

Analysen und Stellungnahmen 2/2011

## Afrikanische Entwicklungen: Traditionelle bilaterale Geber am Scheideweg

2011 ist ein wichtiges Jahr für Afrika. Nicht nur die fünfzigjährige Unabhängigkeit von 17 afrikanischen Staaten, sondern auch das zehnjährige Bestehen der Millenniumserklärung liegen kaum ein Jahr zurück. Zudem wurden vor gut einer Dekade die ersten Schritte zur Schaffung der AU und NEPAD getan. In einer A&S-Reihe untersuchen europäische und afrikanische Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler Entwicklungstrends auf der „Afrikanischen Agenda“ und identifizieren zukünftige Herausforderungen für den Kontinent.

### Zusammenfassung

Die sich verändernde Geberlandschaft hat in den vergangenen Jahren die Aufmerksamkeit der entwicklungspolitischen Öffentlichkeit innerhalb von OECD-DAC auf sich gezogen. China, Indien, Brasilien und andere so genannte neue Geber spielen neben den traditionellen bilateralen Gebern in Afrika eine immer wichtigere Rolle. Doch die Aktivitäten der bilateralen OECD-DAC Geber sind weiterhin beträchtlich: 2008 kamen von diesen etwa 30 Mrd. US\$ Hilfe für den Kontinent. Bei der Frage, wie sie ihr künftiges Engagement in Afrika ausrichten sollen, stehen diese Geber vor einer Reihe von Herausforderungen. Sie betreffen nicht nur ihre Verpflichtungen zur Entwicklungsfinanzierung und die Grundsätze effektiver Hilfe, sondern auch grundlegende Fragen der geographischen Verteilung und der Begründung der Hilfe. Die Debatten über die Prioritäten der Hilfe spiegeln unterschiedliche Entwicklungsaussichten der afrikanischen Staaten wider. Das Nebeneinander von viel versprechenden Ökonomien mit günstigen Rahmenbedingungen und Ländern mit anhaltend fragilen Institutionen ist ein Beispiel.

Auch wenn einige DAC-Geber ihre Hilfen inzwischen stärker konzentrieren, bleibt die Landschaft der Hilfsprogramme und Geber fragmentiert. Diese Fragmentierung ergibt sich zum einen aus Defiziten bei der Koordinierung der Geber, eine komplementäre Arbeitsteilung zu erreichen. Die Fragmentierung ist jedoch auch auf mangelhafte Kohärenz der Entwicklungsstrategien einzelner Geber zurückzuführen. Neue bilaterale Schwerpunkte der Entwicklungshilfe bei den größten DAC-Gebern signalisieren, dass die Hilfen noch ausgeweitet werden. Die neuen Initiativen reflektieren die politischen Prioritäten der Geberländer, entsprechen aber auch der Agenda für die Entwicklung Afrikas, wie sie im NEPAD-Prozess formuliert wurde.

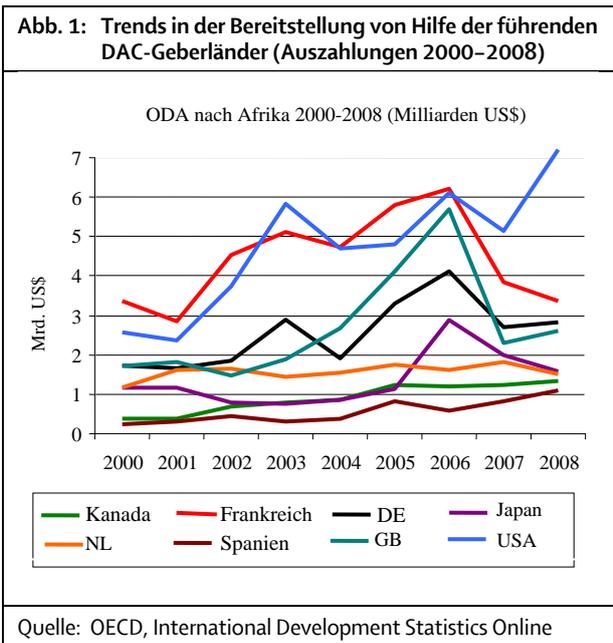
Dieser betont die Entwicklung der Landwirtschaft, Investitionen in wirtschaftliche Infrastruktur und die stärkere Einbindung des privaten Sektors. Da die Entwicklungszusammenarbeit zunehmend über die in den vergangenen zehn Jahren bevorzugten sozialen Sektoren hinausgeht, sollten die traditionellen bilateralen Geber daran arbeiten, die Konsistenz ihrer Entwicklungspolitik wie folgt zu verbessern:

