

## **Eine Bewertung der Empfehlungen des Berichts *Our Common Interest* der *Commission for Africa* im Lichte der aktuellen afrikapolitischen Debatte**

April 2005

Nina Kielwein

### **1 Hintergrund**

Die vom britischen Premierminister Tony Blair ins Leben gerufene *Commission for Africa* (CFA) stellte am 11. März 2005 ihren Bericht *Our Common Interest* der Öffentlichkeit vor. Die CFA-Initiative und der daraus entstandene Bericht müssen vor dem Hintergrund des britischen Vorsitzes des G8-Gipfels im Juli 2005 in Gleneagles und der britischen EU-Ratspräsidentschaft im zweiten Halbjahr 2005 gesehen werden. Blair wird laut eigener Aussage diese Foren nutzen, um die Empfehlungen des Berichts zu diskutieren und Unterstützung bei den europäischen und anderen Industrienationen zu erlangen.

Der CFA-Bericht fügt sich in die aktuelle entwicklungs- und insbesondere afrikapolitische Debatte vor dem Hintergrund der *Millennium Development Goals* (MDGs). Zentrale Themen dieser Debatte sind u.a. Fragen der Entwicklungsfinanzierung und der *governance*. Ein Schlüsseldatum ist zudem die erste Konferenz der Vereinten Nationen zur Evaluierung des Fortschritts bei der Verwirklichung der MDGs im September 2005, da die Frage nach der Entwicklungsfinanzierung zur Erreichung der MDGs im Mittelpunkt stehen wird.

Das vorliegende Papier entstand im Auftrag des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ), Referat 320. Es verfolgt das Ziel, ausgewählte Empfehlungen des CFA-Berichts anhand von Referenzdokumenten der aktuellen afrikapolitischen Debatte zu bewerten.

## 2 Inhalte der laufenden Debatte

### *Inhalt des CFA-Berichts<sup>1</sup>*

Der CFA-Bericht ist in zwei große Teile gegliedert: Der erste Teil skizziert die Gründe für die Initiative, indem ein grober Abriss der afrikanischen Entwicklung und der Entwicklungszusammenarbeit mit Subsahara-Afrika (SSA) der letzten Dekaden dargestellt wird. Dabei werden zentrale Probleme identifiziert und die Notwendigkeit zum Handeln betont. Dieser Teil richtet sich ausdrücklich an ein breiteres Publikum.

Der zweite Teil vertieft die Aspekte des ersten Teils und geht anschließend zusätzlich auf folgende Schlüsselbereiche ein: *governance* und *capacity building* (Kapitel 4), Frieden und Sicherheit (Kapitel 5), menschliche Entwicklung (Kapitel 6), wirtschaftliche Entwicklung und Armutsbekämpfung (Kapitel 7) und Handel (Kapitel 8). Jedem Kapitel folgen Empfehlungen, die im Falle einer Umsetzung zum großen Teil einen erheblichen Finanzierungsbedarf bedingen. Im 9. und 10. Kapitel werden deshalb Vorschläge zur Finanzierung und Umsetzung dieser Empfehlungen gemacht.

Die *Hauptaussagen* des Berichts können folgendermaßen zusammengefasst werden: *Good governance* ist eine zentrale Bedingung für Entwicklungserfolge und liegt im Verantwortungsbereich der afrikanischen Staaten, wobei die internationale Gemeinschaft sinnvolle Unterstützung im Bereich *capacity building* leisten könne. Die afrikanischen Regierungen müssten die Führung in der Partnerschaft mit den Gebern übernehmen und nationale Entwicklungsstrategien entwerfen. Ein solches *ownership* erhöhe die Wirksamkeit der Entwicklungsstrategien. Entsprechende Anstrengungen gäbe es bereits auf nationaler und regionaler Ebene, sollten aber ausgeweitet und massiv durch *Official Development Assistance* (ODA) finanziert werden. Dafür sei ein *big push* in Form einer Verdoppelung der ODA für SSA bis 2010 und anschließend eine weitere Erhöhung unter der Bedingung einer qualitativen Veränderung der ODA notwendig. Nur so könnten die MDGs in SSA erreicht werden.

### *Hauptaussagen der Referenzdokumente*

Der Bericht der CFA ist im Kontext der aktuellen afrikabezogenen Debatte zu sehen und soll deshalb vor dem Hintergrund folgender vier Dokumente bewertet werden:

---

<sup>1</sup> Die Seitennummerierung der pdf-Version des Berichts, die im Internet verfügbar ist, unterscheidet sich von jener der gebundenen Ausgabe. Im Folgenden gilt die pdf-Version als Referenz für die Seitenangaben.

1. Der Bericht *Investing in Development. A Practical Plan to Achieve the Millennium Development Goals* des *UN Millennium Project* unter der Leitung von Jeffrey D. Sachs (im Folgenden Sachs-Bericht genannt) vertritt bezüglich SSA die These, dass eine massive Erhöhung der ODA unerlässlich sei, um mittels Investitionen in bestimmten Bereichen den afrikanischen Staaten den Ausstieg aus einer „Armutsfalle“ und die Erreichung der MDGs zu ermöglichen. Investitionen u.a. in Infrastruktur und *human resources* werden dabei als Priorität angesehen.<sup>2</sup>
2. Der *Global Monitoring Report 2005* der Weltbank (im Folgenden GMR genannt) entwickelt eine 5-Punkte-Agenda zur Erreichung der MDGs. Für das vorliegende Papier sind in erster Linie die Kapitel zur Privatsektorentwicklung sowie zur Erhöhung des Volumens und der Effektivität von ODA relevant. Laut GMR ist eine Erhöhung der ODA für die Erreichung der MDGs in SSA unerlässlich, aber allein nicht ausreichend, da die Verbesserung der ODA-Qualität genauso wichtig sei.<sup>3</sup>
3. Der *Mutual Review of Development Effectiveness in the Context of NEPAD* von der *Economic Commission for Africa* (ECA) und dem *Development Assistance Committee* (DAC) (im Folgenden MRDE genannt) verfolgt nicht das Ziel, neue Verpflichtungen seitens der afrikanischen und DAC-Staaten zu entwickeln, sondern die Umsetzung bereits bestehender Verpflichtungen nachzuhalten. Hierfür werden Empfehlungen ausgesprochen und Ziele für 2007 festgesetzt. In der vorläufigen Fassung von April 2005 werden Verpflichtungen bezüglich der MDGs, der *governance* und des *capacity building*, des Volumens und der Qualität von ODA sowie der Politikkohärenz beleuchtet.<sup>4</sup>
4. Basierend auf Umfragen und *Desk Research* in 28 Ländern in SSA stellt der Bericht *Striving for good governance in Africa* der ECA (im Folgenden Governance-Bericht genannt) bedeutende Fortschritte in den Bereichen Demokratisierung, politische Integration (*inclusiveness*), Rechenschaftspflicht und wirtschaftliche *governance* fest. Nichtsdestotrotz bestünden wei-

---

<sup>2</sup> Vgl. Sachs, Jeffrey D.: *Investing in Development. A Practical Plan to Achieve the Millennium Development Goals*, London 2005, Kapitel 10: „Africa’s Special Needs“, S. 146-157.

<sup>3</sup> Vgl. World Bank: *Global Monitoring Report 2005 – MDG’s: From Consensus to Momentum* (Draft), March 10, 2005.

<sup>4</sup> Vgl. ECA / OECD-DAC: *Mutual Review of Development Effectiveness in the Context of NEPAD, Discussion Draft of Messages, Tentative Action Frontiers and Possible 2007 Performance Benchmarks*, Abuja 2005.

terhin große Defizite. Der Governance-Bericht schlägt 10 prioritäre Handlungsfelder für die Etablierung von *capable* und *accountable states* in SSA vor.<sup>5</sup>

### 3 Empfehlungen des CFA-Berichts im Lichte der aktuellen afrikapolitischen Debatte

Im vorliegenden Papier sollen diejenigen Empfehlungen des CFA-Berichts ausgewertet werden, die sich auf folgende Punkte beziehen:<sup>6</sup>

- Umfang der ODA
- Implikationen einer massiven ODA-Erhöhung (Absorption u.ä.)
- Allokation, Art und Qualität der ODA
- *Good governance* und *capacity building*
- Investitionen in den Bereichen Infrastruktur und Privatsektor
- Finanzierung zusätzlicher ODA

#### 3.1 Umfang der ODA

##### Aussagen des CFA-Berichts

Die politisch herausstechendste Empfehlung des CFA-Berichts besteht in der Verdopplung der jährlichen ODA für SSA bis spätestens 2010 und einer weiteren Erhöhung bis 2015. Dieser *big push* (S. 298 u.a.) würde benötigt, um das Wirtschaftswachstum durch wachstumsfördernde Investitionen und Ausgaben über einen längeren Zeitraum auf durchschnittlich 7% zu beschleunigen und zusätzliche Investitionen in soziale Sektoren zu tätigen. Nur unter diesen Umständen könnten die MDGs in SSA erreicht werden.

Der *big push* kann laut Bericht nahezu ausschließlich durch ODA-Mittel finanziert werden, da andere mögliche Finanzierungsquellen, wie ausländische Direktinvestitionen, Steuern, öffentliches und privates Sparen, Auslandsüberweisungen, zu gering seien (S. 293-298). Als Grund hierfür wird

---

<sup>5</sup> Vgl. UNECA: Striving for Good Governance in Africa. Synopsis of the 2005 African Governance Report. Prepared for the African Development Forum IV, 2005. Die zehn Handlungsfelder sind: 1. Stärkung der Parlamente, 2. Vertiefung der Reformen des Rechtssystems, 3. Verbesserung der öffentlichen Verwaltung, 4. Ausweitung der öffentlichen Dienstleistungen, 5. Erleichterung von Unternehmensgründung, 6. Förderung von *e-governance*, 7. Stärkung verantwortlicher Medien, 8. Integration traditioneller Formen von *governance*, 9. Kampf gegen AIDS, 10. Einhalten von Verpflichtungen der Partner. Die Förderung von Jugendliche wird als Querschnittsthema für alle 10 Handlungsfelder benannt (S. vi-viii).

<sup>6</sup> Siehe *Terms of References* für das vorliegende Papier vom 7. April 2005.

die lange wirtschaftliche Stagnation und das allgemein niedrige Einkommensniveau genannt. Die CFA nimmt also eine „Armutsfalle“, eine *poverty trap* an, ohne diesen Terminus explizit an dieser Stelle zu benennen, aus der sich die afrikanischen Staaten nicht selbst befreien können.

### **Einordnung der Aussagen vor dem Hintergrund anderer Analysen**

Die Annahme einer *poverty trap* wurde zuletzt im Sachs-Bericht formuliert. Eine Kombination aus geringer Faktorproduktivität, geringen Sparraten und hohem Bevölkerungswachstum - Folgen des niedrigen Entwicklungsniveaus - hält das Wirtschaftswachstum unter einer bestimmten Schwelle, ab der ein sich selbst tragendes Wachstum eintritt. Nur durch die Erhöhung des physischen Kapitalstocks und die Verbesserung des Humankapitals kann die Faktorproduktivität gesteigert und die entscheidende Schwelle überschritten werden. Ab dieser Wachstumsschwelle steigt die Sparrate und sinkt die Geburtenrate – es entstehen also wachstumsfördernde Kräfte, die sich gegenseitig verstärken.<sup>7</sup> Aufgrund dieser Annahme fordert Sachs einen *big push*, um mit Hilfe von ODA umfangreiche Investitionen in physisches und Humankapital zu ermöglichen.

