



Der Afrika-Aktionsplan der Weltbank: neue Aktionen?

Auf Anforderung ihres Direktoriums hat die Weltbank im Spätsommer 2005 dargelegt, wie sie sich die Umsetzung der Beschlüsse besonders von Gleneagles zur Erhöhung der Entwicklungshilfe vorstellt. Das Ergebnis sind der *Africa Action Plan* (AAP) und seit Februar 2006 der *Africa Catalytic Growth Fund* (ACGF). Aufbauend auf einer sehr optimistischen Sicht der politischen und wirtschaftlichen Entwicklung Afrikas will die Bank die Ergebnis- und Partner-Orientierung ihrer Arbeit verstärken. Im unerklärten Wettbewerb der Geberorganisationen sieht

sie sich damit als Verwalter und Koordinator steigender internationaler Hilfe qualifiziert. Als bedeutendste Neuerung stellt die Bank im AAP ihre *drivers of growth/shared growth*-Agenda zur Wachstumsförderung heraus. Neu ist daran im Wesentlichen die geplante Aufstockung des jahrzehntelang geschrunpften Infrastruktur-Portfolios. Die wirtschaftliche Diagnose, die Selbsteinschätzung der Bank und die sektorale Schwerpunktsetzung lassen eine ganze Reihe von kritischen Fragen offen.

Die Ausgangslage

Die Entscheidungen des Jahres 2005, besonders auf dem G8-Gipfel in Gleneagles, die Hilfe für das Subsaharische Afrika bis zum Ende des Jahrzehnts auf jährlich 50 Mrd. US \$ zu verdoppeln, schaffen für die Weltbank eine neue Lage. Aufgrund der bereits an das OECD *Development Assistance Committee* gemeldeten Aufstockungen sowie der Ankündigungen von Japan und EU erscheint es ihr wahrscheinlich („*highly credible*“), dass die zusätzlichen 25 Mrd. US \$ Entwicklungshilfe tatsächlich mobilisiert werden. Über die bereits erfolgte Auffüllung des Finanzrahmens der Weltbank-Tochter *International Development Association* (IDA) hinaus (IDA 14: 2006-2008) muss die Bank nun darstellen, wo sie in ihrem Portfolio sinnvolle neue Ausgabenbereiche sieht und wie sie sich bei der Abwicklung insgesamt wachsender Hilfe mit anderen Gebern noch besser koordinieren kann.

Die Diagnose: „Afrika am Wendepunkt“

Während das UN-Millenniums-Projekt unter Jeffrey Sachs und die *Commission for Africa* die wirtschaftliche Lage in Afrika unverändert kritisch beurteilen und genau daraus die Notwendigkeit eines „*Big Push*“ der Entwicklungshilfe ableiten, sieht der AAP in aller Vorsicht Afrika an einem Wendepunkt zum Besseren, aufgrund kluger politischer Führung, verbesserter Institutionen, aber auch wegen der hervorragenden wirtschaftlichen Entwicklung einer Ländergruppe, in der 35 % der afrikanischen Bevölkerung leben. Dabei beobachtet die Weltbank eine Art Zeitenwende zur Mitte der 1990er Jahre, markiert durch den Abschluss der größten ökonomischen Strukturanpassungen, den Umbruch in Südafrika und das Kriegsende in wichtigen Ländern. Das geht noch hinaus über die neue EU-Strategie für Afrika, die den Kontinent zwar gleichfalls „*on the move*“ sieht, das Gesamtbild aber verhaltener zeichnet.

Laut AAP wird die positive Gesamtentwicklung über die Periode 1995–2004 von fünfzehn „*sustained growing countries*“ getragen, die durch anhaltendes Wachstum auch die Armut in ihrem Land reduziert haben: Ruanda, Mosambik, Uganda, Mali, Kap Verde, Botswana, Benin, Mauritius, Senegal, Tansania, Kamerun, Äthiopien, Burkina Faso, Ghana, Mauretanien.