- Die großen bilateralen Geber sollten umfassende Strategien für die globale Entwicklung und für ihr Engagement in Afrika formulieren. Die Entwicklung einer Strategie ist nötig, um die Beziehungen zwischen den Schwerpunkten in den Hilfsprogrammen zu klären und um zu bestimmen, wie sich Investitionen in verschiedenen Schwerpunktbereichen ergänzen können.
- Die Geber sollten der Reform der staatlichen Koordinierungsstrukturen in ihren Hilfsystemen höhere Priorität einräumen, um eine bessere Zusammenarbeit zwischen staatlichen Akteuren zu fördern. Denn es ist abzusehen, dass neue Themen zu neuen Herausforderungen bei der Koordinierung führen und künftige Reformbemühungen erschweren können.
- Die wachsende Aufmerksamkeit, die Fragen der Agrarproduktion und des privaten Sektors zuteil wird, sollte die Geber veranlassen, die Kohärenz zwischen Handels-, Entwicklungshilfe- und privater Investitionspolitik zu verbessern. Zugleich sollten sie aus Afrika kommende Bemühungen unterstützen, die Entwicklung des privaten Sektors anzukurbeln und den Außenhandel auszuweiten.

### Trends bei den führenden bilateralen Gebern

Was Umfang und Reichweite des Engagements in Afrika angeht, umfasst die DAC-Gebergemeinschaft ein breites Spektrum. Unter den großen Entwicklungshilfegebern hatten die USA in den vergangenen Jahren den größten Aufwuchs, während die führenden europäischen Geber nach den mit dem Schuldenerlass für Nigeria verbundenen großen Abschreibungen einen deutlichen Rückgang verzeichneten. Japanische Hilfsleistungen für Afrika folgten in den vergangenen zehn Jahren einem ähnlichen Muster, blieben aber – bei weiter geographischer Streuung – auf einem niedrigen Niveau.

Während Großbritannien und die USA ihren Verpflichtungen vom Gipfel in Gleneagles 2005, wo eine Verdoppelung der Hilfsleistungen für Afrika bis 2010 versprochen worden war, nachkamen, blieben die Zusagen von Frankreich, Deutschland und Japan, ihre Hilfe für Afrika deutlich zu steigern, bisher unerfüllt. Frankreich und Großbritannien konzentrieren mehr Hilfe auf Afrika als andere führende bilaterale Geber; Frankreich behält in Europa seinen Status als bilateraler Spitzengeber. Das Ziel der französischen Regierung, zwei Drittel der Hilfsgelder nach Afrika zu leiten, korrespondiert weitgehend mit den der *Zone de Solidarité Prioritaire* zugeordneten Ländern: 43 der 54 für ein ‚konzentriertes Engagement‘ ausersehenen Länder liegen in Afrika. Frankophone afrikanische Länder bleiben als Hilfsempfänger bevorzugt, auch wenn Investitionen in anglophonen Ländern, wie Ghana, Kenia und Südafrika zugenommen haben. Im Vergleich zu anderen führenden europäischen Gebern vergibt Großbritannien seine Hilfe fast ausschließlich nach Afrika südlich der Sahara, dabei hat sich das britische Hilfsprogramm zunehmend auf einkommensschwache Länder konzentriert. Die deutsche Regierung hat sich zum Ziel gesetzt, die Hälfte ihrer bilateralen Hilfe an Afrika zu vergeben; 26 der 58 derzeitigen Schwerpunktländer sind afrikanische Länder, wobei Partner wie Ägypten und Südafrika als besonders wichtig gelten.