Auch der GMR und der MRDE stellen die Notwendigkeit der Erhöhung von ODA zur Erreichung der MDGs in SSA fest, jedoch ohne der Argumentation der *poverty trap* zu folgen. Der MRDE bezieht sich dabei auf die bereits eingegangenen Verpflichtungen der Geber und weist ausdrücklich darauf hin, dass der tatsächliche Finanzierungsbedarf (*financing needs*) das entscheidende Kriterium für die ODA-Höhe sein sollte.

### **Bewertung der Aussagen**

In der aktuellen Debatte zeichnet sich ein Konsens über die Notwendigkeit einer Erhöhung der ODA für SSA ab – so auch in den hier benannten Referenzdokumenten, die sich zu dieser Frage äußern. Allerdings liegen dieser Feststellung unterschiedliche Annahmen zugrunde. Nicht alle Befürworter einer Erhöhung vertreten die These einer „Armutsfalle“ wie der Sachs- und implizit der CFA-Bericht. Des Weiteren bestehen unterschiedliche Berechnungen des zu erhöhenden Volumens.

Sachs ist nicht der einzige Vertreter der Annahme einer Armutsfalle, und eine gewisse Plausibilität der These eines „Teufelskreises“ aufgrund sich gegenseitig verstärkender, wachstumshemmender Mechanismen ist sicherlich nicht von der Hand zu weisen. Es gibt jedoch nur wenige empirische

---

<sup>7</sup> Ausführlich bei Sachs, Jeffrey D. et al: Ending Africa's Poverty Trap, in: Brookings Papers on Economic Activity, Nr. 1, 2004, S. 117-216.

Arbeiten zu *poverty traps*, die verschiedene Armutsfallen hervorrufende Mechanismen untersuchen (z.B. geringe Produktivität, geringe Sparrate, dysfunktionale Finanzmärkte). Diese Studien liefern keinen robusten empirischen Beleg und somit keinen Ansatzpunkt für eine politische Antwort.<sup>8</sup>

Auch die implizite Konsequenz einer massiven Erhöhung der ODA muss im Lichte bisheriger Studien zur Wachstumswirkung von Entwicklungszusammenarbeit (EZ) kritisch gesehen werden. Der tatsächliche Effekt von ODA für das Wirtschaftswachstum wird selten grundsätzlich bestritten, jedoch äußert unterschiedlich eingeschätzt.<sup>9</sup> Viele Studien konstatieren einen Einfluss der institutionellen und politischen Rahmenbedingungen im Empfängerland auf die ODA-Effektivität. Vor diesem Hintergrund wird von einem Sättigungspunkt ausgegangen, ab dem der Nutzen zusätzlicher ODA für das Wachstum abnimmt und gegen Null tendiert.<sup>10</sup>

### 3.2 Implikationen einer massiven ODA-Erhöhung (Absorption u.ä.)

#### 3.2.1 Absorptionsproblematik

##### Aussagen des CFA-Berichts

Die CFA erkennt die Probleme einer abnehmenden Wirkung von ODA an, indem sie explizit eine Verdopplung der Hilfszahlungen nur unter der Bedingung einer Verbesserung der Effektivität von ODA empfiehlt. Die Effektivität von ODA hänge einerseits von der Art und Qualität der ODA, andererseits von den politischen, makroökonomischen und institutionellen Rahmenbedingungen im Empfängerland ab. Diese Rahmenbedingungen bestimmten die Fähigkeit der Empfängerländer, Hilfszahlungen zu absorbieren und produktiv umzusetzen – die sogenannte *Absorptionsfähigkeit*.

---

<sup>8</sup> Eine kurze Übersicht über verschiedene Studien zu *poverty traps* ist zu finden bei Kraay, Aart: Aid, Growth, and Poverty. Presentation for IMF Seminar on Foreign Aid and Macroeconomic Management, Maputo, March 14-15 2005, S. 15-17.

<sup>9</sup> Kraay hält die Bedeutung von ODA für das Wirtschaftswachstum für gering im Vergleich zu anderen Faktoren, wie vor allem *governance*. Seiner Meinung nach kann bisherige ODA vor allem einen wichtigen Beitrag zur Reduzierung von Nicht-Einkommensarmut leisten und dadurch ggf. einen längerfristigen Einfluss auf das Wirtschaftswachstum nehmen. Vgl. Kraay, Aart: Aid, Growth, and Poverty. Presentation for IMF Seminar on Foreign Aid and Macroeconomic Management, Maputo, March 14-15 2005, S. 9.

<sup>10</sup> Clemens et al berechnen in einer neuen Studie, dass eine Erhöhung der ODA für SSA bis zu dem Punkt, an dem der zusätzliche Nutzen gegen Null tendiert, ca. 17% des BIP, das Wachstum um 0,4 Prozentpunkte erhöhen würde. Zitiert nach: World Bank: Global Monitoring Report 2005 – MDG's: From Consensus to Momentum (Draft), March 10, 2005, S. 12. Andere gehen von einem Sättigungspunkt bei 25-30% des BIP aus.

Laut eigener Aussage berücksichtigt die CFA die begrenzte Absorptionsfähigkeit afrikanischer Länder bei ihrem Finanzierungsvorschlag (detaillierter *breakdown* auf Seite 343). Der durch die Empfehlungen entstehende zusätzliche Finanzierungsbedarf beträgt insgesamt \$ 75 Mrd. pro Jahr. In Anbetracht der begrenzten Absorptionskapazität der afrikanischen Staaten schlägt die CFA jedoch eine Erhöhung in zwei Stufen von jeweils \$ 25 Mrd. vor. Nach der ersten Stufe soll ein breit angelegtes *assessment* der Effektivität der ODA und der *governance* afrikanischer Regierungen vorgenommen werden, um das Volumen der zweiten Stufe ggf. anzupassen. Ein Drittel der \$ 75 Mrd. jährlich soll von den afrikanischen Staaten selbst finanziert werden.

Die CFA zitiert OECD-DAC-Statistiken, derer zufolge als schwach angesehene Staaten, von denen ein Großteil in SSA liegt, von 1992 bis 2002 ODA-Leistungen erhielten, die nur 43% des Volumens ausmachten, das laut *Country Policy and Institutional Assessment* (CPIA) hätte absorbiert werden können (S. 311).

Außerdem werden einige Bereiche identifiziert, in denen laut CFA zusätzliche ODA schnell absorbiert werden kann: HIV/AIDS, *Fast Track Initiative* (FTI), Gesundheit, Finanzierung fortgeschrittener Pläne zur Unterstützung von Waisen und gefährdeten Kindern in 17 Ländern, Infrastruktur, Implementierung von Bewässerungssystemen, Fonds zum Abfedern von Preisschocks und Naturkatastrophen, *UN Peacebuilding Fund* und Ausweitung des *World Bank's Post-Conflict Reconstruction Trust Fund*.

Zusammenfassend kommt die CFA zu dem Ergebnis, dass absorptionsfähige Bereiche identifiziert werden können und dass die Absorptionsfähigkeit afrikanischer Staaten durch eine kontinuierliche Verbesserung der *governance* und der ODA entscheidend gestärkt werden kann. Auch in fragilen Ländern sei eine massive Erhöhung der ODA unter der Voraussetzung der Wahl richtiger Instrumente und Kanäle möglich (S. 351). Einer Verdoppelung der ODA stünde deshalb das Argument der Absorptionsfähigkeit nicht im Wege.

Ein besonderes Absorptionsproblem besteht in der sogenannten *dutch disease*, die eine Aufwertung des Wechselkurses infolge massiver Finanzzuflüsse beschreibt und infolgedessen eine Schwächung der Exportkonkurrenzfähigkeit bedeuten kann. Die CFA empfiehlt verschiedene begleitende Maßnahmen zur Linderung der *dutch disease*: Investitionen, welche die Exportkosten senken, sowie Erhöhung der Nachfrage nach geeigneten Importen, z.B. Medikamente.

### **Einordnung der Aussagen vor dem Hintergrund anderer Analysen**

Die Grenzen der Absorptionsfähigkeit in SSA werden im CFA-Bericht anerkannt, aber als überwindbar eingeschätzt. Auch der GMR weist ausdrücklich darauf hin, dass Absorptionsfähigkeit keine starre, unveränderbare Größe ist (Kapitel 5, S. 14-20). Sowohl der GMR als auch der Bericht der CFA konstatieren eine signifikante Verbesserung der Absorptionsfähigkeit in SSA seit 10 Jahren. Verschiedene Studien und Instrumente, z.B. das CPIA der Weltbank oder der Governance-Bericht der ECA belegen eine Verbesserung der Haushaltsmanagementsysteme (*Public Financial Management Systems*). Der GMR sieht einen wichtigen Grund hierfür in den *Poverty Reduction Strategy Papers* (PRSP) (Kapitel 5, S. 15).<sup>11</sup>

In bezug auf die vom CFA-Bericht zitierte OECD-Studie sollte laut GMR vor einer pauschalisierenden These, die Absorptionsfähigkeit afrikanischer Staaten würde grundsätzlich unterschätzt, dringend gewarnt und statt dessen länderbezogen die Absorptionsfähigkeit eingeschätzt und die wichtigsten Einschränkungen identifiziert werden. Im Rahmen der EZ könnten geeignete Maßnahmen zur Verbesserung der Absorptionsfähigkeit des Empfängerlandes finanziert werden (S. 3). Dies empfiehlt letztlich auch die CFA (S. 351).

Im GMR findet das Problem der *dutch disease* ebenfalls Erwähnung. Es werden jedoch keine weitergehenden Lösungsansätze thematisiert (Kapitel 5, S. 17).

### **Bewertung der Aussagen**

Die Absorptionsfähigkeit wird in erster Linie durch die institutionellen, politischen Kapazitäten in den Empfängerländern und die Qualität von ODA bestimmt. Insofern ist eine Stärkung der Absorptionsfähigkeit durchaus denkbar. Um die Defizite der Absorptionsfähigkeit determinieren und anschließend entsprechende Maßnahmen durchführen zu können, bedarf es länder- und sektorbezogener Analysen, die bisher nur schleppend anlaufen. Vor dem Hintergrund der Komplexität und Langwierigkeit politischer und institutioneller Reformen erscheint die Zeitplanung sowohl des CFA- als auch des Sachs-Berichts als zu optimistisch. Neben der technischen Absorptionsfähigkeit ist außerdem das Problem dysfunktionaler Anreize zu beachten (s.u.).

---

<sup>11</sup> Allerdings wird an einer anderen Stelle des GMR ein *assessment* von 25 HIPC-Ländern, darunter 22 SSA-Länder, zitiert, das von 2001 bis 2004 lediglich eine Verbesserung des *public expenditure management* (PEM) dieser Länder von 6 auf 6,5 (auf einer Skala von 0 bis 15) konstatiert. Vgl. World Bank: Global Monitoring Report 2005 – MDG's: From Consensus to Momentum (Draft), March 10, 2005, Kapitel 2, S. 30.