Die Weltbank streicht heraus, dass das keineswegs für ganz Afrika gilt und die Diversität auf dem Kontinent wächst. Kritisch hinterfragt, ist „nachhaltiges Wachstum“ ab Mitte der 1990er Jahre jedoch selbst für diese Ländergruppe eine zu weitgehende These. Aufholeffekte in Post-Konflikt-Ländern und Rohstoff-Konjunkturen auf dem Weltmarkt, die nicht unbedingt dauerhaft sind, beeinflussen die Statistik. Außerdem bleiben die meisten Länder immer noch unter dem Schwellenwert von 7 % Wachstum, der laut AAP für anhaltende Armutsminderung notwendig ist. Im Zentrum der Analyse müsste daher die Struktur des Wachstums in diesen Ländern stehen, also die Frage, ob hier eine echte Erhöhung des Kapitalstocks und der Produktivität sowie die behauptete Diversifizierung stattfinden konnten. Verfügbare Produktivitätsziffern für das Subsaharische Afrika lassen keine Trendumkehr erkennen, lediglich einen abgeschwächten Fall der Gesamtproduktivität für die 1990er Jahre, und es gibt auch in der genannten Spitzengruppe keinen privaten Investitionsboom außerhalb des Erdölsektors.

Ob sich also seit 1994 der Wind der Geschichte in der Spitzengruppe Afrikas auch wirtschaftlich auf Dauer gedreht hat, bleibt damit einstweilen eine unbewiesene These. Die neue politische Dynamik in Afrika geht nicht nachweisbar mit einem wirtschaftlichen Modernisierungssprung auf ein höheres Entwicklungsniveau einher. Interessant wird hier die Diskussion des im AAP

angekündigten Berichts über die Wachstumsherausforderungen in Afrika.

Es ist unwahrscheinlich, dass der *African Peer Review Mechanism* (APRM) allein einen Wettbewerb um die beste Regierungsführung auslösen wird und so Entwicklungsblockaden gelöst werden. Vermutlich wird eine Reihe von Staaten versuchen, den Prüfungsprozess zu verfälschen. Die Tatsache jedoch, dass sie sich öffentlich zu *Good Governance* verpflichtet haben, eröffnet der Bevölkerung die Möglichkeit, nach Worten Taten zu fordern.

Kernelemente des Aktionsplans

Aus der optimistischen Diagnose folgt, dass die Weltbank ihren Afrika-Aktionsplan (www.worldbank.org/africa) im Wesentlichen als Hilfe zur Beschleunigung und Ausbreitung vorhandener Wachstumsdynamik sieht. Die Bank hat die Kernaussagen des AAP in rund fünf Prioritäten zusammengefasst, deren Darstellung und Zählung allerdings im Text mehrfach wechselt. (Siehe Box)

Box: Prioritäten und ausgewählte Unterziele des Afrika-Aktionsplans

1. Zielorientierte Armutsbekämpfungsstrategien (PRSP) als Anker für die Ergebnisorientierung von IDA-Länderstrategien
2. Aufbau leistungsfähiger Staaten (*capable states*) und verbesserte *Governance*
3. Neue Aktionen zur Wachstums- und Exportförderung (*drivers of growth*)
 - Schaffung eines „*export push*“
 - Schließung der Infrastruktur-Lücke
 - Regionale Integration
 - Kenntnisse und Fähigkeiten für Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit
 - Stärkung der Landwirtschaft
 - Hilfe für das Management von Schocks
4. Förderung von Teilhabe der Armen am Wachstum (*shared growth*)
 - Zugang der Armen zu den Märkten
 - Stärkung der Sozialsektoren (*human development*)
5. Hebelwirkung von IDA 14 mit anderen Partnern / Gebern erhöhen

Den Prioritäten werden 25 vorrangige Aktionsfelder zugeordnet.

Ergebnisorientierung

Was ist an diesen Prioritäten neu oder bemerkenswert? Wesentlich erscheint die angekündigte Unterstützung für nationale *Poverty Reduction Strategy Papers* (PRSPs) der zweiten Generation in den 29 betroffenen Ländern Afrikas, welche frühere Schwächen korrigieren sollen, die im *IMF/WB-PRSP-Review 2005* festgestellt worden waren. Im Vordergrund steht dabei eine Fokussierung der PRS auf einige klar festgelegte, prioritäre Resultate.