### Im Spannungsfeld der Unterstützung von good performers und fragilen Staaten

Die geographische Verteilung der DAC-Hilfe wird von den Interessen und Prioritäten der Geberländer sowie von den Charakteristika der Empfängerländer beeinflusst. Da Forderungen lauter geworden sind, die Effektivität der Hilfe deutlich werden zu lassen, suchen Geber immer mehr Mittel an Länder zu vergeben, in denen die Rahmenbedingungen als entwicklungsförderlich angesehen werden. Dies macht Länder wie Ruanda zu *aid darlings* und Länder wie die Zentralafrikanische Republik zu *aid orphans*. Durch die 2004 in den USA gegründete *Millennium Challenge Corporation* (MCC) hat dieses Auswahlverfahren eine erkennbare Ausweitung erfahren. Die MCC wählt Kandidaten für Mehrjahresabkommen aus; Basis sind deren Verpflichtungen zu *good governance*, wirtschaftlicher Freiheit und öffentlichen Investitionen. Bisher haben sich zwölf afrikanische Länder qualifiziert.<sup>1</sup>

Die Geber haben zum einen die Notwendigkeit effektiver und effizienter Hilfsleistungen betont und sich zum anderen den komplexen Problemen fragiler Staaten zugewandt, in denen die Kapazität der Regierungen zu gering ist, die Bedürfnisse ihrer Bevölkerung zu befriedigen. Die in diesem Zusammenhang zu lösenden Aufgaben sind in Afrika, wo die meisten schwachen Staaten liegen, von besonderer Relevanz. Welche Bedeutung die Stärkung der Sicherheit in fragilen Staaten mit großer Armut hat, haben die jüngsten Weißbücher des britischen *Department for International Development* (DFID) unterstrichen. So formuliert das Weißbuch von 2009 als Ziel, die Hälfte der neu zu vergebenden bilateralen Hilfe fragilen Staaten zukommen zu lassen.

Derartige Investitionen können durch die Größe der armen Bevölkerungen in fragilen Staaten und durch ihren möglichen Beitrag zu globalem Frieden und Sicherheit gerechtfertigt sein, die schwierigeren Rahmenbedingungen machen es allerdings schwer, die Grundsätze der Wirksamkeit der Hilfe anzuwenden – schließlich ist die Fähigkeit, Hilfe nach den Vorgaben der Paris-Erklärung zu leisten, eine Funktion der Kapazitäten im Partnerland. Obwohl auch im fragilen Kontext die Forderung nach stärkerer Harmonisierung und besserer Arbeitsteilung zwischen den Gebern relevant bleibt, machen es Investitionen in diesen riskanteren Umgebungen schwierig, das Preis-Leistungs-Verhältnis der Hilfe aufzuzeigen. Der bei Investitionen in fragile Staaten erzielbare Nutzen muss daher in den Geberstrategien für Afrika deutlich werden; nur dann werden langfristige Investitionen in Regionen mit erhöhtem Risiko aufrechterhalten werden können.

### Programme und Schwerpunkte von DAC-Gebern

Wie Tabelle 2 zeigt, bleiben soziale Sektoren für die meisten DAC-Geber der wichtigste Bereich in Afrika, mit Ausnahme von Japan, das die Priorität auf Investitionen in wirtschaftliche Infrastruktur legt. Eine wichtige Quelle zusätzlicher Finanzierung im Gesundheitssektor war in den vergangenen Jahren der *President's Emergency Plan for AIDS Relief* (PEPFAR) der USA, der 2009 mehr als 3,6 Mrd. US\$ für HIV/AIDS-Prävention, Behandlung und Pflege in 20 afrikanischen Ländern bereitstellte. Wie andere vertikale

