



Die Empfehlungen des Berichts
Our Common Interest der
Commission for Africa im Lichte der
aktuellen afrikapolitischen Debatte

Nina Kielwein

Die Empfehlungen des Berichts
Our Common Interest der
Commission for Africa im Lichte
der aktuellen afrikapolitischen Debatte

Nina Kielwein

Bonn, Juli 2005

Nina Kielwein, wissenschaftliche Mitarbeiterin der Abteilung II des DIE.
E-Mail: nina.kielwein@die-gdi.de

© Deutsches Institut für Entwicklungspolitik gGmbH

Tulpenfeld 4, 53113 Bonn

 +49 (0)228 94927-0

 +49 (0)228 94927-130

E-Mail: die@die-gdi.de

www.die-gdi.de

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis

Zusammenfassung	1
1 Einleitung	3
2 Inhalte der laufenden Debatte	3
3 Empfehlungen des CFA-Berichts im Lichte der aktuellen afrikapolitischen Debatte	6
3.1 Umfang der ODA	6
3.2 Implikationen einer massiven ODA-Erhöhung - Absorption und andere Herausforderungen	8
3.2.1 Absorptionsproblematik	8
3.2.2 Andere Herausforderungen	11
3.3 Allokation, Art und Qualität der ODA	13
3.3.1 Allokation der ODA	13
3.3.2 Art der ODA	15
3.3.3 Qualität der ODA	17
3.4 <i>Good Governance</i> und <i>Capacity Building</i>	21
3.5 Geeignete wachstumsfördernde Investitionen	24
3.5.1 Infrastruktur	25
3.5.2 Privatsektor und Investitionsklima	27
3.6 Finanzierung zusätzlicher ODA	29
3.6.1 Verpflichtungen der Geber und innovative Finanzierungsmechanismen	29
3.6.2 Schuldenerlass	31
4 Schlussbetrachtung	35
Liste der zitierten Literatur	37

Anhang: Inhalte der Referenzdokumente (Übersicht)

Abkürzungsverzeichnis

ADB	African Development Bank
AfDF	African Development Fund
APRM	African Peer Review Mechanism
AU	African Union
CFA	Commission for Africa
CPIA	Country Policy and Institutional Assessment
DAC	Development Assistance Committee
DSF	Debt Sustainability Framework in Low Income Countries
ECA	Economic Commission for Africa
EZ	Entwicklungszusammenarbeit (staatliche)
GMR	Global Monitoring Report
HIPC	Heavily Indebted Poor Countries
IDA	International Development Association
IFF	International Finance Facility
IFI	International Finance Institutions
IWF	Internationaler Währungsfonds
KMU	Kleine und Mittlere Unternehmen
LDCs	Least Developed Countries
MDGs	Millennium Development Goals
MRDE	Mutual Review of Development Effectiveness
MTEF	Medium Term Expenditure Framework
NEPAD	New Partnership for Africa's Development

ODA	Official Development Assistance
PPP	Public Private Partnership
PFM	Public Financial Management
PRSs	Poverty Reduction Strategies
PRSPs	Poverty Reduction Strategy Papers
SPA	Strategic Partnership for Africa
SSA	Subsahara-Afrika
TZ	Technische Zusammenarbeit

Zusammenfassung

Am 11. März 2005 stellte die *Commission for Africa* (CFA) ihren Bericht *Our Common Interest* der Öffentlichkeit vor. Tony Blair hat angekündigt, den britischen Vorsitz der G8 und die EU-Ratspräsidentschaft im zweiten Halbjahr 2005 zu nutzen, um die Empfehlungen der CFA auf internationalem Parkett zu diskutieren und Unterstützung zu erlangen.

Mit der herausstechenden Empfehlung der CFA zur Verdopplung der jährlichen *Official Development Assistance* (ODA) für die Staaten Subsahara-Afrikas bis 2010 fügt sich der Bericht in die aktuelle afrikapolitische Debatte ein, die vor allem vor dem Hintergrund der Erreichung der MDGs bis 2015 geführt wird. Zuletzt wurde diese Debatte durch den Bericht des *UN Millennium Project* (Sachs-Bericht) geprägt. In bezug auf die Notwendigkeit einer massiven Erhöhung der ODA für Subsahara-Afrika folgt die CFA der Argumentation des Sachs-Berichts, die Länder südlich der Sahara seien in einer Armutsfalle gefangen, aus der sie sich nur mit einer starken externen finanziellen Unterstützung befreien könnten. Andere Referenzdokumente der aktuellen Diskussion vertreten ebenfalls die Position, eine Erhöhung der ODA sei für die Erreichung der MDGs in Subsahara-Afrika unerlässlich, folgen dabei aber nicht derselben Argumentation.