Die Absorption von mehr Budgethilfe ist vermutlich in vielen afrikanischen Ländern auch jetzt schon möglich unter der Bedingung, dass mit diesen Mitteln vor allem laufende Kosten, z.B. Gehälter von Lehrern, finanziert würden. Dabei ergeben sich jedoch erhebliche Probleme der Nachhaltigkeit. Der Sachs-Bericht nimmt diesbezüglich die Position ein, dass auch solche Ausgaben als nachhaltige Investitionen betrachtet werden sollten (in diesem Beispiel durch die Förderung von *human resources*). Außerdem lässt sich argumentieren, dass die Übernahme laufender Kosten zwar nicht finanziell nachhaltig, aber angesichts der tatsächlichen Verhältnisse in vielen Ländern die einzige reale Option ist. Auch der GMR folgt diesem Ansatz, wenn er eine größere Flexibilität von ODA fordert, um die derzeitigen Ausgaben für die Technische Zusammenarbeit (TZ) auf laufende Kosten, vor allem Personalkosten, in den Bereichen Gesundheit und Bildung umzuleiten (Kapitel 3, S. 28). Die CFA empfiehlt ebenfalls an einer Stelle die Umleitung von TZ-Mitteln in *salary enhancement programmes* (S. 132).

Bezüglich des Problems der *dutch disease* sind die Empfehlungen der CFA nicht genügend differenziert und ausgearbeitet (S. 317). Die benannten Gegenmaßnahmen könnten in ihrer Effektivität durch bestehende Probleme, wie Importzölle und Handelsbarrieren, erheblich begrenzt werden. Aber auch die anderen Referenzdokumente bieten diesbezüglich keine überzeugenden Lösungsansätze. Letzten Endes lässt sich auch diese Frage nicht allgemein, sondern nur länderspezifisch behandeln.

### 3.2.2 Andere Probleme

#### Aussagen des CFA-Berichts

Neben der Absorptionsproblematik ist ein weiteres Problem mit einer erheblichen Erhöhung der ODA verbunden, das im CFA-Bericht nur knapp thematisiert wird: die *aid dependency*.

Der *big push* soll eine zeitlich begrenzte, aber massive Erhöhung der ODA sein, um ein Wachstum zu generieren, das den afrikanischen Staaten genügend Ressourcen für weitere wichtige Investitionen beschert. Die CFA geht davon aus, dass bei Befolgen ihrer Empfehlungen das nötige Wachstum eintreten und der Anteil der ODA am Bruttonationalprodukt (BNP) automatisch sinken wird (S. 318). Außerdem sollen laut Finanzierungsplan der CFA die afrikanischen Regierungen ein Drittel der Kosten der durch die CFA identifizierten Investitionen selbst tragen und entsprechende Ressourcen mobilisieren. Dadurch soll eine zunehmende *aid dependency* verhindert werden.

### **Einordnung der Aussagen vor dem Hintergrund anderer Analysen**

Im Zusammenhang mit dem Problem der *aid dependency* empfiehlt der MRDE, dass afrikanische Regierungen Entwicklungsfinanzierungsszenarios entwerfen sollten, die verstärkt eine eigene Ressourcenmobilisierung berücksichtigen, um auf einen Rückgang der ODA vorzubereiten. Eine entsprechende Stärkung der Steuer- und Finanzsysteme sollte deshalb bei *capacity building*-Strategien gezielt beachtet werden.<sup>12</sup> Auch der Sachs-Bericht empfiehlt, im Zuge der Formulierung nationaler Finanzierungsstrategien auf der Basis von Länderbedarfsanalysen die Mobilisierung eigener Ressourcen zu integrieren (S. 243).

### **Bewertung der Aussagen**

Die Frage nach der *aid dependency* wird vom CFA-Bericht nicht hinreichend thematisiert, während sowohl der MRDE als auch der Sachs-Bericht die Erarbeitung von Strategien zur verstärkten Ressourcenmobilisierung vorschlagen. Die CFA fordert lediglich eine erhöhte Ressourcenmobilisierung der afrikanischen Regierungen, zieht aber nicht ernsthaft die Möglichkeit in Betracht, dass die Partnerländer den Eigenanteil nicht aufbringen könnten. Diese fehlende Einbeziehung stellt das Finanzierungskonzept der CFA auf wacklige Füße.

Außerdem wird das Problem dysfunktionaler Anreize von ODA-Zahlungen nicht hinreichend im CFA-Bericht berücksichtigt.<sup>13</sup> *Rent-Seeking* und verstärkte Rechenschaftspflicht der Regierungen gegenüber den Gebern anstatt gegenüber der eigenen Bevölkerung sind hierfür zwei Beispiele. Bräutigam und Knack erklären mit dieser Anreizstruktur eine von ihnen festgestellte Korrelation zwischen höherer ODA-Leistungen und Verschlechterung der *governance* sowie Abnahme des Anteils von Steuereinnahmen am Bruttonationalprodukt (BNP). Einen weiteren Grund hierfür sehen die Autoren in der schwächenden oder gar zerstörenden Wirkung der derzeitigen ODA, vor allem in Form von TZ, auf Institutionen in Empfängerländern, indem sie die Institutionen überfordert, die Zentralverwaltungen fragmentiert, einheimische Kapazitäten und Politiken durch externe ersetzt

---

<sup>12</sup> Vgl. ECA / OECD-DAC: Mutual Review of Development Effectiveness in the Context of NEPAD. Discussion Draft of Messages, Tentative Actions Frontiers and Possible 2007 Performance Benchmarks, April 2005, S. 29. Auch Bräutigam und Knack fordern eine „*Exit-Strategy*“, um das Problem von *aid dependency* zu überwinden. Vgl. Bräutigam, Deborah A. / Knack, Stephen: Foreign Aid, Institutions, and Governance in Sub-Saharan Africa, in: Economic Development and Cultural Change, Vol. 52, Nr. 2, 2004, S. 278.

<sup>13</sup> Vgl. Bräutigam, Deborah A. / Knack, Stephen: Foreign Aid, Institutions, and Governance in Sub-Saharan Africa, in: Economic Development and Cultural Change, Vol. 52, Nr. 2, 2004, S. 263f.

etc.<sup>14</sup> Dieser Problematik begegnet die CFA mit einer allgemeinen Forderung nach einer Reformierung der ODA (siehe unten).

### 3.3 Allokation, Art und Qualität der ODA

Die CFA hält in ihrem Bericht fest, dass ohne eine entscheidende Verbesserung der EZ-Praktiken (*aid practices*) eine Erhöhung der ODA nicht ratsam wäre (S. 348). Dadurch soll die Effektivität von Hilfe erhöht und die ODA-Absorption in den afrikanischen Staaten erleichtert werden. Die Empfehlungen der CFA können unter drei Aspekten betrachtet werden: Allokation, Art und Qualität.

#### 3.3.1 Allokation von ODA

##### Aussagen des CFA-Berichts

Zur Allokation spricht sich die CFA deutlich für eine stärkere Orientierung an der Bedürftigkeit der afrikanischen Staaten aus. Das entscheidende Allokationskriterium sollte, ihrer Meinung nach, das Einkommen sein. Die bisherige Form der Allokation wird als zufällig, unkoordiniert und unkonzentriert bezeichnet. Die Allokationsentscheidungen sowohl multilateraler als auch bilateraler Geber erscheinen dem CFA-Bericht zufolge als intransparent, inkohärent und orientiert an unterschiedlichsten Kriterien. Prinzipiell begrüßt die CFA die Bemühungen der letzten Jahre, vor allem der multilateralen Geber, die ODA-Allokation von *governance*-Kriterien abhängig zu machen, um sicherzustellen, dass die Hilfe aufgrund günstiger Rahmenbedingungen möglichst effektiv genutzt wird. Diese Umorientierung führte jedoch, so kritisiert die CFA, zu einer Vernachlässigung von Entwicklungsländern mit schwachen Institutionen und *governance*-Defiziten. Dazu zählen gerade auch Post-Konflikt-Staaten (S. 340-341).

Die CFA empfiehlt eine Einbindung afrikanischer Vertreter in die Entscheidungen über Allokationskriterien der Geberstaaten und -institutionen. Dafür sollte jährlich eine Diskussionsrunde zwischen den Entwicklungsministern des DAC und den afrikanischen Finanzministern stattfinden (S. 303). Auch schlägt sie eine stärkere Rolle der *African Union* (AU) / *New Partnership for Africa's Development* (NEPAD) und der *United Nations* (UN) bei der Definition transparenter und internati-

---

<sup>14</sup> Vgl. Bräutigam, Deborah A. / Knack, Stephen: Foreign Aid, Institutions, and Governance in Sub-Saharan Africa, in: *Economic Development and Cultural Change*, Vol. 52, Nr. 2, 2004, S. 266f.

onal anerkannter Allokationskriterien vor (S. 340). Jedoch sollten, laut CFA, die Geber unterschiedliche Finanzierungsprioritäten haben (S. 341).

### **Einordnung der Aussagen vor dem Hintergrund anderer Analysen**

Auch die Weltbank stellt in ihrem GMR eine größere Elastizität von Hilfszahlungen gegenüber der Qualität von Politiken und Institutionen in Entwicklungsländern fest (*policy selectivity*). Diese sei bei multilateralen Hilfszahlungen am größten. (Kapitel 5, S. 21). Laut einer Studie von Dollar und Levin ist jedoch auch bei 80% der bilateralen Geber das Verhältnis von ODA-Allokation und Qualität politischer Performance der Empfängerländer positiv.<sup>15</sup> Der Sachs-Bericht stellt hingegen eine mehrheitliche Vergabe bilateraler ODA an Länder mit schlechter *governance* fest und begründet dies mit geopolitischen Erwägungen der Geberländer (S. 197).

Der GMR hebt allerdings auch eine hohe Elastizität von Hilfszahlungen gegenüber dem Einkommen der Empfängerländer hervor (*poverty selectivity*). Es bestünde jedoch ein verstärkter *Performance*-Fokus der Geber gegenüber Ländern mit geringem Einkommen (S. 22-23). Somit erkennt auch der GMR die Kehrseite von *aid selectivity*: Sie kann dazu führen, dass arme Länder mit schwachen Institutionen, die sogenannten „Länder einer schwierigen Partnerschaft“ (*Difficult Partnership Countries*, DPC), tendenziell mit ODA unterversorgt und daher zu „Hilfswaisen“ werden.

### **Bewertung der Aussagen**

Die Forderung nach einer vermehrten Konzentration von ODA auf arme Länder ist einerseits nachvollziehbar. Andererseits kann sie als eindimensional bezeichnet werden, da das Problem armer Bevölkerungsgruppen in Mitteleinkommensländern, in denen ODA eine Hebelwirkung entfalten könnte, weitestgehend ausgeblendet wird.

*Good governance* wird im CFA-Bericht nicht als Allokationskriterium anerkannt (außer beim Schuldenerlass), sondern als Kriterium für die Wahl der ODA-Art empfohlen. Die CFA befürwortet also eine *ex-ante-Konditionalität*, bei der ODA-Mittel als Anreiz für die Verbesserung von *governance* vergeben werden. Diese steht der *ex-post-Konditionalität* gegenüber, die eine Verbesserung der *governance* als Voraussetzung für die Allokation von ODA ansieht.

---

<sup>15</sup> Vgl. Dollar, David / Levin, Victoria: The Increasing Selectivity of Aid, 1984-2002, Policy Research Working Paper 3299, World Bank, Washington 2004. Zitiert in: World Bank: Global Monitoring Report 2005 – MDG's: From Consensus to Momentum (Draft), March 10, 2005, Kapitel 5, S. 21.

Anstatt einen der beiden Ansätze kategorisch zu verfolgen, sollte die Entscheidung auf einer Länderanalyse basieren. Falls finanzielle Mittel der entscheidende Engpass für die Entwicklung sind, sollte der *ex-ante-Konditionalität* der Vorrang eingeräumt werden. Im Falle einer Verhinderung von Entwicklung durch vorwiegend schlechte Verwaltungs- und Regierungsführung der Empfängerregierung wäre eine *ex-post-Konditionalität* angebracht.

