägypten, Bolivien, Philippinen, Papua Neuguinea, Guatemala, Dom. Rep., Ekuador, Paraguay

Memo Gruppe = Malaysia, Korea, Thailand, Chile, Marokko, Türkei, Tunesien, Kolumbien

Quelle: World Bank (1990). Eigene Berechnungen.

- wichtige landwirtschaftliche Exportgüter (Existenz der Marketing Boards);
- Differenz zwischen Schwarzmarktwechsellkurs und offiziellem Wechselkurs als Näherungsgröße für die Rente, die bevorzugte Importeure erhalten, wenn ihnen die Regierung Importlizenzen zum offiziellen Wechselkurs gewährt;

Tabelle 4

Schätzungen heimischer und internationaler Renten in Afrika

	Heimische Renten (in vH vom 1980 BIP)		Internationale Renten			
	1975-81	1981-87	1987		1991	
Botswana	28,0	36,9	10,1	(36,8)	3,7	(83,3)
Burundi	11,6	9,1	15,3	(60,0)	21,6	(77,1)
Kamerun	13,1	7,8	1,7	(31,0)	4,3	(22,7)
Tschad	11,2	9,9	20,3	(71,9)	20,2	(83,0)
Elfenbeinküste	17,6	24,7	2,5	(23,9)	6,7	(29,0)
Ghana	15,5	11,2	7,4	(61,3)	10,3	(75,8)
Guinea	20,2	27,6	11,4	(63,8)	11,7	(50,4)
Lesotho	18,5	27,5	29,4	(69,1)	20,5	(34,7)
Madagaskar	12,4	10,7	15,8	(64,2)	16,4	(80,3)
Mali	8,2	9,7	18,6	(52,0)	18,5	(80,9)
Mauretanien	22,0	28,9	19,0	(73,0)	18,4	(50,5)
Niger	6,1	5,6	16,1	(67,4)	16,2	(58,4)
Nigeria	14,4	10,6	0,3	(8,6)	0,8	(28,7)
Ruanda	9,6	9,0	11,6	(70,5)	21,5	(81,2)
Somalia	8,1	5,7	57,0	(76,1)	58,1 ^a	(81,1)
Sudan	12,7	11,8	10,5	(43,1)	12,4	(80,8)
Swaziland	17,6	22,6	-	-	-	-
Togo	11,4	10,2	10,0	(73,3)	12,4	(80,5)
Uganda	13,6	-	7,2	(61,8)	20,5	(63,2)
Zaire	19,4	16,7	10,7	(67,2)	7,6 ^a	(67,5)
Sambia	27,3	18,6	21,1	(53,0)	23,1 ^a	(76,7)
Simbabwe	20,3	22,7	5,0	(48,0)	6,0	(31,5)
Median	14,0	11,2	11,4	(61,8)	16,2	(67,5)
Durchschnitt	15,4	16,1	14,3	(56,0)	15,8	(62,7)

Heimische Renten werden gemessen als Summe der

- Importzolleinnahmen;
- impliziten Steuern auf landwirtschaftliche Exporte (Eins minus dem Verhältnis von heimischem Abgabepreis zum internationalen Preis zum laufenden offiziellen Wechselkurs) multipliziert mit dem Exportwert in Dollar (nominaler Protektionskoeffizient);
- Wechselkursüberbewertung (Eins minus dem Verhältnis von offiziellem zum Schwarzmarktwechselkurs) multipliziert mit dem Dollarwert der Exporte;
- heimischen Kreditvolumina multipliziert mit dem negativen Realzins.

Internationale Renten sind definiert als die Nettoauszahlung von offizieller Entwicklungshilfe in vH des BIP im Berichtsjahr (in Klammern: Zuschußelement).

^a 1990.

Quelle: Berechnet aus Gallagher (1991); World Bank (1994b); World Debt Tables (1992 - 93, Vol. 2).

- die Kreditvergabe zu negativen Realzinsen (Renten für bevorzugte Kreditnehmer und Besteuerung des Bankensektors).

Die geschätzten Median-Werte (vorzuziehen gegenüber Durchschnittswerten wegen hoher Streuungen) zeigen für die achtziger Jahre Werte von über 11 vH des BIP an.

Diese Größenordnungen sind teilweise Unterschätzungen, da nichttarifäre Handelshemmnisse nicht berücksichtigt werden, teilweise aber auch Überschätzungen, da nicht alle Kredite zu negativen Realzinsen vergeben werden.

Die heimischen Renten können mit den Renten verglichen werden, die afrikanische Länder aus internationalen Quellen erhalten. Als Näherungsgrößen werden für die internationale Rente die ausgezahlte offizielle Entwicklungshilfe und das Zuschußelement zugrundegelegt, und zwar für die Periode *nachdem* die Länder Strukturanpassungsanstrengungen unternahmen und das nationale Rentenniveau senkten. Dahinter steht die Überlegung, daß die Länder für ihre Anstrengungen prämiert werden und daß die multilaterale Hilfe zunehmend zur Linderung der mit der Strukturanpassung verbundenen Anpassungshärten (soziale Dimension der Strukturanpassung) verstanden wird.

Die Näherungsgrößen unterschätzen das Ausmaß der Rente, denn afrikanische Staaten leisten nur etwa 40 vH des vereinbarten Schuldendienstes. Zwischen 1988 und 1992 machten die angehäuften Zahlungsrückstände etwa 60 vH des Schuldenzuwachses aus (*World Bank*, 1995: 9). Weitere Rentenelemente wie die Überziehungskredite für die Franc-Zonen-Mitglieder im Rahmen der Währungsunionen werden dabei auch noch nicht berücksichtigt. Im Ergebnis zeigen sich ähnliche Größenordnungen wie bei den heimischen Renten (Tabelle 4, rechte Seite).