Darauf aufbauend, legt der AAP großes Gewicht auf die Wirkungs- und Ergebnisorientierung der Arbeit der Bank selbst. In verschiedenen Abschnitten werden die Aktivitäten dargestellt, die für eine raschere Umstellung von Input- auf Output-Orientierung geplant sind – mit den schon getesteten *Results-based Country Assistance Strategies* (RCAS) und dementsprechend veränderten Anreizsystemen für das Bankmanagement. Dieser Nach-

druck auf Wirkungsorientierung ist richtig und begrüßenswert und liegt auf der generellen Linie verstärkter MDG-Ausrichtung von Geberstrategien. Erwähnt wird in diesem Zusammenhang auch ein intensiverer Einsatz von *Poverty and Social Impact Analysis*, der Sozialfolgenabschätzung von Strukturreformen.

Partnerorientierung und Geberharmonisierung

Ausgehend von der These wachsender politischer *ownership* der Partnerländer rückt der AAP die Prinzipien der (a) Ausrichtung an Partnerprioritäten und (b) Geberharmonisierung, die in der Paris-Erklärung kodifiziert wurden, stärker in den Mittelpunkt als bisherige Weltbank-Strategiedokumente für Afrika. Konsequenterweise setzt der Text eine ganze Reihe von Marksteinen, die die konkrete Umsetzung von *alignment & harmonization* durch die Bank nachvollziehbar machen. Ausgewählte *benchmarks* dafür sind im AAP:

- Gemeinsame Länderstrategien (*Joint Country Assistance Strategies*, JCAS), mit jeweils einheitlichem Indikatoren- und Konditionalitätensatz in 7 Ländern
- Breiter Einsatz gemeinsamer Analyse-Instrumente mit mehreren Gebern
- Reform der *Consultative Group Meetings*, die in jetziger Form nicht geeignet sind, ausreichende Entwicklungsimpulse zu vermitteln.
- Entwicklung von Gesundheitssektorprogrammen mehrerer Geber (*Health Sector-wide Approaches*, SWAPs) in mindestens 10 Ländern
- Prüfung der Möglichkeiten der Bank, als „*silent partner*“ gemeinschaftlicher Programme in die zweite Reihe zurückzutreten
- Überprüfung aller separaten Projektmanagement-Einheiten mit dem Ziel drastischen Rückbaus.

Gemessen daran, dass sich im bisherigen Prozess der MDG/PRSP-Unterstützung in Afrika die Bank selten als Champion von Geberharmonisierung erwies, sind dies wichtige Vorgaben für die Umsetzung der Paris-Erklärung. Interessant ist dabei, was nicht gesagt wird. Klare Vorgaben zur stärkeren Vergemeinschaftung von Allgemeiner Budgethilfe oder Technischer Zusammenarbeit sucht man über das oben Gesagte hinaus vergebens. Die Ausweitung von Sektorprogrammen wird im AAP praktisch nur für den Gesundheitsbereich angesprochen.

Capacity Building und Governance: Was kann die Weltbank?

Die interne Evaluierungsabteilung hatte die Leistungen der Bank im *Capacity Building* ausgesprochen kritisch beurteilt, weil sie meist nur eine Nebenbeschäftigung („*collateral rather than core*“) mit zweifelhaftem Ergebnis gewesen seien. Der AAP präsentiert *Capacity Building* nun offensiv als neuen Kernbereich – gegliedert in fünf Governance-Dimensionen mit acht Thematiken, deren Relevanz nach drei Governance-Situationen differiert. In dem nicht leicht verständlichen Format werden verbesserte Governance-Diagnostik, Öffentliches Verwaltungs- und besonders Ausgaben-Management, Rechtsreform,

Dezentralisierung und schließlich ein Beitrag zur *Extractive Industries Transparency Initiative* angeboten.