### 3.3.2 Art der ODA

#### Aussagen des CFA-Berichts

Basierend auf einer von der CFA in Auftrag gegebenen Studie zur Effektivität von Hilfe<sup>16</sup> empfiehlt der CFA-Bericht bezüglich der Art von ODA folgendes:

Die effizienteste Form von Hilfe ist die direkte Budgethilfe; allerdings nur wenn bestimmte Bedingungen seitens der Empfängerregierung, wie klare Entwicklungsstrategie, transparentes Haushaltssystem und Berichtswesen, erfüllt sind. Wenn diese Bedingungen nicht erfüllt sind, sollte der Programmhilfe (*programme support*) der Vorzug gegeben werden. Projekthilfe sollte möglichst eingeschränkt und in den verbleibenden Fällen den Prioritäten der Empfängerregierung angepasst werden. In Staaten ohne effektive Regierung sollten Mittel direkt oder durch intermediäre Kanäle Nichtregierungsorganisationen und anderen zivilgesellschaftlichen Organisationen zur Verfügung gestellt werden (S. 303-304).

#### Einordnung der Aussagen vor dem Hintergrund anderer Analysen

Die Weltbank zitiert in ihrem GMR eine Studie des *Strategic Partnership for Africa* (SPA), der zufolge die direkte Budgethilfe für SSA als Ganzes von \$1,5 Mrd. in 2002 auf \$2,5 Mrd. in 2003 angestiegen sei (Kapitel 5, S. 28). Laut SPA bestand die ODA von vier Gebern, nämlich Weltbank, Großbritannien, Europäische Union und die Niederlande, zu 25% aus Budgethilfe. Aber, wie auch der MRDE bemerkt, Projekthilfe ist nach wie vor die dominante Form von EZ in SSA.

#### Bewertung der Aussagen

Die Vorteile der Budgethilfe liegen in ihrer Flexibilität (z.B. Finanzierung laufender Kosten), der Verringerung von Transaktionskosten, der direkten Ermöglichung von Investitionen in soziale und Wachstumssektoren und der leichteren Absorption. Eine Ausweitung der Budgethilfe ist keine neue

<sup>16</sup> Vgl. Johnson, A. / M. Martin and H. Bargawi: The Effectiveness of Aid to Africa since the HIPC Initiative, Dept Relief International, London 2005.

Forderung (v.a. seitens Großbritannien), und in der aktuellen Debatte scheint sich diesbezüglich ein Konsens herzukristallisieren. Die Verpflichtungen der Geber zu einer entsprechenden Überprüfung und Umstrukturierung ihrer ODA wurden in der *Rome Declaration* von 2003 und 2005 in der *Paris Declaration* konkretisiert.<sup>17</sup>

Trotz weitgehender Überzeugung von den Vorteilen der Budgethilfe, sollten die hierfür notwendigen Rahmenbedingungen in den Empfängerländern nicht aus dem Blickfeld geraten. Es wird auch weiterhin Entwicklungsländer, auch und gerade in SSA, geben, bei denen Budgethilfe nicht angebracht ist. Dabei sollte die Entscheidung nicht nur von *governance*-Kriterien, sondern außerdem von der Frage nach entwicklungspolitischen Vorteilen abhängig gemacht werden.<sup>18</sup> Auch im Rahmen von Programmfinanzierungen gibt es geeignete Instrumente, die Möglichkeiten zur Zweckentfremdung von Mitteln einzuschränken, wie z.B. die Einrichtung von *baskets*, die durch die Geber vollständig oder teilweise kontrolliert werden.

### 3.3.3 Qualität der ODA

#### Aussagen des CFA-Bericht

Die von der CFA in Auftrag gegebene Studie von Johnson et al liefert eine schlechte Bilanz bezüglich der Qualität von ODA: keine Ausrichtung an Haushaltszyklen der Empfängerländer; kurzfristige Planung; Geberkonditionalitäten, die nicht immer im Einklang mit den Prioritäten der Regierungen stehen; komplexe und kostenintensive Zahlungs-, Bericht-, Überwachungs- und Kontrollmechanismen (S.303).

Die CFA spricht für die Verbesserung der Qualität von ODA folgende Empfehlungen aus: Dominanz von Zuschüssen gegenüber Krediten in der ODA für SSA; Harmonisierung von Gebermodalitäten; keine Lieferbindung; Vorhersehbarkeit; Ausrichtung an örtlichen Haushalts- und Entscheidungsprozessen; Einschränkung von Geberkonditionalitäten und statt dessen Stärkung gegenseitiger Rechenschaftspflicht und Transparenz sowie der dafür nötigen Institutionen in den Empfängerländern (S. 304-305).

---

<sup>17</sup> Vgl. ECA / OECD-DAC: Mutual Review of Development Effectiveness in the Context of NEPAD, Discussion Draft of Messages, Tentative Action Frontiers and Possible 2007 Performance Benchmarks, Abuja 2005, S. 33-35.

<sup>18</sup> Vgl. Klingebiel, Stephan: Programmorientierte Gemeinschaftsfinanzierung: Das Patentrezept für die Zukunft zur Wirkungssteigerung der Entwicklungszusammenarbeit?, Thesenpapier für die „Entwicklungspolitischen Diskusstage 2005“, Berlin, 17. März 2005.

### Einordnung der Aussagen vor dem Hintergrund anderer Analysen

Der MRDE fasst die Verpflichtungen der Geber in den *Rome* und *Paris Declarations* zusammen (S. 33-35) und attestiert den Gebern durchaus Bemühungen und erste Erfolge im Bereich der Harmonisierung der Geberpraktiken und Ausrichtung der ODA an Haushalts- und Entscheidungsprozessen der Empfängerregierungen. Nichtsdestotrotz betont der MRDE die Notwendigkeit weiterer tiefgreifender und umfassender Verbesserungen. Referenz ist die *Paris Declaration on Aid Effectiveness*, die 12 Ziele für 2010 festsetzt.<sup>19</sup> Schwerpunkte hierbei sind *ownership*, Anpassung (*alignment*), Harmonisierung, Ergebnisorientierung und gegenseitige Rechenschaftspflicht.

Die Abschaffung der Lieferbindung wird in allen Referenzdokumenten als wichtiger Schritt zu einer besseren ODA genannt. Bisherige Bezugsgröße hierfür ist die Verpflichtung der DAC-Mitglieder, bis zum ersten Januar 2002 die Lieferbindung gegenüber LDCs abzuschaffen. Davon ausgenommen sind TZ und Nahrungshilfe. Die *Paris Declaration* greift diese Forderung nochmals auf, ohne jedoch eine genaue Zielgröße festzulegen. Laut MRDE sind die DAC-Mitglieder dieser Verpflichtung nachgekommen (S. 37). Allerdings dürfte sich eine Überprüfung als schwierig erweisen, weil vier Geber, darunter die USA, keine Statistiken zur Lieferbindung führen.<sup>20</sup> Zwischen 1999 und 2003 waren 62% der gesamten bilateralen ODA nach SSA nicht liefergebunden. Der restliche liefergebundene Anteil der ODA bezieht sich vermutlich auf die TZ, die ca. ein Drittel der ODA in SSA ausmacht, und nach wie vor liefergebunden vergeben werden kann.

Ein weiterer Aspekt der *Paris Declaration* geht über die Anpassung der ODA an lokale Haushalts- und Entscheidungsprozesse hinaus und fordert die Nutzung bestehender Systeme für öffentliches Beschaffungs- und Budgetmanagement, wenn das Empfängerland allgemein als gut anerkannte Praktiken aufweist oder entsprechende Reformen durchführt. Der MRDE greift diesen Punkt auf, während er in anderen Referenzdokumenten und im Bericht der CFA vernachlässigt wird.

---

<sup>19</sup> Die zwölf Ziele lauten: 1. Partnerländer haben operationale Entwicklungsstrategien, 2. Partnerländer haben verlässliche Systeme des öffentlichen Beschaffungs- und Budgetmanagements, 3. ODA ist an nationalen Prioritäten ausgerichtet, 4. *capacity development* durch koordinierte Zusammenarbeit, 5. verlässliche öffentliche Systeme der Partnerländer werden von Gebern genutzt, 6. Aufbau paralleler Durchführungsstrukturen der Geber werden verhindert, 7. Vorhersagbarkeit von ODA wird erhöht, 8. ODA ist liefergebunden, 9. Geber nutzen gemeinsame Verfahren und Modalitäten, 10. Geber nutzen gemeinsame Analysen, 11. nationale Entwicklungsstrategien und Sektorprogramme der Partnerländer sind ergebnisorientiert, 12. Gegenseitige Rechenschaftspflicht. Vgl. ECA / OECD-DAC: Mutual Review of Development Effectiveness in the Context of NEPAD, Discussion Draft of Messages, Tentative Action Frontiers and Possible 2007 Performance Benchmarks, Abuja 2005, S. 70.

<sup>20</sup> Vgl. World Bank: Global Monitoring Report 2005 – MDG's: From Consensus to Momentum (Draft), March 10, 2005, Kapitel 5, S. 25.

Die Erhöhung des Zuschussanteils in der Zusammensetzung der ODA nach SSA wird in allen Referenzdokumenten befürwortet. Während bereits der Großteil der bilateralen Geber und die EU ihre ODA nach SSA als Zuschüsse vergibt, bestehen die Zahlungen der *International Financial Institutions* (IFI) zu 60% aus Krediten und zu 40% aus Zuschüssen.<sup>21</sup> Diesen Zustand kritisiert die CFA in ihrem Bericht - vor allem vor dem Hintergrund, dass die *International Development Association* (IDA) zu den vier größten Gebern in SSA gehört (S. 304).

Der MRDE widmet ein ganzes Kapitel der Problematik der Politikkohärenz, die auch im Zusammenhang mit der Wirksamkeit von ODA gesehen werden kann. Es werden die ausstehenden Verpflichtungen der Geber aufgezeigt und dieser Problematik eine große Bedeutung eingeräumt, während sie im CFA-Bericht nicht ausführlich und explizit thematisiert wird. Der Sachs-Bericht identifiziert mangelnde Politikkohärenz als eines von zehn zentralen Problemen des aktuellen *aid system* (S. 198f.).

Die CFA geht in dem letzten Kapitel ihres Berichts über eine Forderung nach einer bloßen Reformierung der Geberpraktiken hinaus und fordert eine Veränderung der gesamten internationalen „Hilfsarchitektur“. Die Rolle der UN, der AU/NEPAD und der *African Development Bank* (ADB) im afrikanischen Entwicklungsprozess und die afrikanische Position in internationalen Organisationen, auch in den IFIs, sollten gestärkt werden (S. 374-375). Dies entspricht Forderungen aus dem wissenschaftlichen Bereich nach einer Multilateralisierung der ODA, die über eine Harmonisierung und Koordinierung hinausgeht. Dies bedeutet einerseits, dass bilaterale ODA zunehmend über multilaterale Mechanismen ausgezahlt und diese Mechanismen entsprechend gestärkt werden sollten. Zum anderen heißt es aber auch, dass bilaterale Geber ihre EZ untereinander delegieren und entsprechend komparativer Vorteile Arbeitsteilung vornehmen könnten.<sup>22</sup>

### **Bewertung der Aussagen**

Obwohl die Forderungen nach einer Verbesserung der ODA-Qualität schon länger diskutiert werden, beginnen sie sich erst seit der *Rome Declaration* von 2003 in größerem Maße zu materialisieren. Die Debatte um die Erreichung der MDGs spielt hierbei sicherlich eine nicht zu unterschätzende Rolle. Die Forderungen und Ziele der *Paris Declaration* verdeutlichen, dass die Geber noch einen weiten Weg vor sich haben. Aber die allgemein anerkannte entscheidende Voraussetzung für

<sup>21</sup> Vgl. World Bank: Global Monitoring Report 2005 – MDG’s: From Consensus to Momentum (Draft), March 10, 2005, Kapitel 5, S. 8.