Die Frage, ob im Zuge von Anpassungsprogrammen heimische Renten abgebaut werden, läßt sich für die Länder, deren Datenlage eine Antwort zuließ, eindeutig bejahen. Die Besteuerung des Handels nahm ab, ebenso die Verzerrungen auf den Agrar-, Währungs- und Kapitalmärkten (Tabelle 5). Dies alles waren Ziele und Bestandteile der Strukturanpassungsprogramme. Die internationalen Renten nahmen aber gleichzeitig durchweg zu, ebenso die Zuschußelemente. Daß dieser Anstieg nicht unwichtig war, zeigt die Tatsache, daß in den Weltbankstudien Veränderungen im Wachstum des Bruttoinlandsprodukts und Veränderungen der Nettotransfers signifikant positiv miteinander korrelieren (*World Bank*, 1994a: 140). Die Weltbank erklärt dies damit, daß die Nettotransfers halfen, die Importe wichtiger Zwischen- und Kapitalgüter zu stabilisieren und damit einen Zusammenbruch der heimischen

Industrieproduktion, die fast ausschließlich eine Fertigwarenproduktion ist, zu verhindern.

Im Hinblick auf die Verteilungswirkungen des Wandels in der Rentenstruktur läßt sich zeigen, daß Nutznießer der heimischen Renten, so Einzelstudien für Nigeria, Elfenbeinküste, Senegal und Kenia, in erster Linie drei Gruppen waren: die ausländischen Investoren und die mit ihnen verbundenen heimischen Unternehmer in der hochgeschützten und mit privilegiertem Zugang zum heimischen Kapitalmarkt und zu Importlizenzen versehene Importsubstitutionsindustrie, die Marketing-Boards, die das heimische Agrarangebot zu weit unter Weltmarktpreisen abgeschöpft hatten, sowie öffentliche Unternehmen, denen es bislang gestattet war, Grundnahrungsmittel zu Subventionsbedingungen zu importieren und die zu diesem Zweck Importlizenzen zum offiziellen Wechselkurs erhielten (*Boone, 1994; Himbara, 1994; Lewis, 1994*).

Der Abbau der heimischen Renten führte dabei zu einer recht deutlichen Abwanderungsreaktion der ausländischen Investoren.

Insgesamt halbierten sich die ausländischen Nettoinvestitionen zwischen 1980 bis 1987 (Tabelle 6) trotz des Rohstoffsektors, der durch Strukturanpassung weniger betroffen war als der Industriesektor. Jüngere Daten weisen bis 1992 einen dramatischen Rückgang der französischen Direktinvestitionen in der Franc-Zone aus, die sich 1990 zu 85 vH nur noch auf ein einziges Land, Gabun (mit seinem Ölsektor), konzentrierten (*Banque de France, 1989: 42, 1992: 22*).

Nutznießer des Strukturwandels und der internationalen Renten waren vor allem heimische Unternehmer, die sich vom Handelssektor zum Finanzsektor umorientierten und Banken gründeten. Trotz hoher Anteile von notleidenden Krediten und geringen Prozentsätzen von Kreditvergaben für private Investitionen konnte der Finanzsektor weiterhin Gewinne durch hohe Zins- und Gebührenmargen und privilegierten Zugang zu weiterhin segmentierten Devisenmärkten (multiple Wechselkurse) ausweisen (*Lewis, 1994*). Privatisierungsprogramme mit manipulierten Auktionspreisen und die Gewinne der Marketing Boards durch Warenterminspekulationen schufen ebenfalls Umverteilungsprozesse von Renten zwischen einheimischen Unternehmern, aber keine generelle Verminderung (ebenda; *Boone, 1994; Himbara, 1994*). Internationale Renten schließlich haben diejenigen begünstigt, die Kapitalgüter für die Sanierung von physischer Infrastruktur exklusiv importieren dürfen sowie diejenigen, die weiterhin im formalen Arbeitsmarkt tätig sind. Der vom öffentlichen Sektor dominierte Arbeitsmarkt blieb beispielsweise auch im Reformmusterland Ghana der am stärksten geschützte Markt (*Leechor, 1994: 179*).

Tabelle 5

Indikatoren zum Abbau heimischer Renten und zum Anstieg internationaler Renten in afrikanischen Ländern, 1986 - 91

	Besteuerung des Handels in vH des BIP		Veränderung der Besteuerung der Landwirt- schaft ^a	Veränderung des Schwarz- markwechsel- kurses ^c	Realer Zinssatz auf Einlagen (vH)		Veränderung internationaler Renten 1987-91	
	1986	1992			1981-86	1990-91	Veränderung der Auszahlung von offizieller Ent- wicklungshilfe (vH des BIP ^c)	Veränderung des Zuschuß- elements ^c
Burundi	6,5	5,0	+15,0	-4,9	-1,8	-	+6,3	+17,1
Gambia	13,7	9,2	-10,3	+3,1	-9,8	3,2	-	+7,1
Ghana	5,6	3,6	+341,0	-1080,6	-16,4	2,8	+2,9	+14,5
Kenia	5,1	2,2	+8,9	-4,6	0,9	-1,0	+3,9	+9,1
Madagaskar	4,4	4,4	+117,1	-28,0	-4,8	-	+0,6	+16,1
Malawi	3,2	3,6	+78,3	-27,1	-3,7	-0,3	-0,2	+29,9
Mauretanien	9,0	7,9	-	+52,3	-4,0	-	-0,6	-22,5
Mosambik	0,9	8,0	-2,0	-2039,5	-	-	+28,3	+19,9
Niger	4,1	3,9	+1,1	-	6,3	16,0	+0,1	-9,0
Senegal	5,9	6,8	-28,3	-	-1,7	8,9	-3,4	-3,9
Tansania	3,3	4,2	+30,6	-164,1	-20,1	5,0 ^b	+8,6	-19,9
Uganda	3,8	2,8	+33,9	-41,3	-38,6	-2,9	+13,3	+1,4
Median	6,6	4,3	+15,0	-27,6	-4,0	+3,0	+2,9	+11,8
Durchschnitt	5,5	5,1	+53,2	-333,5	-8,5	+4,0	+5,4	+8,3

a Veränderung der realen Protektionskoeffizienten (nominaler Protektionskoeffizient multipliziert mit dem realen Wechselkurs und dem heimischen Abgabepreis). Ein Anstieg des Koeffizienten kennzeichnet eine Abnahme der Besteuerung der Landwirtschaft. - ^bSchätzungen von Weltbankmitarbeitern. ^c Prozentpunkte.

Quelle: Weltbank (1994a, Tabellen A.14, A.4, A.19, B.1); eigene Berechnungen.