Fast überall wird dabei die Zusammenarbeit mit anderen Gebern betont, aber kaum der Frage nachgegangen, ob die Bank überhaupt auf allen acht Feldern breit technische Hilfe leisten kann oder besser die Arbeitsteilung mit anderen Organisationen suchen sollte. Hat die Bank z.B. einen komparativen Vorteil in der Förderung der Dezentralisierung oder der *Governance* in Post-Konflikt-Ländern? Vergleicht man den AAP hier etwa mit der Afrika-Strategie der Europäischen Union (siehe Analysen und Stellungnahmen 9/2005 des DIE), so sind Ähnlichkeiten mit deren Ambitionen so augenfällig, dass sich eine genauere Abwägung des „Wer macht/kann was?“ aufdrängt. Diese Leerstelle ist im Bericht der *Africa Capacity Development Task Force* (ACDTF) der Weltbank noch auffälliger, der unter Leitung des früheren Afrika-Vizepräsidenten Madavo parallel zum Afrika-Aktionsplan erarbeitet wurde und auf den verschiedentlich Bezug genommen wird.

Wachstum, auch für die Armen

Als bedeutendste sektorale Verschiebung im Fokus während IDA 14 stellt die Bank im AAP ihre *drivers of growth/shared growth*-Agenda heraus. Das Schwergewicht liegt auf der Förderung sog. Rahmenbedingungen, besonders des allgemeinen Investitionsklimas und des geschäftlichen Umfeldes für Klein- und Mittelbetriebe. Unter den Überschriften „*Developing the private sector*“ und „*Creating an export push*“ resümiert der AAP eine Reihe interessanter Ansätze, mit denen die Wettbewerbsfähigkeit im Inland („*behind the border*“) bzw. in Subregionen gestärkt werden sollen. In Ergänzung dessen wird die Wende von einer jahrzehntelangen Konzentration der Bank auf reine Primarschulförderung hin zur Anerkennung verstärkter Berufs-, Sekundär- und Tertiär-Bildung erkennbar, die mit den Anforderungen der Privatwirtschaft zusammenhängt.

Wachstum allein sei jedoch nicht genug zur Erreichung der MDGs; „Arme und Frauen“ müssten an ihm beteiligt werden. Hier allerdings war die internationale Diskussion seit etwa 2000 schon weiter. Nicht einfach „*Shared Growth*“, sondern *Pro-Poor Growth* (PPG) war Thema eines gemeinsamen politischen Vorhabens von Weltbank und bilateralen Gebern. Dass der Begriff *Pro-Poor Growth* nun im AAP und anderen Dokumenten aus dem Afrikabereich der Bank kassiert wird, ist kein Zufall, sondern ordnungspolitisch gewollt. Tatsächlich hat die Suche nach Typen von PPG einen doppelten Fokus: eine Definition von Wachstum, an dem Arme überproportional teilhaben, und von proaktiven Wirtschaftspolitiken, die besonders die faktor- und sektorspezifischen komparativen Vorteile von armen Produzent(inn)en für gesteigertes Wachstum nutzen. Beides ist unter dem Label „*Shared Growth*“ als strategische Orientierung nicht mehr erkennbar. Dadurch wird faktisch im AAP das Millenniumsziel Nr. 1 und Fokus der PRSPs, die Armutsbekämpfung, einer Förderung von Wachstum untergeordnet, an dem die Armen lediglich Anteil haben sollen.

Nur noch in den klaren Ausführungen zur Gender-Thematik wird eine der wesentlichen Stoßrichtungen von PPG eingefangen: Maßnahmen zu unterstützen, die zu gleichmäßigerer Verteilung von Produktionsfaktoren zwischen Männern und Frauen führen, insoweit sie gerecht und ihrerseits wachstumsfördernd sind.