<sup>22</sup> Vgl. Renzio, Paolo de: Can more aid be spent in Africa?, in: ODI Opinions, Nr. 30, Januar 2005, S. 2.



eine dementsprechende Reformierung der ODA muss von den afrikanischen Regierungen erfüllt werden: Sie müssen entsprechend des *ownership*-Gedankens eigene Armutsreduzierungs- und Entwicklungsstrategien inklusive Finanzierungspläne (ähnlich der *Poverty Reduction Strategies*, PRSs, und den *Medium Term Expenditure Frameworks*, MTEFs) formulieren und bei deren Umsetzung die Führung, *leadership*, übernehmen. Dabei sollten sie gegenüber den Gebern auch eine koordinierende Funktion erfüllen. Diese Schlüsselrolle afrikanischer Regierungen wird in allen herangezogenen Dokumenten anerkannt. Der MRDE bestätigt, dass in den Ländern, wo die Regierungen diese Voraussetzungen erfüllten, die Fortschritte bei der Geberkoordinierung und der Reduzierung von Transaktionskosten der ODA enorm waren (S. 35). Leider bleibt dies bisher auf Einzelfälle begrenzt. Dementsprechend richten sich die Forderungen nach einer „besseren ODA“ nicht nur an die Geber, sondern auch an die afrikanischen Länder. Wo die Voraussetzungen zur Etablierung einer eigenen umfassenden Entwicklungsstrategie und das anschließende Management nicht gegeben sind, sollten länderspezifisch die dafür verantwortlichen Defizite identifiziert und ihnen mit *capacity building* entgegengewirkt werden. EZ kann hier einen wichtigen Beitrag leisten.

Obwohl viele Empfehlungen der CFA die Notwendigkeit von TZ implizieren (vor allem in bezug auf *institution building* sowie *capacity building* für *governance* und Handel), werden in dem Bericht spezifische Probleme von TZ nur indirekt thematisiert.<sup>23</sup> Andere Referenzdokumente äußern sich diesbezüglich deutlicher.

Der Sachs-Bericht zum Beispiel übt explizit Kritik an der momentanen TZ: Sie sei nicht genügend an der Erreichung der MDGs ausgerichtet und verfehle bislang ihr Ziel des *capacity building*, weil statt neues, bereits qualifiziertes Personal trainiert wird (S. 198). Der Bericht empfiehlt außerdem, den auf bestimmte Sektoren spezialisierten internationalen Organisationen eine führende Rolle in der TZ zu geben (S. 194).

Der MRDE kritisiert bezüglich Projekthilfe, dass sie nicht an Prioritäten, Strukturen und Prozesse der Empfängerregierungen angepasst sei und außerhalb ihrer Kontrolle verwaltet werde. Entsprechend sei ein Großteil der Projekthilfe nicht im Haushalt der Regierungen verbucht (*off budget*) (S. 36 und 56). Der MRDE fordert daher, dass alle Hilfszahlungen im Budget der Empfängerregierungen enthalten sein sollten, um mehr Transparenz zu gewährleisten.

---

<sup>23</sup> Zum Beispiel durch die Forderung nach einer Umleitung von TZ-Mitteln in die Finanzierung von Personalkosten (S. 132).

Bräutigam und Knack kritisieren ebenfalls, dass TZ dazu neigt, Parallelverwaltungen außerhalb der lokalen Regierungskontrollen aufzubauen. Außerdem werfen die Autoren der TZ vor, fähige Arbeitskräfte aus den lokalen Arbeitsstrukturen abzuwerben und langfristiges *capacity building* zu unterminieren (S. 261-262).

Da auch bei einer Ausweitung von *programme-based approaches* (PBA) der Bedarf an TZ nicht geringer sein dürfte, sollte dieses Thema ausreichend berücksichtigt werden. Um im Rahmen von PBA eingesetzt zu werden, muss TZ allerdings erheblich angepasst werden, da sich die Anforderungen von denen eines projektbasierten Ansatzes bedeutend unterscheiden. Die Anpassungen betreffen in erster Linie die Flexibilisierung von Planungsverfahren und die Einführung von Gemeinschaftsfinanzierungen für TZ (*pooling*).<sup>24</sup>

Bei der Forderung der CFA, den Zuschussanteil von ODA zu erhöhen, wird nicht berücksichtigt, dass dadurch unter Umständen der Anreiz zur Verringerung der eigenen Ressourcenmobilisierung entstehen könnte, da, anders als bei Krediten, keine Rückzahlung erforderlich ist. Der gesamte Effekt eines erhöhten Zuschussanteils auf die Ressourcenmobilisierung ist, laut Clements et al, vermutlich gering, da in der Wahrnehmung der Partnerländer kein großer Unterschied zwischen Zuschüssen und günstigen Krediten besteht.<sup>25</sup> Allerdings konstatieren Clements et al bei Ländern mit schwachen Institutionen einen signifikanten Rückgang der Mobilisierung eigener Ressourcen im Falle eines hohen Zuschussanteils von ODA.<sup>26</sup> Das vorliegende Papier kritisiert bereits im Zusammenhang mit dem Thema *aid dependency*, dass das Problem der eigenen Ressourcenmobilisierung von der CFA unterschätzt und im CFA-Bericht kein hinreichender Lösungsansatz vorgeschlagen wird.

---

<sup>24</sup> Vgl. Wolff, Peter / Leiderer, Stefan: Neue Herausforderungen für die TZ im Rahmen von programmorientierter Entwicklungszusammenarbeit, Bonn, Dezember 2004.

<sup>25</sup> Vgl. Clements, Benedict et al: Foreign Aid: Grants versus Loans, in: Finance & Development, Vol. 41 / Nr. 3, September 2004, S. 47.

<sup>26</sup> Vgl. Clements, Benedict et al: Foreign Aid: Grants versus Loans, in: Finance & Development, Vol. 41 / Nr. 3, September 2004, S. 48.

### 3.4 Good Governance und Capacity Building

#### Aussagen des CFA-Bericht

Die CFA erkennt in ihrem Bericht die zentrale Rolle von *good governance* und einem *capable state* für den nachhaltigen Entwicklungsprozess in den afrikanischen Staaten an. Dabei bezieht sie sich auf eine Definition, die Demokratisierung und Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheit impliziert. Sie betont, dass ihrer Meinung nach alle anderen notwendigen Reformen und Maßnahmen, die in dem Bericht identifiziert werden, begrenzte Wirkung haben werden, wenn die afrikanischen Staaten ihre Anstrengungen nicht auf eine bessere *governance* ausrichten (S. 127). Da diese Anstrengungen im Verantwortungsbereich der afrikanischen Regierungen liegen, beschränkt sich die CFA bei ihren Empfehlungen für die Geber auf die Aspekte *capacity building* und Rechenschaftspflicht (*accountability*).

Für den Bereich des *capacity building*, dessen Bedeutung in dem Bericht hoch eingeschätzt wird, werden folgende Empfehlungen gemacht:

- Politische und finanzielle Unterstützung afrikanischer Bemühungen, pan-afrikanische und regionale Institutionen zu stärken, inklusive des *African Peer Review Mechanism* (APRM) des NEPAD;
- Verabschiedung umfassender *capacity building*-Strategien durch afrikanische Regierungen, die durch Geber längerfristig mitfinanziert werden sollten;
- Erhöhung der ODA für Investitionen in die höhere Bildung sowie für die Etablierung von Wissenschafts- und Technologiezentren ;
- Kooperation zur Schaffung von Anreizen, *brain drain* einzuschränken, und zur Bereitstellung der nötigen Ausrüstung und Infrastruktur für effizientere *governance* (z.B. in Form von *e-governance*).

Außerdem werden verschiedene kleinere *capacity building*-Maßnahmen in den Bereichen Medien und Rechtssysteme vorgeschlagen (S. 136f.).

Was die Rechenschaftspflicht und Transparenz afrikanischer Regierungs- und Verwaltungssysteme betrifft, wird Folgendes empfohlen:

- Internationale Partnerschaften zur Stärkung der Parlamente in Afrika, inklusive Pan-Afrikanisches Parlament;
- Transparentere Auftragsvergabe;

- Finanzielle Unterstützung der Informations- und Statistiksysteme afrikanischer Staaten mit zusätzlichen \$60 Mio. jährlich.

Der Großteil der Empfehlungen beschäftigt sich jedoch mit dem Bereich transparenter Wirtschaftspolitik von Industriestaaten, Firmenpolitik und Korruption. Es wird u.a. gefordert: Ratifizierung und Umsetzung der UN Konvention gegen Korruption, transparentere Vergabe von Exportkrediten in Industrieländern, Stärkung und Ausweitung von Initiativen zum transparenten Management natürlicher Ressourcen und Verbesserung der Präventiv- und Kontrollmechanismen bezüglich internationaler „Geldwäsche“. In diesem letzten Zusammenhang fordert die CFA die Banken in den Industrieländern auf, alle illegal zugeführten Gelder an die Herkunftsländern zurückzugeben (S. 144f.).

### **Einordnung der Aussagen vor dem Hintergrund anderer Analysen**

Der Sachs-Bericht misst der politischen und wirtschaftlichen *governance* in Entwicklungsländern eine Bedeutung für die Erreichung der MDGs zu, stellt aber in seinem Afrika-Kapitel die These auf, dass die zentrale Herausforderung der afrikanischen Entwicklung (*Africa's development challenge*) nicht in einer *governance*-Krise bestünde, da die meisten afrikanischen Staaten eine im Verhältnis zu ihrem durchschnittlichen Einkommen gute *governance* aufwiesen (S. 145f.).

Diese These wird in einigen Referenzdokumenten der aktuellen afrikapolitischen Debatte vehement bestritten (u.a. bei Kraay und GMR). Sachs' Annahme basiert auf einer Korrelation zwischen schlechter *governance* und geringem Einkommen. Eine Korrelation sagt aber nichts über die Kausalität aus. Laut Sachs bedingt das geringe Einkommen eine schlechtere *governance*-Performance. Diese Annahme würde aber bedeuten, wie auch von Kraay bemerkt (S. 11), dass eine Erhöhung des Durchschnittseinkommens automatisch eine Verbesserung der *governance* hervorruft, und deshalb konkrete Maßnahmen für eine Verbesserung nicht nötig seien. Empirische Studien belegen aber eine stärkere Kausalität in die andere Richtung, sprich besseres *governance* generiert höheres Einkommen.<sup>27</sup>

Während der CFA-Bericht der Argumentation Sachs' bezüglich der Armutsfalle und deren Implikationen weitestgehend folgt, nimmt er in bezug auf *governance* eine andere Position ein, indem eine

---

<sup>27</sup> Vgl. Kraay, Aart: Aid, Growth, and Poverty. Presentation for IMF Seminar on Foreign Aid and Macroeconomic Management, Maputo, March 14-15 2005, S. 11ff.

weitere Verbesserung sowohl der politischen als auch der wirtschaftlichen *governance* für die erfolgreiche Umsetzung der CFA-Empfehlungen als unerlässlich angesehen wird.