Welche Vermutungen lassen sich aus der ersten These bzw. Gegenthese ziehen?:

1. Strukturanpassung hat dazu beigetragen, rent-seeking Aktivitäten der traditionellen ausländischen Investoren entscheidend zu beschneiden und dafür neue Aktivitäten für einheimische Gruppen zu begünstigen. Der Exodus der ausländischen Investoren war die Folge.
2. Strukturanpassung hat rent-seeking Aktivitäten nicht generell entmutigt, sondern im Gegenteil neue Anreize zur Erzielung von Renten geschaffen. Dies liegt nicht allein an der zunehmenden Bedeutung der internationalen Transfers. Es liegt auch an der Inkonsistenz der Strukturanpassung, die einige Märkte öffnet, aber andere geschlossen läßt. So ist in den anglophonen Ländern der Kapitalmarkt relativ geschlossen geblieben im Vergleich zum Gütermarkt (*Seck/el Nil*, 1994). Vor allem blieben kleine formale Arbeitsmärkte strikt von den informellen Sektoren segmentiert.
3. Zugunsten internationaler Renten könnte man einwenden, daß sie alloktationsneutral seien, also nicht die Primärallokation durch Objekt- oder Sektorsubventionierung verzerrten, sondern lediglich eine Subjektsubventionierung beinhalteten. Leider ist dies aus zwei Gründen nicht eindeutig. Erstens zeigt *Younger* (1992) am Beispiel Ghanas, daß externe Hilfe in Größenordnungen von jährlich über 10 vH des BIP dann zur Inflationsbeschleunigung (im Vergleich zu den Handelspartnern) und damit zu realen Aufwertungstendenzen führen kann, wenn die Zuflüsse den heimischen Konsum anregen und das Lohnniveau im formalen Sektor über dem Niveau halten, das sich sonst ergeben hätte (*World Bank*, 1994a: 216). Dieses Problem wird dann vor allem akut, wenn die Überbewertung der Währung bereits abgebaut und die Importe bereits liberalisiert sind, die externe Hilfe aber weiterhin in unveränderter Höhe vergeben wird. Es wäre besser, wenn eine reale Aufwertung durch nominale Aufwertung geschähe anstelle einer Beschleunigung der heimischen Inflation, wie es in Ghana zu beobachten gewesen ist¹⁰ (*Younger*, 1992: 1592). So aber trägt externe Hilfe dazu bei, den Gegenwartsverbrauch zu Lasten der Investitionen anzuregen und Vorsorgespargen gegen exogene Schocks zu entmutigen.¹¹ Die

¹⁰ Ghana wertete weiter nach Maßgabe der Inflationsdifferenz zu den Handelspartnern nominal ab und konnte trotz restriktiver Geldpolitik und Abbau des Budgetdefizits die heimische Inflation nicht erfolgreich bekämpfen.

¹¹ *Ghosh* und *Ostry* (1994) zeigen, daß Exportinstabilitäten, von denen afrikanische Länder wegen der Rohstoffabhängigkeit in überdurchschnittlichem Maße betroffen sind, keinerlei positive Wirkungen auf das Sparverhalten der Länder zeitigen, während dies in anderen Entwicklungsregionen durchaus der Fall war. Ein Grund dafür könnte sein, daß sich afrikanische Länder auf einen dauerhaften Zugang zu konzessionierten externen Ersparnissen verlassen können und daher keinen Anreiz zum Vorsorgespargen aus eigenen Ressourcen besitzen.

Tabelle 6

Veränderungen im Nettostrom von ausländischen Direktinvestitionen in Afrika, nach Ländergruppen (1980 = 100)

	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
Große Verbesserung^a							
Ghana	100	100	13	13	38	25	31
Tansania	-	-	-	-	-	-	-
Gambia ^b	100	-	-	50	100	300	350
Burkina Faso ^b	100	100	100	100	neg.	550	450
Nigeria ^b	100	79	65	35	86	36	12
Simbabwe	200	neg.	neg.	neg.	150	350	neg.
Geringe Verbesserung^a							
Madagaskar	-	-	-	-	-	-	-
Malawi	11	-	33	-	11	-	-
Burundi	100	200	0	100	100	300	200
Kenia	10	4	12	5	17	36	47
Mali	200	100	150	200	150	neg.	250
Mauretanien	44	56	4	33	26	11	11
Senegal	154	77	neg.	208	neg.	neg.	neg.
Niger	neg.	57	0	neg.	neg.	-	-
Uganda	-	-	-	-	0	0	-
Verschlechterung^a							
Benin	50	neg.	neg.	0	-	-	-
ZAR	120	180	80	100	40	140	400
Ruanda	113	131	69	94	94	113	113
Sierra Leone ^b	100	63	25	75	neg.	neg.	-
Togo	24	38	5	neg.	40	31	29
Sambia	neg.	63	42	27	84	0	0
Mosambik	0	0	0	0	0	0	0
Kongo	78	88	140	88	33	55	neg.
Elfenbeinküste	35	49	40	3	31	113	-
Kamerun	30	27	55	88	20	0	30
Gabun	196	529	442	21	46	429	342
Afrika insgesamt ^b	100	122	103	74	103	88	50
Afrika insges. ausschl. Nigeria	61	106	91	74	76	91	57
Ölexporteur mit mittlerem Einkommen ^b	100	124	116	71	102	72	32

^a Eingruppierung nach Weltbank. - ^b 1981 = 100.
neg. = negativer Zustrom. - = nicht verfügbar.

Quelle: UNDP, World Bank (1989, Tabelle 2.8). Eigene Berechnungen.

Weltbank (1994a: 215 ff) gesteht die Möglichkeit ein, daß höhere Entwicklungshilfe zu permissiver Lohn- und Fiskalpolitik führen kann. Sie zeigt aber auch, daß dies nicht notwendigerweise der Fall sein muß. Von fünfzehn Ländern, die während des Beobachtungszeitraums von höheren öffentlichen externen Zuflüssen als in der Vorperiode profitierten, wiesen acht eine Verschlechterung ihrer Makropolitiken auf und sieben eine Verbesserung (ebenda: Tabelle A29). Es ist zu vermuten, daß diejenigen Transfers besonders verzerrende Wirkungen haben, die direkt in den nicht-handelbaren Sektor (beispielsweise öffentliche Infrastruktur) fließen und dort die Faktoreinkommen subventionieren. Zweitens ist eine Nichtneutralität der Allokation anzunehmen, wenn der Staat den Zugang zu internationalen Renten dazu nutzt, seine Nachfrage zu Lasten der privaten Investitionen auszudehnen, und gleichzeitig dem Privatsektor den Zugang zu Krediten durch restriktive Geldpolitik erschwert. Mit internationalen Renten können also sowohl ein „Dutch disease“-Problem als auch ein „crowding-out“-Problem verbunden sein, und beide belasten sowohl die intertemporale Verteilung der Ressourcen als auch die Verteilung zwischen Staats- und Privatsektor. Unter diesen Bedingungen sind die internationalen Renten nicht allokatonsneutral.