1 Der Militärputsch 2009 in Madagaskar führte zum ersten Fall einer MCC-Vertragskündigung.

DAC Geberländer	Frankreich	Deutschland	Japan	Großbritannien	USA
Äthiopien	Mayotte	Botswana	Sudan	Tansania	Sudan
Sudan	Rep. Kongo	Liberia	Marokko	Äthiopien	Äthiopien
Tansania	Senegal	Ägypten	Tansania	Sudan	Ägypten
Mosambik	Marokko	Südafrika	Uganda	Mosambik	Kenia
Uganda	Tunesien	Kamerun	Ghana	Dem. Rep. Kongo	Südafrika
Dem. Rep. Kongo	Burkina Faso	Äthiopien	Tunesien	Ghana	Nigeria
Ägypten	Ägypten	Marokko	Dem. Rep. Kongo	Malawi	Uganda
Kenia	Togo	Tansania	Äthiopien	Südafrika	Liberia
Südafrika	Algerien	Kenia	Sambia	Ruanda	Tansania
Liberia	Kamerun	Mosambik	Mali	Sierra Leone	Somalia

Quelle: OECD International Development Statistics Online, Nettoauszahlungen

	Soziale Infra- struktur	Wirtschafts- infrastruktur	Produktive Sektoren	Waren - und Programmhilfe	Schulden- erlass	Humanitäre Hilfe
DAC	12417,2	3191,9	1432,0	2928,8	3176,3	4513,7
Frankreich	1652,9	344,5	151,4	492,7	897,0	10,2
Deutschland	1123,9	426,8	171,9	81,8	1362,3	131,8
Japan	509,4	702,0	168,2	216,5	22,9	134,3
Großbritannien	1200,3	414,9	63,6	690,3	16,9	360,0
USA	3528,9	449,1	225,9	427,0	369,9	2445,6

Quelle: OECD Creditor Reporting System. Abbildungen beziehen sich auf Bruttoauszahlungen, in Mio. US\$

Programme wurde PEPFAR kritisiert, mit der vorrangigen Bereitstellung von Waren und Dienstleistungen einen gebergesteuerten Ansatz zu verfolgen, statt die Kapazitäten der Gesundheitssysteme in den Empfängerländern zu stärken. Um dem entgegenzuwirken, wird das Programm in der zweiten Finanzierungsphase verstärkt die Zusammenarbeit mit Regierungen suchen, um als Teil der breiter angelegten *Global Health Initiative* langfristige Fortschritte im Gesundheitssektor zu erzielen. Die großen bilateralen Geber sollten anerkennen, dass kurzfristige politische Vorteile neuer Initiativen, wie bei PEPFAR, mit Nachteilen verbunden sein können, etwa wenn die Hilfe auf die Entwicklungsbedürfnisse der Empfänger nur noch begrenzt eingehen kann und Organisation der Entwicklungszusammenarbeit weiter zersplittert.

Obwohl die sozialen Sektoren immer noch an erster Stelle stehen, gibt es einen allgemeinen Trend unter den führenden bilateralen Gebern in Afrika, die produktiven Sektoren und die Entwicklung des privaten Sektors stärker zu fördern. Damit soll wirtschaftliches Wachstum angeregt werden, häufig verknüpft mit einer verstärkten Förderung landwirtschaftlicher Produktivität. Für Japan, wo die wirtschaftliche Begründung für Entwicklungszusammenarbeit seit langem stark sind, drückt sich diese Betonung im Engagement bei Infrastrukturvorhaben, der KMU-Entwicklung, in der verstärkten Nutzung von Informationstechnologien und erhöhter Agrarproduktion im Rahmen der Agenda der *Tokyo International Conference for African Development* (TICAD) aus, einem hochkarätig besetzten Forum mit afrikanischen und asiatischen Ministern. In diesem Zusammenhang versuchte TICAD auch mithilfe einer Afrika-Investitionsfazilität das

Engagement des japanischen Privatsektors auf dem Kontinent deutlich zu erhöhen.