Was das Kapitel zu *governance* und *capacity building* des CFA-Berichts angeht, ist eine große Kongruenz zum MRDE festzustellen. In beiden Dokumenten, und außerdem auch im GMR und im Sachs-Bericht, wird empfohlen, Länderanalysen zur Identifikation von *capacity*-Defiziten durchzuführen und darauf basierende umfassende *capacity building*-Strategien zu entwerfen. Die einzelnen Empfehlungen des CFA-Berichts zum *capacity building* ähneln denen des MRDE. Dabei ist ein zentraler Punkt, die bestehenden regionalen und sub-regionalen Institutionen zu unterstützen sowie die Rechenschaftspflicht der Regierungen gegenüber der Bevölkerung zu stärken.

Allerdings setzt der MRDE einen deutlicheren Akzent auf die Stärkung politischer, demokratischer Institutionen in Anlehnung an den Governance-Bericht der ECA. Dieser wird auch von der CFA und im GMR zitiert, jedoch vielmehr um zu belegen, dass in vielen Bereichen der politischen *governance* Fortschritte gemacht wurden.

Die Empfehlungen des CFA-Berichts zur Verbesserung der wirtschaftlichen *governance* werden im Zusammenhang mit dem Investitionsklima und Förderung des Privatsektors geäußert. Darauf wird weiter unten eingegangen.

### **Bewertung der Aussagen**

Der *governance*-Begriff wird in der Fachliteratur unterschiedlich definiert. Es setzt sich aber eine Unterscheidung zwischen politischer und ökonomischer *governance* durch. Die politische *good governance* bezeichnet demnach die Einhaltung politischer Menschenrechte und Grundfreiheiten sowie Respektierung demokratischer Prinzipien wie z.B. freier Wahlen, Rechenschaftspflicht politischer Institutionen gegenüber der Bevölkerung und Rechtsstaat. Unter ökonomischer *good governance* wird in erster Linie ein effizientes und transparentes Verwaltungssystem verstanden, das die Funktion öffentlicher Dienstleistungen effektiv erfüllt und nicht durch Dysfunktionalitäten, wie Korruption und Wettbewerbsverzerrung, beeinträchtigt wird.

Der Zusammenhang zwischen politischer *good governance* und wirtschaftlicher Entwicklung wurde lange Zeit kontrovers diskutiert, ist aber mittlerweile weitestgehend unumstritten. Außerdem wird

in der internationale Gemeinschaft politische *governance* nicht nur als Instrument, sondern auch als Eigenwert verstanden.

Die politischen *governance*-Komponenten Demokratisierung sowie Menschenrechte und Grundfreiheiten werden in der aktuellen afrikapolitischen Debatte, und auch in dem CFA-Bericht, nicht hinlänglich berücksichtigt, auch wenn deren Bedeutung für Entwicklung prinzipiell anerkannt wird. Dies liegt vermutlich einerseits daran, dass die zunehmend positiven Beurteilungen in verschiedenen Indices (wie z.B. *Freedom House Index*) keinen Eindruck des akuten Handlungsbedarfs vermitteln. Zum anderen besteht in der aktuellen Debatte die Tendenz, *governance* auf öffentliches Budgetmanagement zu reduzieren. Dies liegt vermutlich an dem Fokus der Debatte auf die Erhöhung der ODA, die damit zusammenhängenden Probleme der Wirksamkeit von Hilfe und der Absorptionsfähigkeit in den afrikanischen Staaten. Der Governance-Bericht der ECA erinnert an ein breiteres Bild von *governance*, indem der Stärkung der Parlamente, der Reformierung der Rechtssysteme und der Integration traditioneller Regierungs- und Verwaltungsstrukturen eine größere Aufmerksamkeit zuteil werden.

### **3.5 Geeignete wachstumsfördernde Investitionen**

Zur Erreichung des Ziels eines durchschnittlichen Wirtschaftswachstum von 7% identifiziert die CFA drei zentrale wachstumsfördernde Investitionssektoren: Infrastruktur, ländlich Entwicklung, Investitionsklima und Privatsektor. Das vorliegende Papier beschränkt sich auf die Punkte Infrastruktur sowie Privatsektor und Investitionsklima.

#### **3.5.1 Infrastruktur**

##### **Aussagen des CFA-Berichts**

Laut CFA-Bericht könnte in SSA die Erhöhung des Infrastrukturbestands um 1% ein Wirtschaftswachstum von ebenfalls 1% zur Folge haben (S. 225)<sup>28</sup>. Es wird deshalb kritisiert, dass im Laufe der 90er Jahre die Infrastrukturinvestitionen der afrikanischen Staaten und ihrer Geberländer reduziert worden seien. Auf der Basis des *Global Monitoring Report 2004* der Weltbank wird empfohlen, die Infrastrukturinvestitionen in SSA im Rahmen regionaler, nationaler und lokaler Prioritäten bis 2010 mit zusätzlichen \$10 Mrd. jährlich, für die darauffolgenden fünf Jahre mit \$20 Mrd. jähr-

<sup>28</sup> Es sei an dieser Stelle kurz darauf hingewiesen, dass diese Berechnungen im Allgemeinen als methodologisch problematisch einzuschätzen sind, da die Korrelation mit einer Kausalität gleichgesetzt wird und die Ergebnisse auf *cross-country*-Erhebungen basieren.

lich zu unterstützen (S. 226). Entsprechende Programme sollten auf jeden Fall Komponenten der transparenten Verwaltung, des *capacity building* und des *Public Private Partnership* (PPP) enthalten. Die zusätzlichen Mittel für Infrastrukturprogramme könnten, laut CFA, entweder von der *African Development Bank* (ADB) oder einem Netzwerk verschiedener bi- und multilateraler Institutionen verwaltet werden (S. 229 sowie detailliert S. 245-246).

Für die Landwirtschaft und ländliche Entwicklung weist die CFA der Infrastrukturförderung eine besondere Bedeutung zu, vor allem der Bewässerungs- und Transportinfrastruktur. Auch für die Entwicklung des Privatsektors und die Verbesserung des allgemeinen Investitionsklimas (siehe unten) sei eine gut ausgebaute und unterhaltene physische Infrastruktur ein wichtiger Faktor.

### **Einordnung der Aussagen vor dem Hintergrund anderer Analysen**

Sowohl der MRDE als auch der GMR und der Sachs-Bericht identifizieren Investitionen in den Ausbau und den Erhalt physischer Infrastruktur in SSA als unerlässlich für die Erreichung der MDGs. Der GMR geht davon aus, dass hierfür grob eine Verdopplung der Infrastrukturinvestitionen nötig ist, die unmöglich von den afrikanischen Ländern allein getragen und zu einem erheblichen Teil von den Gebern mitfinanziert werden müssten (Kapitel 5, S. 14). Der MRDE hält für die Erreichung der MDGs eine Erhöhung der Investitionen in Infrastruktur und in das für eine effiziente Verwaltung notwendige *capacity building* für notwendig und fordert deshalb die OECD-Staaten zu einer bedeutenden Aufstockung der ODA auf (S. 12-14).

Bei drei der sieben im Sachs-Bericht identifizierten Interventionsbereichen in SSA zur Erreichung der MDGs spielen Investitionen in die physische Infrastruktur eine zentrale Rolle: ländliche Produktivität, urbane Entwicklung und regionale Integration.

### **Bewertung der Aussagen**

Bis Ende der 80er Jahre galt die Vorstellung, dass Infrastrukturdienstleistungen in erster Linie durch staatliche Organisationen bereitgestellt werden sollen. Dieses staatliche Versorgungsmodell wurde in den 90er Jahren durch ein Paradigma der Privatisierung und Liberalisierung der Infrastruktursektoren abgelöst. Begründet wurde dieser Paradigmenwechsel vor allem mit den unbefriedigenden Ergebnissen des staatlichen Versorgungsmodells in Bezug auf Leistungsqualität, Versorgungsdichte und Effizienz der Mittelverwendung.

Die Erfahrungen der 90er Jahre zeigen jedoch, dass Privatisierung und Liberalisierung nur dann zu einer umfassenden Verbesserung der Infrastruktursituation führen, wenn sie durch eine geeignete

Regulierung ergänzt werden. Die große Ausnahme bildet in SSA vor allem der Bereich der Telekommunikation.

Um außerdem die Versorgungssituation der Armen zu verbessern, sind in der Regel gezielte Subventions- und Anreizmechanismen nötig, die ausreichende staatliche Regulierungs- und Monitoringkapazitäten erfordern sowie eine insgesamt armutsorientierte Politik. Nach einer Phase des Marktoptimismus in den 90er Jahren lässt sich derzeit eine gewisse Orientierungslosigkeit, was das ideale Versorgungsmodell im Infrastrukturbereich angeht, beobachten.<sup>29</sup>

Dennoch zeichnet sich in der aktuellen Debatte ein Konsens über die „Infrastrukturlücke“ (*infrastructure gap*) in SSA und die daraus resultierende Notwendigkeit von Investitionen in den Aufbau und den Erhalt von Infrastruktur ab. Die von der CFA vorgeschlagenen Maßnahmen zum *capacity building* für eine transparente und effiziente Verwaltung durch die Empfängerregierungen, die Etablierung von PPPs sowie eine effektive Geberkoordinierung und eine vorhersehbare Finanzierung entsprechen dem Versuch, aus den Erfahrungen der 90er Jahre zu lernen. Dies ist ein wichtiger und richtiger Vorschlag, der in ähnlicher Form auch im MRDE gemacht wird.

Nichtsdestotrotz bleibt die Frage nach der Instandhaltung und Finanzierung laufender Kosten bestehen, wenn die ODA für massive Investitionen in die physische Infrastruktur zurückgeht. Laut CFA-Bericht soll die künftige Finanzierung durch eigene Ressourcen der Empfängerregierungen und den Privatsektor gewährleistet werden. Voraussetzung dafür ist jedoch das Eintreten eines erheblichen Wirtschaftswachstums und die Verbesserung des Investitionsklimas. Die CFA bietet keinen Lösungsansatz für den Fall, dass die afrikanischen Regierungen keine eigenen Ressourcen mobilisieren und/oder das erwartete Wachstum nicht eintritt.

### 3.5.2 Privatsektor

#### Aussagen des CFA-Berichts

Die CFA konstatiert in ihrem Bericht große Defizite in den SSA-Ländern bezüglich der wirtschaftlichen *governance*, die für das Investitionsklima und die Privatsektorentwicklung entscheidend ist. Von besonderer Bedeutung seien hierbei die Qualität des *Public Financial Management* (PFM), die Transparenz der Besteuerung, die Sicherheit der Eigentumsrechte, das Niveau der Korruption, die Effizienz und Transparenz des Rechtssystems sowie die Qualität der Unternehmenspolitik (*business*

---

<sup>29</sup> Vgl. Krause, Matthias: Versorgung der Armen mit Infrastruktur: Bedeutung der *governance*, Bonn, 13. April 2005 (Draft).



*regulation*). Für eine Verbesserung des Investitionsklimas in SSA und im Sinne des *ownership* empfiehlt die CFA eine massive Unterstützung der *Investment Climate Facility* (ICF) der AU/NEPAD. Die für sieben Jahre benötigten \$550 Mio. sollten durch Geber und Privatunternehmen bereitgestellt werden und könnten der Finanzierung von ca. 300 Projekten zur Verbesserung des Investitionsklimas genutzt werden (S. 222f.).