Etwas mehr Landwirtschaft

Die Ertragsstagnation der Ernährungslandwirtschaft besonders durch die Auslaugung der Böden steht im Zentrum der Besorgnis aller, die sich mit der Sicherstellung der Wachstumsgrundlagen in Afrika beschäftigen, angefangen vom UN-Generalsekretär in seinem Bericht „*In Larger Freedom*“ (2005). Trotz lebhafter Diskussion in der Bank ist die Landwirtschaft im AAP immer noch *kein* prioritäres Aktionsfeld, ablesbar auch an der prognostizierten Verteilung zusätzlicher Finanzmittel. Skizziert wird eine Förderstrategie über ausgewählte Wertschöpfungsketten im Agrarexport und indirekt über ländliche Infrastruktur. Zum Schutz und Management natürlicher Ressourcen werden nur einige allgemeine Überlegungen angestellt.

Solange andere Institutionen auch nicht überzeugender dargelegt haben, worin eine erfolgversprechende Strategie direkter Förderung der Landwirtschaft in den agroklimatischen Großregionen Afrikas bestehen könnte und die Unsicherheit andauert, ob Lösungs-„Pakete“ nun vorhanden sind oder zuerst noch erhebliche Anstrengungen in der Agrarforschung benötigt werden, ist diese Zurückhaltung verständlich. Für die Wachstumsziele, die in Afrika erreicht werden sollen, ist sie nicht befriedigend.

Infrastruktur und Investitionsklima verbessern

Tatsächlich im Fokus des AAP steht die Schließung der sog. Infrastruktur-Lücke in Afrika. Den jahrzehntelangen Rückgang der Förderung materieller Infrastruktur im Portfolio der Bank umzukehren, erscheint als wichtigste Planungsvorgabe. Sie passt zum allgemeinen Trend der Absichtserklärungen des Jahres 2005, da in diesem Sektor große Summen absorbiert werden können. „*Closing the infrastructure gap*“ würde nach Schätzung der Bank 20 Mrd. US \$ jährlich kosten. Zur Mobilisierung der Gelder beteiligt sich die Bank aktiv am *Africa Infrastructure Consortium* unter Führung von AU und NEPAD. Nur in diesem Zusammenhang (Straßen, Energie, Häfen usw.) spricht die Bank auch einmal von einem „*big push*“. Für die Aufstockung der sozialen Dienste in Bildung und Gesundheit sind ebenfalls massive Zuwächse vorgesehen.

Trotz der großen Überschriften bleibt die geplante Förderung der produktiven Sektoren hinter dem Infrastruktur-Bereich zurück und konzentriert sich auf indirekte Unterstützung von Klein- und Mittelbetrieben. Ob mehr Infrastruktur und ein verbessertes rechtliches Umfeld allein für einen Quantensprung privater Investitionen in Afrika ausreichen, muss aber bezweifelt werden. Die industrie- und agrarpolitische Zurückhaltung in den Orientierungen der Weltbank kann man als Infrastruktur-

-bias und als eher minimalistische Privatsektorstrategie kritisieren. Die gut nachvollziehbare Korrektur der langen Vernachlässigung materieller Infrastruktur im Bank-Portfolio droht bereits wieder in das Gegenteil umzuschlagen.

The Africa Catalytic Growth Fund

Der ACGF ist eines der ersten instrumentellen Ergebnisse des AAP, beschlossen im Direktorium der Weltbank am 21. Februar 2006. Er soll, zusätzlich zu IDA 14, flexible finanzielle Unterstützung für drei Klientengruppen liefern, die schon im AAP beschrieben wurden:

1. *High performing countries*, deren Wachstumsstrategie auf bestimmte finanzielle Hindernisse stößt, aber hohen Ertrag verspricht;
2. *Transforming countries*, die nach einer wirtschaftspolitischen Neuorientierung rasche Hilfe brauchen, aber naturgemäß noch keinen *track record* guter Regierungsleistung vorweisen können;
3. Vorhaben regionaler Integration, die trotz möglicher ökonomischer Breitenwirkung nur schwer durch das bisherige Förderinstrumentarium der Bank abzudecken sind.