Das Interesse an einer wachsenden Rolle des privaten Sektors bei der Entwicklung Afrikas wird von anderen Gebern geteilt. Die Afrika-Agenda der *Agence Française de Développement* (AFD), Frankreichs Hauptdurchführungsorganisation, stellt die Möglichkeiten der Wohlstandsmehrung ähnlich dar: Unterstützung der KMU-Entwicklung, Investitionen in Infrastruktur, Verbesserungen bei den Finanzsystemen und erhöhte landwirtschaftliche Produktion. Dabei werden die beachtlichen wirtschaftlichen Chancen auf dem Kontinent unterstrichen. In Deutschland hat die neue Regierung ihre Absicht betont, unternehmerisches Engagement bei der Entwicklung zu stärken und die Prioritäten in den Bereichen Bildung und Regierungsführung beizubehalten. Die neue Regierungskoalition in Großbritannien hat in ihrer Agenda für globale Entwicklung angekündigt, Entwicklung fördernde Handelsvereinbarungen zu stärken, etwa die Pan-Afrikanische Freihandelszone.

Der Vorrang für den landwirtschaftlichen Sektor setzt sich auch bei den USA durch. *Feed the Future* ist eine auf Weltwirtschaftsgipfeln 2009 entstandene US-Hilfsinitiative, mit der die USA versprechen, über die nächsten drei Jahre 3,5 Mrd. US\$ zu investieren, um die die Nahrungsmittelsicherheit zu verbessern, indem sie landwirtschaftliche Produktivitätssteigerungen unterstützen. Als Antwort auf die Nahrungsmittelkrise konzipiert, konzentriert sich diese Initiative auf Investitionen in 20 Ländern, darunter zwölf afrikanischen. Mit ihnen sollen Marktentwicklung gefördert, Handel ausgeweitet und forschungsorientierte Initiativen vorangebracht

werden – alles Schwerpunkte, die mit dem *Comprehensive African Agriculture Development Programme* (CAADP), einer Schlüsselinitiative unter dem Dach der *New Partnership for African Development* (NEPAD), übereinstimmen. Wenn das wachsende Interesse der Geber an Investitionen in den Bereichen Landwirtschaft und Handel sowie im privaten Sektor eine Verschiebung der Präferenzen bei den Geberregierungen widerspiegelt, bedeutet diese Neuorientierung zugleich auch eine Anpassung an die NEPAD-Agenda. Vor dem Hintergrund rasch wachsender städtischer und ländlicher Bevölkerungen und anhaltender Nahrungsmittelknappheit in vielen afrikanischen Ländern ist die Angleichung der Präferenzen bei Gebern und afrikanischen Partnern nur begrüßenswert.

### Schlussfolgerungen

Die zunehmende Betonung von Produktion, Handel und Privatsektor in den Hilfsprogrammen der führenden DAC-Geber in Afrika bedeutet nicht zwingend, dass die soziale Entwicklung, die in den vergangenen zehn Jahren im Vordergrund stand, aufgegeben wird. Wenn die bilateralen Geber ihre Zusage zu erhöhten Hilfszahlungen einhalten, müsste theoretisch Raum für höhere Investitionen in mehreren Bereichen sein. Angesichts der Vielzahl von Entwicklungsnotwendigkeiten in verschiedenen Sektoren sollte es für die Geber ein Leichtes sein, eine lange Liste mit Prioritäten zu erstellen. Mit zunehmender Zahl von Schwerpunkten wird allerdings auch die Notwendigkeit größer, Entwicklungsstrategien zu formulieren, die erklären, wie die Schwerpunkte miteinander in Verbindung stehen und wie sich Investitionen über die verschiedenen Sektoren hinweg gegenseitig stärken können. Die Strategien, die künftiges Engagement in Afrika leiten sollen, müssen den erwarteten Entwicklungseffekt der Investitionen bei der Entwicklung des sozialen Sektors, der Landwirtschaft und des privaten Sektors klar benennen und erklären, wie die Mischung der Investitionen über die verschiedenen Sektoren hinweg zu den übergeordneten Zielen wachsender Wohlstand, Reduzierung der Armut und Förderung der Stabilität langfristig beitragen kann.