Einen besonderen Fokus legt die CFA auf Mikro-, kleine und mittlere Unternehmen (KMU), die in SSA die absolute Mehrheit des Privatsektors darstellen, jedoch größtenteils dem informellen Sektor angehören. Die CFA fordert die afrikanischen Regierungen auf, nationale Entwicklungsstrategien für KMU als Teil ihrer Armutsreduzierungsstrategien zu erarbeiten (S. 232). Dabei sollte vor allem die Förderung von Frauen berücksichtigt werden. Als zentrales Problem der KMU in SSA wird der stark eingeschränkte Zugang zu Krediten und anderen Finanzierungsmöglichkeiten festgestellt. Deshalb schlägt die CFA die Gründung eines *Africa Enterprise Challenge Fund* (AECF) i. H. v. \$ 100 Mio. durch Geber und andere Akteure, z.B. Banken und ausländische Unternehmen, vor. Der AECF soll den Zugang zu Krediten und zu Trainingsmaßnahmen für KMU erleichtern (S. 233-234).

Außerdem fordert die CFA einen entschiedenen Wandel der Weise, in der die einheimischen und internationalen Unternehmen in die Entwicklungsprozesse eingreifen. Sie sollten internationale Ethik- und Sozialcodes unterzeichnen und ihre Bemühungen auf eine koordinierte Armutsbekämpfung konzentrieren. Insgesamt sollten breitere und intensivere Partnerschaften zwischen Unternehmen, afrikanischen Regierungen und Gebern geschaffen werden. Die Geber sollten deshalb die *UNDP Growing Sustainable Business Initiative* (GSB) mit \$20 Mio. über fünf Jahre unterstützen (S. 239).

### **Einordnung der Aussagen vor dem Hintergrund anderer Analysen**

Der Governance-Bericht der ECA konstatiert einen Anstieg privater Unternehmensgründungen und eine bedeutende Verbesserung des Investitionsklimas in SSA (S. 18). Jedoch sei das Investitionsniveau weiterhin gering. Dies liegt laut Governance-Bericht vor allem an der Überreglementierung des Privatsektors (z.B. gemessen an der Zeit und der Anzahl der Prozeduren zur Gründung eines Unternehmens) und den daraus entstehenden Kosten, an dem eingeschränkten Zugang zu Krediten, der hohen rechtlichen Unsicherheit, der verbreiteten Korruption und der schlechten Infrastruktur (S. 18-19).

Der GMR erkennt weitestgehend dieselben zentralen Probleme wie der Governance-Bericht, benennt aber außerdem ein enorm rigides Vertrags- und Arbeitsrecht in vielen afrikanischen Ländern als Hindernis für eine gute Privatsektorentwicklung (Kapitel 2, S. 34). Insgesamt werden die großen Unterschiede zwischen verschiedenen Ländern betont und entsprechend länderspezifische Reformen empfohlen.

Die Aussagen des CFA-Berichts stimmen weitestgehend mit denen der genannten Referenzdokumente überein.

### **Bewertung der Aussagen**

Die laufende Debatte zur Privatsektorentwicklung ist durch einen sich abzeichnenden Konsens geprägt, der sich an der neoliberalen Annahme eines „Staatversagens“ orientiert. Demnach könnte der Privatsektor sich bereits im Falle von Realisierung einiger Minimalanforderungen wie Deregulierung und Gewährleistung von Eigentumsrechten entfalten. Jedoch wird in dem neuen Konsens darüber hinaus eine Armutsorientierung (*pro-poor*) integriert, indem der Fokus zunehmend auf KMU und den informellen Sektor sowie die Erleichterung ihres Markteintritts gelegt wird.<sup>30</sup>

Die CFA fügt sich mit ihrem Vorschlag zur Unterstützung der ICF in diesen Konsens ein, bietet aber mit der Empfehlung zur Gründung des AECF darüber hinaus einen konkreten Ansatzpunkt zur Förderung von *capacities* und *skills* von KMU. Insofern kann der Vorwurf einer zu einseitigen Argumentation der CFA nicht unbedingt gemacht werden.

Außerdem bieten die Empfehlungen der CFA interessante Ansatzpunkte für eine Förderung durch Geber, die dem *ownership*-Gedanken entsprechen und einen verhältnismäßig geringen Finanzierungsbedarfs haben.

### **3.6 Finanzierung zusätzlicher ODA**

Die Empfehlungen der CFA für die Investitionen in wachstumsfördernde und soziale Sektoren ergeben einen Finanzierungsbedarf von \$37,5 Mrd. Die afrikanischen Staaten sollen ein Drittel der

---

<sup>30</sup> Vgl. zum Beispiel OECD (Hrsg.): *Accelerating Pro-Poor Growth through Support for Private Sector Development*, Paris 2004.

Kosten, die Geber die restlichen Kosten i.H.v. \$25 Mrd. tragen. Die CFA macht verschiedene Vorschläge zur Mobilisierung der notwendigen Ressourcen in den Geberländern.

### 3.6.1 Verpflichtungen der Geber und innovative Finanzierungsmechanismen

#### Aussagen des CFA-Berichts

Der Bericht kritisiert, dass bisherige Verpflichtungen der Geber nicht eingehalten wurden. Nach dem Monterrey-Konsens gemachte Ankündigungen einzelner bilateraler Geber bedeuten bislang eine Erhöhung der gesamten bilateralen ODA um ca. \$20 Mrd. bis 2006. Eine Finanzierung der CFA-Empfehlungen für SSA könnte dadurch nicht ermöglicht werden. Neben einem erneuten Appell, das bereits 1970 von der UN geforderte 0,7%-Ziel zu erreichen, empfiehlt die CFA eine Reallokation der zur Verfügung stehenden Mittel nach SSA. Dies begründet sie damit, dass SSA die einzige Region sei, die kein reales Wirtschaftswachstum aufweist (S. 323). Derzeit gehen ca. ein Drittel der gesamten ODA-Leistungen nach SSA.

Vor dem Hintergrund derzeitiger Haushaltseinschränkungen in vielen Industrieländern sei eine Erreichung des 0,7%-Ziels vorerst nicht zu erwarten. Deshalb schlägt die CFA vor, alternative Finanzierungsmechanismen zu etablieren, z.B. Besteuerung von Flugreisen, nimmt aber keine weitere Analyse vor.

Als weiteren Finanzierungsmechanismus schlägt die CFA die *International Finance Facility* (IFF) vor, die bereits 2003 vom britischen Schatzkanzler Gordon Brown vorgestellt wurde. Die IFF würde eine massive Erhöhung der ODA durch Anleihen auf dem internationalen Kapitalmarkt ermöglichen. Diese Anleihen würden auf den Monterrey-Verpflichtungen der bilateralen Geber basieren und nach 2015 zurückgezahlt werden. Dabei wird geplant, dass bis 2015 die Annäherung an das 0,7%-Ziel eine Rückzahlung der Anleihen ermöglicht, ohne künftige ODA-Leistungen zu beeinträchtigen. Die Auszahlungen der zusätzlichen Mittel sollen durch bestehende und bewährte multilaterale und bilaterale Mechanismen erfolgen, anstatt einen neuen zu etablieren.<sup>31</sup>

Die Vorteile des IFF bestehen laut *Proposal* des *HM Treasury* darin, dass die MDGs erreicht werden können, die Verpflichtungen der Geber materialisiert werden, die Mittel ausschließlich als Zu-

<sup>31</sup> Vgl. HM Treasury: *International Finance Facility Proposal*, April 2004, [http://www.hm-treasury.gov.uk/documents/international\\_issues/int\\_gnd\\_intfinance.cfm](http://www.hm-treasury.gov.uk/documents/international_issues/int_gnd_intfinance.cfm).

schüsse oder Schuldenerlass zur Verfügung gestellt werden und die *aid effectiveness* durch eine Multilateralisierung und vollständige Lieferungebundenheit entschieden verbessert werden kann.

### **Einordnung der Aussagen vor dem Hintergrund anderer Analysen**

Auch der MRDE erinnert die Geber daran, ihre Verpflichtungen von Monterrey und Kananaskis einzuhalten. Auf dem G8-Gipfel in Kananaskis haben sich die G8-Länder dazu verpflichtet, 50% ihrer ODA nach SSA zu zahlen, was eine Reallokation von ODA nach SSA erfordert (S. 29f.).

Die Weltbank begrüßt in ihrem GMR innovative Finanzierungsmechanismen. Neben Besteuerungen von Externalitäten werden hier freiwillige Beiträge in Betracht gezogen. Der Bericht gibt aber zu Recht zu bedenken, dass eine Einführung solcher Finanzierungsmechanismen einen großen technischen Aufwand bedeuten und vermutlich politischen Widerstand provozieren könnten (Kapitel 5, S. 11f.).

Der GMR nennt die IFF als möglichen neuen Finanzierungsmechanismus zur Erreichung der MDGs, nimmt aber keine Bewertung vor. Es wird lediglich die Funktionsweise der IFF kurz erläutert und das Pilotprojekt einer *IFF for Immunization* (IFFIm) vorgestellt. IFFIm soll die nötige Finanzierung zur Erreichung des MDG „Reduzierung der Kindersterblichkeit“ ermöglichen und als *test run* für die Errichtung einer allgemeinen IFF fungieren (S. 11).

Im Sachs-Bericht wird die IFF als geeignetster Mechanismus zur Bereitstellung der nötigen Mittel für die MDGs gesehen. Als entscheidende Vorteile gegenüber anderer Optionen werden die sofortige Umsetzbarkeit und die hohe Flexibilität bei der Allokation gesehen. Außerdem hebt der Sachs-Bericht hervor, dass zur Einrichtung der IFF nicht die Beteiligung aller Geber notwendig ist, und dass die IFF eine „bessere ODA“ ermöglicht. Deshalb fordern die Autoren alle Geber auf, die IFF zu unterstützen und deren Etablierung bis 2006 zu ermöglichen (S. 258).

In den anderen genannten Referenzdokumenten findet die IFF keine Erwähnung.

### **Bewertung der Aussagen**

Die Diskussion in der internationalen und vor allem Gebergemeinschaft über innovative Finanzierungsmechanismen wird bereits seit einigen Jahren geführt. Verschiedene Möglichkeiten werden

derzeit exploriert. Zum Beispiel haben die EU-Finanzminister eine Studie zur Besteuerung von Flugreisen in Auftrag gegeben.

Da der Diskussionsprozess einer permanenten Veränderung unterliegt, wird an dieser Stelle von einer eingehenden Bewertung abgesehen. Es sei lediglich darauf hingewiesen, dass die IFF seitens der Zivilgesellschaft insofern kritisiert wird, als ihre Funktionsweise auf der unsicheren Annahme basiert, die Geber würden bis 2015 das 0,7%-Ziel erreichen und so die Rückzahlung der Anleihen ermöglichen, ohne die künftige Entwicklungsfinanzierung zu beeinträchtigen.<sup>32</sup>

### 3.6.2 Schuldenerlass

#### Aussagen des CFA-Berichts

Laut CFA-Bericht besteht eine negative Korrelation zwischen Schuldendienst und wirtschaftlichem Wachstum. Deshalb fordert die CFA einen möglichst schnellen 100%igen Schuldenerlass für die Länder in SSA, die dies benötigen und aktiv *good governance* fördern. Die dadurch freigesetzten Mittel müssten in Entwicklung, Wirtschaftswachstum und Armutsreduzierung investiert, entsprechende Strategien, ähnlich der PRSs, müssten entworfen werden. Der Schuldenerlass sollte sich auf Schuldenbestand und Schuldendienst beziehen, bi- und multilaterale Schulden betreffen und alle Niedrigeinkommensländer in SSA einschließen, die o.a. Kriterien erfüllen (S. 319). Außerdem fordert die CFA, dass der Schuldenerlass nicht in die Berechnung des Anteils der ODA am BNP der Geberländer einfließt. Ein Schuldenerlass stellt laut CFA-Bericht eine effiziente Hilfe dar, weil er flexibel, lieferungebunden, vorhersehbar und *on budget* ist.