Konzipiert als reiner *Trust Fund* für die Verwaltung von Mitteln anderer Geber (bis dato: die britische Regierung), unterschätzt man den ACGF sicher nicht, wenn man ihn in erster Linie als Gefäß interpretiert, in dem die Weltbank ihren Anteil eines möglichen EZ-Schubes nach Gleneagles auffangen möchte, was ihr sonst zwischen den regelmäßigen IDA-Auffüllungen schwer möglich wäre. Wie in den AAP selbst sollte also nicht zu viel in das Konzept des Wachstumsfonds hineininterpretiert werden. Sonst wäre durchaus die Frage aufzuwerfen, warum die drei Fallgestaltungen bisher noch nicht ins System der Bank passen. Zum Fall 2 etwa verweist das Management darauf, dass ihr *performance-based allocation system* für Situationen einer politischen Wende („*turnaround*“) nicht taugt, weil dadurch die Kreditvergabe an längerfristigen Leistungsnachweisen der Nehmerländer ausgerichtet sei. Für den typischsten Fall – neue Regierungen nach einem Krieg oder Bürgerkrieg, die natürlich noch keine langjährige Erfolgsbilanz vorzuweisen haben – gibt es aber durchaus schon andere Fonds, aus denen man sie unterstützen könnte. Im Ganzen ist der ACGF ein Beispiel, wie sich die Bank pragmatisch auf die Teilnahme an einem möglichen Großen Schub der Entwicklungshilfe einstellt, von dem sie konzeptionell im Grunde nicht viel hält.

Länderverteilung

Die Bank stellt mit Recht fest, dass es noch keine Sicherheit in der Beantwortung der Frage gibt, wieviel zusätzliche Hilfe Afrika tatsächlich absorbieren kann. In konservativer Schätzung nimmt sie an, dass zusätzliche

Hilfe zwischen 14 Mrd. US \$ ab sofort und bis zu 28 Mrd. US \$ in 2015 nützlich eingesetzt werden kann. Da nur wenige an einen flächendeckenden *Big Push* in Afrika glauben, ist die Frage, wo die Bank Möglichkeiten zu einem selektiven Aufstocken (*scaling up*) der Entwicklungshilfe sieht. Angeboten werden vier Gruppen, angefangen bei Ländern, die rasch mehr Hilfe in einem breiten Spektrum nutzen können. Die Länderzuordnung ist aber nicht genau beschrieben, und gegebene Länderbeispiele weichen von der Klassifizierung nach Wachstumsperspektiven im Abschnitt „*Africa at a turning point*“ im AAP ab. Warum Burkina Faso, Ghana oder Tansania alle Voraussetzungen für einen ODA-Quantensprung aufweisen, Mali oder Äthiopien aber nicht, bleibt unklar. Hier bietet die Bank keine Orientierung.

Offene Fragen

Der AAP baut formal auf der noch gültigen Afrika-Strategie der Bank auf. Er hat einen begrenzten Zweck in dem unerklärten Wettlauf unter den multilateralen Gebern, sich mit besonderen Angeboten auf eine mögliche Steigerung der ODA-Mittel für Afrika einzustellen, ohne dass Länder- und Sektor-Schwerpunkte oder die unterliegende Wachstumsdiagnose schon klar ausgeführt sind.

Dabei variiert die Rolle der Weltbank in ihrer eigenen Wahrnehmung von einer katalytischen Funktion in der Arbeit an einem gemeinsamen Handlungsrahmen von Gebern und Nehmern, einer Pionier-Aufgabe in der Unterstützung von *shared growth*, einer Broker-Rolle in der schwierigen Harmonisierung vertikaler Initiativen nach Art der *Education for All – Fast Track Initiative* mit horizontaler Planung nach Art der PRSP, bis hin zu einer Führungsrolle in Monitoring & Evaluierung wachsender ODA. Diese multiple Rollenzuschreibung wird weiter diskutiert werden müssen. Angesichts der hohen europäischen Beiträge für Afrika stellt sich vor allem die Frage, welche Rolle die EU institutionell und konzeptionell neben der Weltbank spielen kann. Gelegenheit zur Diskussion dieser Fragen wird die Vorlage des ersten Implementierungsberichts bieten, an dem die Bank zur Zeit arbeitet.



Prof. Dr. Helmut Asche
Gastwissenschaftler am DIE
Universität Leipzig
Institut für Afrikanistik
E-Mail: Asche@uni-leipzig.de