4. Fehlende Nachhaltigkeit nationaler Strukturanpassung unter Bedingungen integrierter Güter- und Faktormärkte

4.1 Integrierte Gütermärkte

Das Integrationsniveau verschiedener nationaler Güter- und Faktormärkte wird durch das Gesetz des einheitlichen Preises auf den nicht-regulierten d.h. informellen Märkten bestimmt und damit durch die Richtung der Güter- und Faktorströme bei Durchsetzung unterschiedlicher Preise auf benachbarten Märkten. Evidenz für ein hohes Integrationsniveau zwischen den afrikanischen Ländern gibt es vor allem für Gütermärkte.

So zeigen ökonometrische Schätzungen für Ghana vor Beginn der Anpassung 1982, daß etwa 20 vH der heimischen Produktion von Kakao in die benachbarten Franc-Zonenländer Elfenbeinküste und Togo geschmuggelt wurden, nachdem der Produzentenpreis in Ghana nur noch 30 vH des Preises in der Elfenbeinküste zum Schwarzmarktkurs betrug (May, 1985: 43). Ähnliche Beispiele lassen sich für illegalen Kaffeehandel von Tansania nach Kenia, für Treibstoffhandel von Nigeria nach Benin und Kamerun, für Tabakhandel zwischen Sambia und Simbabwe und für alle Konsumgüterindustrien zeigen. Schmuggel reagierte

außerordentlich elastisch auf Preisänderungen, da die Transaktionskosten in Grenzregionen nicht hoch waren.¹² Die Konsequenzen sind für das reformbereite Land ernüchternd. Versucht es, das Realeinkommen der bislang diskriminierten Sektoren (zumeist Landwirtschaft und exportorientierte Industrien) dadurch zu verbessern, daß es beispielsweise die Protektion der Importsubstitutionsindustrien verringert und/oder die preisverzerrende Wirkung der Marketing Boards im Agrarsektor abbaut, so wirkt das Signal steigender Preise in den bislang diskriminierten Sektoren rasch über die Grenzen des Landes hinaus. Anbieter homogener Produkte aus nicht oder weniger reformbereiten Nachbarländern werden die Arbitragemöglichkeiten nutzen und ihre Produkte im Reformland vermarkten und dort zu einer Erhöhung des Gesamtangebots beitragen, mit der Folge, daß die gewünschten Einkommensanstiege in den fraglichen Sektoren wieder zunichte gemacht werden. Ein einzelnes reformberechtigtes Land kann sich also nicht nachhaltig von der Reformunwilligkeit benachbarter Länder lösen. Handelt es sich bei den relativ reformunwilligen Ländern um ganze Gruppen, wie dies in der Beobachtungsphase bei den Ländern der Franc-Zone der Fall war, oder um ein ökonomisch dominantes (im regionalen Maßstab) Land wie jüngst Nigeria, wird die Reformbereitschaft eines einzelnen Landes unter den Bedingungen offener Gütermärkte nicht belohnt. Darüber hinaus gibt es auch noch einen weiteren negativen Aspekt. Die Existenz offener Gütermärkte läuft auch einer Anpassungspolitik zuwider, die versucht, nichttarifäre Hemmnisse durch Importzölle zu ersetzen und eine nominale Abwertung durch Kombination von Importzoll und Exportsubvention zu erreichen (so geschehen in der Elfenbeinküste in den achtziger Jahren) (*Demery*, 1994). Die Besteuerung des Handels verminderte die Realeinkommen im produktiven Sektor, weil Ressourcen nun verstärkt in den illegalen Handel gelenkt wurden. In der Folge fielen die Budgeteinnahmen aus Handelsbesteuerung und brachten somit nicht genügend Mittel für die Zahlung der Exportsubvention auf. Ein zunehmendes Budgetdefizit aber führte eher zu einer realen Aufwertung, also genau zum unerwünschten Effekt unter der Zielsetzung steigender Exporterlöse.

4.2 Integrierte Kapitalmärkte

Ein hohes Integrationsniveau der Kapitalmärkte liegt natürlich im frankophonen Bereich wegen der beiden Währungsunionen (westafrikanische Währungsunion und zentralafrikanische quasi-Union und der

¹² Dies wird auch von der Weltbank konzediert, die zugibt, daß ein Großteil der Importliberalisierung in Afrika lediglich die vorhandene Situation auf den Parallelmärkten legalisiert und die Renten umverteilt hat, die früher in den offiziellen Kontrollen verkörpert waren (*World Bank*, 1994a: 63).

dort tätigen Interbankenmärkte) vor. Die Interbankenmärkte sind eine Clearing-Instanz für nationale Unterschiede im Währungsangebot und der Nachfrage. Derartige Unterschiede werden bestimmt im wesentlichen durch unterschiedliche zeitliche Rhythmen auf den Agrarmärkten zwischen Sahel-Raum und Küstenraum. Hoch entwickelte informelle Märkte sorgen aber auch zwischen den anglophonen und frankophonen Währungsräumen für Tendenzen zum Preisausgleich. Zwei Ströme lassen sich in den achtziger Jahren erkennen: Die Flucht von den wertinstabilen Währungen der anglophonen Länder in die wertstabile CFA-Währung der Länder der Franc-Zone Anfang der achtziger Jahre. Dies führte zu realen Aufwertungen des CFA-Franc gegenüber diesen Währungen. Die Gegenströmung setzte ein, als die anglophonen Länder umfassendere Stabilisierungsanstrengungen einschließlich der allmählichen Einführung flexibler Wechselkurse unternahmen als die frankophonen Länder. Die dann einsetzende reale Aufwertung der anglophonen Währungen gegenüber dem CFA-Francs wurde noch dadurch gestärkt, daß die Kapitalzuflüsse aus Frankreich allmählich abnahmen.