Weitere Forderungen des Berichts betreffen die effektive Einbindung Nicht-OECD- und kommerzieller Gläubiger in die Initiativen des Schuldenerlass sowie die Reduzierung der mit dem Schuldenerlass verbundenen Konditionalitäten. Allerdings wird gleichzeitig empfohlen, die Probleme des *moral hazard* dadurch einzuschränken, dass die ODA-Zahlungen und IMF Programme suspendiert werden sollten, wenn die Regierungen ihre Armutsreduzierungsstrategien nicht einhalten (S. 357).

#### Einordnung der Aussagen vor dem Hintergrund anderer Analysen

Der Sachs-Bericht geht davon aus, dass ein 100%iger Schuldenerlass für arme Länder erforderlich ist, um die MDGs erreichen zu können. Für Mitteleinkommensländer, die aus aktuellen Initiativen

<sup>32</sup> Vgl. Action Aid International (Hrsg.): The African Commission for Britain. Ten actions Britain must take to support Africa's development, Februar 2005.

ausgeschlossen sind, sollte der Schuldenerlass erheblich ausgeweitet, aber in jedem Fall von der Erarbeitung von Armutsreduzierungsstrategien abhängig gemacht werden. Prinzipiell empfiehlt der Sachs-Bericht eine neue Definition von Schuldentragfähigkeit. Diese sollte künftig bezeichnen, dass das Schuldenniveau vereinbar mit der Erreichung der MDGs ist, ohne neue Schulden bis 2015 aufbauen zu müssen (S. 207-208).

Auch der MRDE richtet sich an die OECD-Staaten mit der Forderung, einen 100%igen Erlass aller Schulden, auch der multilateralen, zu ermöglichen, allerdings nur im Rahmen der bestehenden HIPC-Initiative (*Heavily Indebted Poor Countries*). Es wird empfohlen, bei der Vergabe neuer ODA das Verhältnis von Zuschüssen und Krediten der Schuldentragfähigkeit anzupassen. Dadurch soll verhindert werden, dass die ODA-Mittel effektiv für den Schuldendienst eingesetzt werden (S. 30-31). Außerdem werden die OECD-Länder aufgefordert, kohärentere Entwicklungs-, Handels- und Schuldenpolitik zu betreiben und diese auf nachhaltiges Wachstum in SSA auszurichten (S. 43).

Der GMR zieht eine allgemein positive Bilanz der bisherigen HIPC-Initiative und konstatiert eine Erhöhung der öffentlichen Ausgaben für Armutsreduzierung in den betreffenden Ländern. Die Weltbank kündigt im GMR an, dass die Schuldentragfähigkeit das entscheidende Kriterium für die Bestimmung des Zuschuss-Kredit-Mix der IDA sein wird (Kapitel 5, S. 36). Auch wenn im GMR die Vorteile eines erweiterten Schuldenerlasses prinzipiell anerkannt werden, liegt der Akzent eher auf den damit verbundenen Problemen (Kapitel 5, S. 37):

- Umleitung von Ressourcen, die ansonsten zur Erhöhung der direkten Mittelflüsse eingesetzt würden;
- Schaffung von Erwartungen weiterer Schuldenerlasse, die zu einem Problem des *moral hazard* führen können;
- Allokation nach dem Kriterium des Schuldenniveaus anstatt nach den Kriterien der Bedürfnisse und politischen Performance.

Die CFA begegnet diesen Problemen teilweise, indem sie die Berücksichtigung eines *Governance*-Kriteriums bei der Allokation des Schuldenerlasses befürwortet, die Möglichkeit der Suspension vorsieht und die Berechnung des Schuldenerlasses außerhalb der ODA-BNP-Statistik der Geber empfiehlt. Durch Letzteres soll verhindert werden, dass der Schuldenerlass eine Erhöhung der effektiven ODA-Mittel unterminiert.

### **Bewertung der Aussagen**

Auch was den Schuldenerlass betrifft, laufen gerade internationale Verhandlungen, die vor allem die Einbeziehung multilateraler Schulden betreffen.

Die Forderungen der CFA nach einer Ausweitung der Schuldeninitiativen auf alle Niedrigeinkommensländer und nach einer Einbeziehung multilateraler Schulden erscheinen prinzipiell plausibel. Es gibt keinen erkennbaren Grund, warum nur HIPC-Staaten von einem Schuldenerlass profitieren sollten und warum nur bilaterale Schulden betroffen sind.

Ungeachtet dessen sollte eine differenzierte Sichtweise angenommen werden. Beispielsweise wird sowohl vom CFA- als auch vom Sachs-Bericht der Schuldenerlass für Nigeria explizit gefordert (S. 319 im CFA-Bericht und S. 208 im Sachs-Bericht). An einer anderen Stelle nennt die CFA Nigeria im Zusammenhang mit der Forderung nach einer effizienten und transparenten Verwaltung von natürlichen Ressourcen. Offensichtlich wird aber keine Querverbindung zwischen diesen beiden Problematiken gezogen. Denn ansonsten müsste die CFA erkennen, dass Nigeria in erster Linie unter einem erheblichen *governance*-Defizit leidet und u.a. deshalb nicht in der Lage ist, Einkommen aus den natürlichen Ressourcen zu generieren. Die Forderung nach einem Schuldenerlass für Nigeria widerspricht der Befürwortung von Bedürftigkeit und *good governance* als Allokationskriterium in dem CFA-Bericht.

Außerdem muss die Forderung der CFA nach einem Erlass des Schuldenstands kritisch gesehen werden. Dadurch könnten die Probleme des *moral hazard* zusätzlich erhöht werden, da Erwartungen künftiger Schuldenerlasse geschürt und die Notwendigkeit eigener Ressourcenmobilisierung abgewertet werden.

#### 4 Schlussbetrachtung

Zusammenfassend lässt die Analyse des CFA-Berichts sechs allgemeine Schlussfolgerungen zu:

1. Der Bericht der CFA bietet in den analysierten Bereichen weder neue Erkenntnisse noch Lösungsansätze. Er baut allerdings weiteren Druck zur ODA-Erhöhung auf. Damit gliedert er sich weitgehend in den *mainstream* der aktuellen Debatte ein und folgt dabei in einigen zentralen Punkten der Argumentation des Sachs-Berichts.
2. Ein wichtiger Unterschied gegenüber dem Sachs-Bericht besteht in der stärkeren Akzentuierung der *governance*-Problematik in SSA. Allerdings ist die Position der CFA gegenüber diesem Thema nicht immer eindeutig und teilweise inkohärent. So wird keine klare Haltung gegenüber *governance* als Allokationskriterium eingenommen. Des Weiteren entsteht der Eindruck, dass das Problem der *governance* als relativ leicht überwindbar eingeschätzt wird. Infolgedessen hat die vorangestellte Erkenntnis über die *governance*-Problematik in SSA auf die Argumentation bezüglich der ODA-Erhöhung und der damit zusammenhängenden Absorptionsproblematik nahezu keinen Einfluss.
3. Entsprechend der allgemeinen Tendenz in der aktuellen afrikapolitischen Debatte konzentriert sich auch der CFA-Bericht vor allem auf die ökonomischen Komponenten von *governance*. Die Bedeutung politischer *good governance* für die wirtschaftliche Entwicklung sowie ihr Eigenwert gerät in der aktuellen Diskussion - so auch im CFA-Bericht - aus dem Blickfeld.
4. Der Bericht geht davon aus, mit ODA wesentliche Gestaltungsfähigkeit zu erhalten, um die Entwicklungsdefizite Afrikas überwinden zu können. Damit überbewertet er die potentielle Rolle der Geber und vernachlässigt Probleme der Absorptionfähigkeit und dysfunktionaler Anreize von ODA.
5. Eine weitere Unklarheit in dem Bericht betrifft die Mobilisierung eigener Ressourcen durch die afrikanischen Staaten. Die CFA unterstellt, dass diese automatisch mit dem steigenden Wirtschaftswachstum zunimmt. Ein Szenario für den Fall, dass das erwartete Wirtschaftswachstum nicht eintritt und/oder eine verstärkte Ressourcenmobilisierung durch die afrikanischen Staaten ausbleibt, wird nicht entwickelt. Dadurch werden die Empfehlungen zur



massiven ODA-Erhöhung, zur Erhöhung des Zuschussanteils der ODA, zur Aufstockung der Infrastrukturinvestitionen sowie zum 100%igen Schuldenerlass in ihrer Plausibilität erheblich beeinträchtigt.

6. Der gesamte Planungshorizont bezieht sich weitestgehend auf die Zeit bis 2015. Es ist unwahrscheinlich, dass dieser Zeitrahmen ausreicht, um die Empfehlungen der CFA inklusive ihrer umfangreichen Implikationen (vor allem bezüglich der Absorptionsproblematik) zu realisieren.

### Liste der zitierten Literatur

Action Aid International (Hrsg.): The African Commission for Britain. Ten actions Britain must take to support Africa's development, Februar 2005.

Bräutigam, Deborah A. / Knack, Stephen: Foreign Aid, Institutions, and Governance in Sub-Saharan Africa, in: Economic Development and Cultural Change, Vol. 52, Nr. 2, 2004, S. 255-285.

Clements, Benedict et al: Foreign Aid: Grants versus Loans, in: Finance & Development, Vol. 41 / Nr. 3, September 2004, S. 46-49.

Commission for Africa: Our Common Interest. Report of the Commission for Africa, March 2005.

ECA / OECD-DAC (Hrsg.): Mutual Review of Development Effectiveness in the Context

HM Treasury: International Finance Facility Proposal, April 2004, [http://www.hm-treasury.gov.uk/documents/international\\_issues/int\\_gnd\\_intfinance.cfm](http://www.hm-treasury.gov.uk/documents/international_issues/int_gnd_intfinance.cfm).

Johnson, A. / M. Martin and H. Bargawi: The Effectiveness of Aid to Africa since the HIPC Initiative, Debt Relief International, London 2005.

Klingebiel, Stephan: Programmorientierte Gemeinschaftsfinanzierung: Das Patentrezept für die Zukunft zur Wirkungssteigerung der Entwicklungszusammenarbeit?, Thesenpapier für die „Entwicklungspolitischen Diskussionstage 2005“, Berlin, 17. März 2005.

Kraay, Aart: Aid, Growth, and Poverty. Presentation for IMF Seminar on Foreign Aid and Macroeconomic Management, Maputo, March 14-15 2005.

Krause, Matthias: Versorgung der Armen mit Infrastruktur: Bedeutung der *governance*, Bonn, 13. April 2005 (Draft).

Renzio, Paolo de: Can more aid be spent in Africa?, in: ODI Opinions, Nr. 30, Januar 2005.

Sachs, Jeffrey D. et al: Investing in Development. A Practical Plan to Achieve the Millennium Development Goals, London 2005.

Sachs, Jeffrey D. et al: Ending Africa's Poverty Trap, in: Brookings Papers on Economic Activity, Nr. 1, 2004, S. 117-216.

UNECA: Striving for Good Governance in Africa. Synopsis of the 2005 African Governance Report. Prepared for the African Development Forum IV, 2005.

Wolff, Peter / Leiderer, Stefan: Neue Herausforderungen für die TZ im Rahmen von programmorientierter Entwicklungszusammenarbeit, Bonn, Dezember 2004.

World Bank (Hrsg.): Global Monitoring Report 2005 – MDG's: From Consensus to Momentum (Draft), March 10, 2005.