Eine Ausweitung des Prioritätenspektrums birgt das Potenzial, auch die Zahl der in der Entwicklung Afrikas engagierten Akteure zu erhöhen. Die Agenda der fragilen Staaten eröffnet Verteidigungsministerien die Möglichkeit, mehr Verantwortung im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit zu übernehmen, z. B. indem sie Friedensbemühungen oder Reformen des Sicherheitssektors begleiten. Die Priorisierung des Agrarsektors

wiederum bietet Ansatzpunkte für Regierungsbehörden, die mit Forschungsförderung, Wissenschaft und Innovation befasst sind. Abgesehen von der zunehmenden Vielfalt der in der Entwicklungszusammenarbeit beteiligten Akteure, ebnet die sich verändernden Prioritäten auch privatwirtschaftlichen Akteuren der Geberländer den Weg, zur Entwicklung Afrikas beizutragen. Die Zunahme an Akteuren innerhalb der Geberländer kann für die Mobilisierung sektorspezifischen Wissens vorteilhaft sein, stellt aber auch neue Anforderungen an die Koordinierung.

Um mit dem gestiegenen Engagement einer noch größeren Anzahl von Akteuren umgehen zu können, ist es erforderlich, dass die Geber den gestaltenden Koordinationsinstanzen ihrer Hilffsysteme höhere Priorität einräumen. Diese müssen über die Verantwortlichkeiten bei der Aufsicht der Gesamtheit der Hilfsportfolios bestimmen und eine bessere regierungsübergreifende Kooperation anregen.

Das wiedererwachte Interesse an den produktiven Sektoren und der Entwicklung des Privatsektors unterstreicht die Notwendigkeit, zwischen den außenorientierten Politikbereichen mehr Kohärenz zu erreichen. Eine wichtige Dimension ist die Kohärenz zwischen Handels- und Entwicklungspolitik. Dazu gehört eine stärkere Entwicklungsorientierung der Handels- und Investitionspolitiken, so dass sich afrikanische Produzenten auf das durch Freihandelsabkommen geschaffene Wettbewerbsumfeld einstellen und nationale und regionale Handelskapazitäten aufbauen können. Die Forderung, Handels- und Entwicklungspolitik kohärenter zu machen, ist nicht neu. Dennoch sollten sich die Geber von neuem verpflichten, Handel und Entwicklung aus einer gemeinsamen, Entwicklung förderlichen Perspektive zu betrachten, um seit langem bestehende Defizite in diesem Bereich anzugehen. Die Geber könnten versucht sein, die stärkere Betonung von Produktion und Handel in der Entwicklungszusammenarbeit vor dem Hintergrund der Exportförderung und als Begünstigung der Akteure des Privatsektors auf der Geberseite zu sehen. Eine solche Neigung sollte im Bewusstsein der Erkenntnis gezügelt werden, dass Entwicklungshilfebeziehungen beiden Seiten zum Vorteil gereichen, wenn sie auf den Aufbau und die Stärkung von Partnerschaften mit den Akteuren des afrikanischen Privatsektors setzen. Mit der Ausweitung der Entwicklungsagenda auf weitere Bereiche sollten die führenden bilateralen Geber deshalb ihr Engagement auch in der afrikanischen Privatwirtschaft erweitern und zugleich bei heimischen Unternehmen Unterstützung für die Entwicklung in Afrika suchen.

### Literatur

OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) (2010 a): *DAC Peer Review of Japan, Paris*  
– (2010 b): *DAC Peer Review of the United Kingdom, Paris*



**Dr. Erik Lundsgaarde**

Wissenschaftlicher Mitarbeiter in Abteilung I „Bi- und multilaterale Entwicklungspolitik“  
des Deutschen Instituts für Entwicklungspolitik (DIE)