4.3 Integrierte Arbeitsmärkte

Was die sub-saharischen Länder von allen anderen Entwicklungsregionen mit Ausnahme der GUS-Region unterscheidet, ist das sehr hohe Integrationsniveau auf den informellen Arbeitsmärkten. Von den gegenwärtig geschätzten 80 Mill. Migranten in der Welt entfallen über 40 vH (35 Mill.) auf Afrika, obgleich der Bevölkerungsanteil lediglich bei weniger als 10 vH liegt (*Russell/Teitelbaum*, 1992: 18). Diese Schätzungen umfassen dabei nur Migranten, die Arbeitsmarktarbitrage betreiben. Hinzu kommen aber noch etwa 5 Mill. Flüchtlinge (*Stalker*, 1994: 233). Deren Zahl ist steigend. In allen Subregionen, vor allem in Westafrika (der Region mit der mit Abstand größten Migrationsdichte) und im südlichen Afrika ist saisonale Migration mit entsprechender Volatilität ebenso verbreitet wie das Ausnutzen von vorübergehenden Unterschieden im wirtschaftlichen Leistungsgrad. Rohstoffpreisanstiege und öffentliche Ausgabensteigerungen Ende der siebziger/Anfang der achtziger Jahre brachten in den westafrikanischen Küstenländern Preisanstiege für die nicht-handelbaren Faktoren mit sich. Sie avancierten damit zu ebenso begehrten Einwanderungszielen wie später Teile der Sahel-Region als sich die wirtschaftliche Unterstützung von außen auf diese Länder konzentrierte und damit dort einen Reallohnanstieg auslöste. Krisen in den Küstenländern wie der Elfenbeinküste, in der etwa 20 vH der Gesamtbevölkerung Angehörige aus anderen afrikanischen Staaten waren, lösten Rückwanderungen aus (ebenda: 232).

In einem kleinen Arbeitsmarktsegment für höher qualifizierte Dienstleistungsberufe (Lehrer) dürften auch die institutionellen Integrationsbestrebungen in Westafrika Arbeitskräftewanderungen vorübergehend unterstützt, bzw. illegale Wanderung legalisiert haben. Politisch waren sie allerdings nicht nachhaltig, wie abrupte Ausweisungen von Migranten in einigen Ländern in den achtziger Jahren gezeigt haben (*Ricca*, 1989: 64).

Um die Auswirkungen von Migrationen auf nationale Anpassungsprogramme benachbarter Staaten bei offenen Grenzen beurteilen zu können, ist es zunächst notwendig, zu fragen, ob Migration unter afrikanischen Bedingungen exogen oder endogen ist. Exogen ist Wanderung, wenn die Migranten unelastisch auf Anreize reagieren (d.h. auf unterschiedliche Reallohnentwicklungen). M.a.W., sie wandern ein, unabhängig davon welchen Reallohn sie erwarten. Eine solche Annahme ist bei Flüchtlingen aus Bürgerkriegsunruhen u.ä. zu erwarten. Dieses – nennen wir es Ruanda-Syndrom – trafe den Daten zufolge allerdings nur für weniger als 20 vH der afrikanischen Migranten zu, ist also bislang noch unbedeutend. Es ist allerdings im Steigen begriffen. Kurzfristig, d.h. bei konstantem Kapitalstock, würde dies zu einer Reallohnsenkung im empfangenden Land führen. Ich würde dies eine negative grenzüberschreitende Externalität nennen, weil die Migranten diese Reallohneinbuße in jedem Fall akzeptieren und nicht zum Anlaß nehmen, ihre Migrationsentscheidung zu revidieren und zurückzukehren.¹³

Langfristig würde aber gerade bei Annahme exogener Migration der Kapitalstock zunehmen (weil die Reallohnsenkung gleichbedeutend ist mit einer Erhöhung der Kapitalrendite und einem Anreiz zur Kapitalbildung). Bei zunehmenden Skalenerträgen könnte der Kapitalstock sogar stärker als der Arbeitskräftebestand steigen und dies würde auch langfristig den Reallohn wieder steigen lassen (*Brezis* und *Krugman*, 1993). Lassen wir diesen langfristigen Effekt einmal beiseite, so ist es trotzdem sinnvoller anzunehmen, daß Migration unter Anpassungsbedingungen in den afrikanischen Volkswirtschaften vornehmlich endogen ist, d.h. Migranten machen ihre Wanderungsentscheidung abhängig von der relativen Reallohnentwicklung im Herkunfts- und potentiellen Empfängerland. Wir nehmen an, Land A führt eine erfolgreiche Strukturanpassung durch, die zu einem BIP-Wachstum und einem Reallohnniveau führt, das höher als im Herkunftsland B zuzüglich der Migrationskosten liegt. Dann wird die Migration schrittweise stattfinden (schrittweise wegen unterschiedlicher Migrationskosten, Informationskosten und Risikobe-

¹³ Weitere negative grenzüberschreitende Externalitäten gibt es im übrigen in den afrikanischen Niedrigeinkommensländern in zahlreicher Form durch Oberlieger- und Unterlieger-Beziehungen im Umweltbereich.

reitschaft). Je größer der Unterschied im Anpassungserfolg der beiden Staaten ist, desto deutlicher ist die Wanderungsbilanz zugunsten von A. Auch in diesem Fall sinkt der Reallohn im empfangenden Land A, aber da der Schritt reversibel ist und die Migranten nicht unelastisch auf den Reallohn druck reagieren, werden einige zurückkehren und kein so starkes Signal zur Kapitalbildung im empfangenden Land geben wie bei exogener Wanderung. Weder fällt also bei endogener Wanderung die Reallohnsenkung so kräftig aus wie bei exogener Migration. Noch wird so rasch Kapital gebildet, um auf den Anstieg des relativen Faktorpreises für Kapital entsprechend zu reagieren.

Unabhängig davon aber, ob Migration endogen oder exogen ist, besteht bei offenen informellen Arbeitsmärkten in den afrikanischen Ökonomien eine Tendenz zum Reallohnausgleich. Sie entmutigt die „gute“ Anpassungspolitik immanent dadurch, daß sie kurzfristig zu Reallohnsenkung via Migration führt, wenn benachbarte Staaten keine Anpassungsanstrengungen unternehmen.

Unterschiede in der wirtschaftlichen Erholung können daher bei Existenz integrierter Güter- und Faktormärkte nicht lange aufrechterhalten werden. Je höher das tatsächliche Integrationsniveau ist, desto größer sind die Tendenzen zum Güter- und Faktorpreisausgleich. Am höchsten ist dieses Niveau in den vierzehn frankophonen Staaten, die in der Währungsunion miteinander verbunden sind. Hier sind auch die Streuungen im Einkommenswachstum in den achtziger Jahren besonders deutlich gegenüber den siebziger und sechziger Jahren zurückgegangen.

5. Schlußfolgerungen

Unterscheiden sich die afrikanischen Länder signifikant von anderen Entwicklungsländern ähnlichen Einkommensniveaus? Diese Frage wurde von *Conway/Greene* (1993: 2028) klar bejaht. Abgesehen von Wachstumsunterschieden weisen sie einerseits höhere Budgetdefizite und geringere Investitionsraten auf, bei gleichzeitig auch geringerer Kreditexpansion und geringerer Inflation. Beides war möglich durch den Zugang der Regierungen zu einem elastischen Angebot an internationalen Renten. Dies ist einer der wesentlichen Hintergründe des Unterschieds der afrikanischen Niedrigeinkommensländer zu Mitteleinkommensländern, die sich auf internationalen privaten Kapitalmärkten verschuldet haben. Der zweite Unterschied ist das hohe Integrationsniveau der nationalen Güter- und Faktormärkte. Es belastet Staaten, die überdurchschnittliche Anpassungsanstrengungen unternehmen, mit negativen grenzüberschreitenden Externalitäten und läßt Erfolge nicht dauerhaft erscheinen.

Beide Unterschiede haben einen Einfluß auf die Effektivität des Abbaus nationaler Renten durch Strukturanpassung. Unbestritten wurden diese Renten abgebaut und ersetzt durch einen Zuwachs an internationalen Renten. Die Strukturanpassung hat sich aber auf den Markt konzentriert, auf dem nationale Renten wegen des hohen Integrationsniveaus bereits vorher relativ unbedeutend waren, nämlich auf den Gütermarkt. Formale Kapital- und vor allem Arbeitsmärkte blieben relativ stärker reguliert und eröffneten heimischen Akteuren neue Renten, während ausländische Investoren, die die Gütermärkte einschließlich des Handels beherrscht hatten, ihre Renten einbüßten und die Länder verließen.

Zwei wirtschaftspolitische Empfehlungen können aus dieser Schlußfolgerung gezogen werden. Sie betreffen sowohl das Ausmaß als auch die Verteilung internationaler Renten in Afrika.

Erstens, internationale Renten müssen mittelfristig gesenkt werden. Dafür gibt es eine Reihe von Argumenten. Steigende Renten bekräftigen die Erwartung von Investoren, daß auch bei Schuldenerlaß und zunehmenden Anteilen von Zuschüssen an der Hilfe ein Teil der Schulden künftig doch bedient werden muß und daß aus diesem Grunde Investoren stärker besteuert werden.¹⁴ Die Renten fördern staatliche Konsumtion, treiben die Preise für nicht-handelbare Güter nach oben und segmentieren Arbeitsmärkte. Wichtig ist die Wahl des Zeitpunkts, von dem an die Zahlung internationaler Renten eingeschränkt werden sollte. Dieser Zeitpunkt ist dann erreicht, wenn die Absorption des Zuflusses nicht mehr durch zusätzliche, aus der Handelsliberalisierung herrührende Importnachfrage erfolgen kann. Sind die Gütermärkte bereits weitgehend liberalisiert, wächst die Importnachfrage nur noch im normalen Rhythmus der Gesamtnachfrage und dies wird bei fortwährendem Zufluß von internationalen Renten einen Angebotsüberschuß von Devisen bewirken, der bei festen bzw. stufenflexiblen Wechselkursen monetisiert wird und zu einer realen Aufwertung führt (via Anstieg der Preise

¹⁴ Für die These, daß diese Erwartung zu Recht besteht, spricht, daß zum einen das Verhältnis von Zahlungsrückständen zur Gesamtschuld deutlich gestiegen ist (von 2,2 vH 1980 über 13,9 vH 1988 auf 22,1 vH 1992 [*World Bank* 1995: 9]). Zum anderen aber ist in den Jahren nach 1988 der Schuldendienst gemessen an den Exporten von 24,2 vH 1988 auf 18,6 vH gesunken, und die Vorstellung seitens internationaler Geber verfestigt sich, daß etwa knapp die Hälfte der Länder bei steigenden Rohstoffpreisen ihren vollen Schuldendienst leisten können, vorausgesetzt sie sind dazu bereit. Die im wesentlichen für die Bedienung der bislang nicht geleisteten Schuldendienste verwendeten multilateralen Kredite spielen in Afrika keine bedeutende Rolle: auf sie entfallen weniger als 20 vH der Schulden (gemessen am Gegenwartswert der Schulden) (*ebenda*, S. 8). Es ist daher zu vermuten, daß die internationalen Renten in überwiegendem Maße tatsächlich in die Länder fließen und nachfragewirksam werden

für nichthandelbare Güter).¹⁵ Reale Aufwertungen haben unerwünschte Wirkungen, weil sie den Strukturwandel zugunsten der nicht-traditionellen Exporte behindern. Afrikanische Regierungen können zwar durch Freigabe des Wechselkurses und damit durch nominale Aufwertung einen besseren Anpassungsprozeß herbeiführen als durch Beschleunigung der heimischen Inflation. Vorzuziehen aber wäre ein Abbau der Renten, damit die Abhängigkeit von dieser „geborgten Reichtumsquelle“ vermindert wird und der internationale Preis der heimischen Produktionsfaktoren nicht weiter künstlich verteuert wird.

Zweitens, was die Verteilung der internationalen Renten anlangt, so sollten sie nicht mehr ausschließlich an nationale Regierungen vergeben werden, sondern sollten auch an regionale Treuhandgesellschaften fließen, einschließlich der regionalen Entwicklungsbanken, und zwar mit der Maßgabe, das faktische Integrationsniveau auf den informellen Märkten auch durch Abbau formaler Hemmnisse auf den bislang regulierten Märkten herzustellen.¹⁶ Zugegebenermaßen ist dies ein Rat mit Hintergedanken. Er richtet sich gegen die Existenz vieler afrikanischer Regierungen. Dahinter steckt die Absicht, eine der wesentlichen Rentenquellen der Länder zu verstopfen: nämlich das „teile und herrsche“-Verhalten der afrikanischen Regierungen. Werden auch die offiziellen Märkte dem regionalen Wettbewerb geöffnet, ist es möglich, daß die politische Landkarte bereinigt wird und Staaten unter dem regionalen Wettbewerb in größeren politischen Einheiten aufgehen, die ökonomische Skalenerträge versprechen.

Was hat zwölf Jahre nach der ersten Analyse des Autors noch Bestand?

Die Diagnose hat sich nicht wesentlich aufgehellt. Immer noch bilden die afrikanischen Länder weltweit das Wachstumsschlußlicht. Alimentation und Nepotismus sind immer noch wesentliche Einkommensquellen. Strukturanpassung ist nicht nachhaltig. Die kleinste Krise wirft afrika-

¹⁵ Ist der Zustrom fortwährend, muß er als dauerhafter realer Schock verstanden werden, d.h. Akteure erwarten, daß die Renten zumindest in der gleichen Höhe auch noch zukünftig vergeben werden, nachdem sich der Anteil der Region an den weltweiten Hilfezahlungen in den letzten zwei Jahrzehnten bereits verdoppelt hat. Mit zunehmender Liberalisierung der Gütermärkte wächst daher auch die Erwartung, daß sich reale Aufwertungstendenzen durchsetzen werden. Der so oft geforderte Schuldenerlaß würde diese Tendenz übrigens verstärken. Werden die Renten als nicht dauerhaft angesehen, so wird der Aufwertungseffekt schwächer, weil die Akteure den positiven Effekt der Zuflüsse über einen längeren Zeitraum verteilen, d.h. sparen werden. Werden dann aber wieder Abwertungstendenzen sichtbar, kann sich das negativ auf die Investitionsbereitschaft auswirken, weil die dann teurere Bedienung der Auslandsschuld die Furcht der Investoren nährt, noch höher besteuert zu werden. Das im Ausland patrierte Kapital afrikanischer Akteure wird dann kaum den Weg zurückfinden.

¹⁶ Hinter diesem Vorschlag steht die These, daß das rent-seeking Verhalten regionaler Institutionen schwächer ausgeprägt ist als das nationaler Einrichtungen, weil es weniger Marktsegmentation und mehr Transparenz gibt.

nische Länder zurück. Rohstoffpreise und damit Bodenrenten entscheiden immer noch über die gesamtwirtschaftliche Einkommenssituation. Nur mit einem starken Vergrößerungsglas lassen sich mehr oder weniger erfolgreiche Länder voneinander unterscheiden und dann sind es doch nur die internationalen Renten, mit deren Hilfe einzelne Länder Strukturanpassungsprogramme länger als andere durchhalten. Von Katastrophenländern wie Mosambik abgesehen, konnte kein afrikanisches Land einen steileren Anstieg der Pro-Kopf-Entwicklungshilfe zwischen 1984 - 1993 verzeichnen als der von der Weltbank hervorgehobene Musterfall erfolgreicher Strukturanpassung Ghana. An den privaten Kapitalmärkten aber wird gegen afrikanische Länder entschieden. Zu dieser Einschätzung trägt bei, daß natürliche Ressourcen sich in vielen Ländern der Grenze der Erschöpfbarkeit nähern und die künftigen Erträge aus der Ausbeutung dieser Ressourcen daher drastisch herabdiskontiert werden müssen. So fällt es schwer, ein anderes Wachstumsszenario für die Zukunft zu beschreiben als eines, daß zwischen $-0,5$ und $+0,5$ jährlichem Pro-Kopf-Einkommenswachstum schwankt, so wie es über einen Zeitraum von dreißig Jahren beobachtet werden konnte.

Was die Therapie anlangt, so hat sich von drei möglichen Wegen (Mobilisierung eigener nationaler Ressourcen, Mobilisierung regionaler Ressourcen durch regionale Integration, Hilfe von außen) der letztgenannte klar durchgesetzt.

Im Hinblick auf die Einmaligkeit der afrikanischen Entwicklungsprobleme muß allerdings eine Einschränkung gemacht werden. In vielerlei Hinsicht sind die Bedingungen in den kleineren GUS-Staaten heute noch denen der afrikanischen Länder ähnlich: es gibt auch in den GUS-Staaten verbundene Güter- und Faktormärkte, fehlende Mobilisierung heimischer Ressourcen, zunehmende Abhängigkeit von internationalen Renten in dem Maße, wie Rußland seine Transfers einschränkt, extrem instabile institutionelle Rahmenbedingungen, Abhängigkeit von Renten aus der Extraktion natürlicher Ressourcen und nicht zuletzt eine hohe rent-seeking Kultur aus der Zeit der Zentralplanung.

So besteht die Sorge zurecht, daß Mitte der neunziger Jahre ein fester Stamm von Ökonomien dauerhaft stagniert und eine dauerhafte Alimentierung anstrebt. Diese Gruppe umfaßt etwa 50 Länder mit zunehmendem Bevölkerungsanteil. Gelänge ihnen dies, so wären für sie zwar zwei zentrale Trends gebrochen, die gegen sie laufen. Der eine betrifft die Umbewertung ungelernter Arbeit, der andere das Entkoppeln wirtschaftlichen Wachstums von Ressourcenverbrauch. Dann aber müßte die optimistische These von damals korrigiert werden, derzufolge die afrikanischen Länder der Welt mehr anzubieten hätten als nur eine offene Hand und natürliche Ressourcen (Langhammer, 1984: 2).

Literatur

- Banque de France*, Rapport Annuel, La Zone Franc, 1992, 1989, (Paris: Banque de France).
- Boone*, Catherine, Trade, Taxes, and Tribute: Market Liberalizations and the New Importers in West Africa, *World Development*, 22, 1994, No. 3, 453 - 467.
- Brezis*, Elise S./*Krugman*, Paul, Immigration, Investment and Real Wages, National Bureau of Economic Research Working Paper Series, No. 4563, Cambridge/Mass., December 1993.
- Conway*, Patrick/*Greene*, Joshua, Is Africa Different? *World Development*, 21, 1993, No. 12, 2017 - 2028.
- Deardorff*, Alan V./*Stolper*, Wolfgang F., Effects of Smuggling under African Conditions: A Factual, Institutional and Analytic Discussion, *Weltwirtschaftliches Archiv*, 126, 1990, H. 1, 116 - 141.
- Demery*, Lionel, Côte d'Ivoire: Fettered Adjustment, in: Husain, Ishrat/*Faruquee*, Ashid (Eds.), *Adjustment in Africa. Lessons from Country Case Studies*, Washington D.C.: The World Bank, 1994, 72 - 152.
- DeRosa*, Dean A., Protection and Export Performance in Sub-Saharan Africa. *Weltwirtschaftliches Archiv*, 128, 1992, H. 1, 88 - 124.
- Dia*, Mamadou, Entwicklung und kulturelle Werte in Schwarzafrika. *Finanzierung und Entwicklung*, 28, 1991, Nr. 4, 10 - 13.
- Gallagher*, Mark, *Rent-Seeking & Economic Growth in Africa*. Boulder: Westview Press, 1991.
- Ghosh*, Atish R./*Ostry*, Jonathan, Export Instability and the External Balance in Developing Countries. *IMF Staff Papers*, 41, 1994, No. 2, 214 - 235.
- Himbara*, David, The Failed Africanization of Commerce and Industry in Kenya, *World Development*, 22, 1994, No. 3, 469 - 482.
- Husain*, Ishrat/*Faruquee*, Ashid (Eds.), *Adjustment in Africa, Lessons from Country Case Studies*, Washington D.C.: The World Bank, 1994, 153 - 192.
- Jamal*, Vali, Somalia: Understanding an Unconventional Economy. *Development and Change*, 19, 1988, No. 2, 203 - 265.
- Langhammer*, Rolf J., Schwarzafrikas wirtschaftliche Malaise. *Kieler Diskussionsbeiträge*, Nr. 104, Dezember 1984.
- Leechor*, Chad, Ghana: The Frontrunner, in: Husain, Ishrat/*Faruquee*, Ashid (Eds.), *Adjustment in Africa, Lessons from Country Case Studies*, Washington D.C.: The World Bank, 1994, 153 - 192.
- Lewis*, Peter M., Economic Statism, Private Capital, and the Dilemmas of Accumulation in Nigeria. *World Development*, 22, 1994, No. 3, 437 - 451.
- May*, Ernesto, Exchange Controls and Parallel Market Economies in Sub-Sahara Africa. Focus on Ghana. *World Bank Staff Working Papers*, No. 711. Washington, D.C.: The World Bank, 1985.
- Mosley*, Paul/*Weeks*, John, Has Recovery Begun? Africa's Adjustment in the 1980s Revisited. *World Development*, Vol. 21, 1993, No. 10, 1583 - 1606.
- Ricca*, Sergio, *International Migration in Africa: Legal and Administrative Aspects* Geneva: ILO, 1989.

- Russell, Sharon Stanton/Teitelbaum, Michael S.*, International Migration and International Trade. World Bank Discussion Papers, No. 160, Washington D.C., World Bank, 1992.
- Seck, Diery/El Nil, Yasim H.*, Financial Liberalisation in Africa. World Development, 21, 1993, No. 11, 1867 - 1881.
- Stalker, Peter*, The Work of Strangers: A Survey of International Labour Migration. Geneva: ILO, 1994.
- UN, Economic Commission for Africa, Statistics and Politics: ECA Preliminary Observations on the World Bank Report: Africa's Adjustment and Growth in the 1980s Addis Abeba: ECA, April 1989.
- UNCTAD, Handbook of International Trade and Development Statistics, 1993 New York: UN, 1994.
- UNDP, World Bank, African Economic and Financial Data, Washington: IBRD, 1989.
- World Bank, Accelerated Development in Sub-Saharan Africa. An Agenda for Action. Washington, D.C.: The World Bank, 1981.
- World Bank, Trends in Developing Economies 1990. Washington D.C.: The World Bank, 1990.
- World Bank, World Debt Tables, 1992 - 93, Vol. 2. Washington, D.C., 1992.
- World Bank (1994a), Adjustment in Africa. Reforms, Results, and the Road Ahead. A World Bank Policy Research Report. IBRD: Oxford University Press, Oxford.
- World Bank (1994b), World Development Report. Oxford: Oxford University Press.
- World Bank, A Continent in Transition: Sub-Saharan Africa in the Mid-1990's. Africa Region. Washington, D.C.: The World Bank, 11 January, 1995. Hektopgraphiertes Manuskript.
- Younger, Stephen D.*, Aid and the Dutch Disease: Macroeconomic Management When Everybody Loves You. World Development, 20, 1992, No. 11, 1587 - 1597.

Zusammenfassung

Das Papier unterzieht Studien der Weltbank über Verlauf und Ergebnis von Strukturanpassung in Subsahara Afrika einer kritischen Würdigung. Zwei zentralen Behauptungen der Bank wird widersprochen: Strukturanpassung hätte zu einem Abbau ökonomischer Renten geführt und man könne unterschiedliche Ergebnisse in der wirtschaftlichen Gesundung mit Unterschieden in der Reformbereitschaft erklären. Dagegen wird gezeigt, daß der Abbau heimischer Renten durch den Anstieg internationaler Renten (Entwicklungshilfe) kompensiert wurde und negative Allokations- und Verteilungswirkungen hatte. Zweitens sind unterschiedliche Ergebnisse marginal und weitgehend auf exogene Faktoren zurückzuführen. Gesundungsvorsprünge relativ erfolgreicher Staaten sind angesichts hochintegrierter regionaler Güter- und Faktormärkte nicht nachhaltig. Das Papier schlägt regionale statt nationale Anpassungspolitiken vor sowie Kürzungen der internationalen Transfers, wenn nationale Preisverzerrungen bereits weitgehend abgebaut worden sind.

Abstract

World Bank studies on structural adjustment in Subsaharan Africa (SSA) are critically discussed. Two essential theses of the Bank are rejected: structural adjustment led to erosion in economic rents and different results in adjustment were due to differences in reform endeavours among individual SSA countries. The paper argues that domestic rent erosion was accompanied by increases in international rents (development aid) and that this had negative allocative and distributional results. Second, different results of adjustment by countries have been marginal and widely exogenous. Above-average recovery of relatively successful countries are unsustainable because of highly integrated regional goods and factor markets. The paper advocates regional instead of national adjustment programmes and cuts in international rents if domestic price distortions have already been largely dismantled.

JEL-Klassifikation: 055, 022