In bezug auf Subsahara-Afrika besteht laut Sachs-Bericht der entscheidende Engpass für Entwicklung demnach im Mangel an finanziellen Mitteln, nicht aber in einem Mangel an *good governance*. Diesbezüglich weicht der CFA-Bericht vom Sachs-Bericht ab. Er misst der *governance* in den afrikanischen Staaten eine entscheidende Bedeutung für die Entwicklung zu und fordert von den afrikanischen Regierungen eine weitere Verbesserung, zu der aber auch die Geber einen sinnvollen Beitrag leisten könnten. Allerdings schätzt die CFA bei ihren Ausführungen zur Absorptionsproblematik die *governance*-Defizite in afrikanischen Staaten als relativ leicht und schnell überwindbar ein. Ein Ausbau der Fähigkeit zur Absorption von ODA ist zwar generell möglich, bedarf aber komplexen Maßnahmen zur Stärkung der institutionellen und politischen *capacities* in den Partnerländern. Die Einschätzung des CFA-Berichts kann deshalb als zu optimistisch bezeichnet werden.

Zur Finanzierung der Verdopplung von ODA schlägt die CFA die Realisierung bereits bestehender Verpflichtungen der Geber, die Etablierung einer *International Finance Facility* und einen 100prozentigen Schuldenerlass vor. Da sich derzeit eine zunehmende Bereitschaft der Geber zu einer leichten Erhöhung der ODA abzeichnet, könnte der CFA-Bericht in dieser Hinsicht als Katalysator fungieren.

Die technische Möglichkeit einer ODA-Erhöhung darf aber nicht eine weitere wichtige Empfehlung des CFA-Berichts in den Hintergrund stellen: Die Verbesserung der Qualität von ODA vor allem durch Harmonisierung, Koordinierung, Ausrichtung an lokalen Entscheidungs- und Haushaltsprozessen, Ergebnisorientierung, Erhöhung des Zuschussanteils, Abschaffung der Lieferbindung und nicht zuletzt Schaffung von Entwicklungsstrategien durch

die afrikanischen Staaten (*ownership*). Die CFA rät von einer Erhöhung der ODA ohne gleichzeitige Verbesserung ihrer Qualität im o.a. Sinne ausdrücklich ab. Dennoch besteht in dem Bericht insgesamt die Tendenz, die Wirksamkeit von ODA für die Entwicklung zu überschätzen und mögliche dysfunktionale Anreize außer Acht zu lassen. In diesem Zusammenhang muss die Frage nach der eigenen Ressourcenmobilisierung der afrikanischen Staaten gestellt werden. Der CFA-Bericht nimmt lediglich an, dass die Aufwendung eigener Ressourcen mit steigendem Wirtschaftswachstum automatisch ansteigt und dadurch die *aid dependency* abnimmt. Durch diese vereinfachende Annahme werden vor allem die Empfehlungen zu Investitionen in die physische Infrastruktur in ihrer Plausibilität beeinträchtigt. In anderen Referenzdokumenten, u.a. auch im Sachs-Bericht, wird dieser Punkt kritischer gesehen und beispielsweise die Entwicklung von Finanzierungsszenarien durch die afrikanischen Regierungen vorgeschlagen.

Auch wenn der Bericht der CFA in den hier analysierten Bereichen keine neuen Erkenntnisse liefert, stellt er insgesamt eine geeignete Basis für eine internationale Debatte dar und könnte eine Katalysatorfunktion für bereits angestoßene Prozesse, z.B. ODA-Reformierung, übernehmen. Es besteht jedoch die Gefahr, dass die Konzentration auf die ODA-Erhöhung und ihre Operationalisierung den Blick für damit zusammenhängende Probleme und mögliche Nebeneffekte verstellt. Dieses Risiko wird durch den selbst gesteckten engen Zeitrahmen im Zusammenhang mit den MDGs erhöht.

1 Einleitung

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. Entwicklungsfinanzierung und *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 voraussichtlich im Mittelpunkt stehen wird.

Das vorliegende Papier verfolgt das Ziel, ausgewählte Empfehlungen des CFA-Berichts zusammenzufassen und mit einigen Referenzdokumenten der aktuellen afrikapolitischen Debatte zu vergleichen.¹ Dabei werden inhaltliche Defizite des CFA-Berichts identifiziert, denen andere Referenzdokumente mögliche Lösungsansätze gegenüberstellen. Des Weiteren werden offene Fragen formuliert, die in der aktuellen Diskussion bislang wenig thematisiert wurden. Ziel ist es nicht, die Empfehlungen der CFA grundsätzlich in Frage zu stellen, sondern damit zusammenhängenden Diskussions- und möglicherweise Forschungsbedarf aufweisen.

2 Inhalte der laufenden Debatte

*Inhalt des CFA-Berichts*²

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.

1 Eine erste Fassung des vorliegenden Papiers entstand im Auftrag des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) im April 2005 und wurde für den Zweck einer Veröffentlichung überarbeitet.

2 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.

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) sowie Handel (Kapitel 8). Jedes Kapitel beinhaltet 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 von 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 Verdopplung der ODA für SSA bis 2010 und anschließend eine weitere Erhöhung unter der Bedingung einer qualitativen Veränderung der ODA notwendig. Nur so könnten ein schnelleres Wirtschaftswachstum und die MDGs in SSA erreicht werden.

Hauptaussagen der Referenzdokumente

Der Bericht der CFA ist im Kontext der aktuellen afrikabezogenen Debatte zu sehen. Er wird deshalb folgenden vier Dokumenten gegenübergestellt:

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.³
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

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

die Erreichung der MDGs in SSA erforderlich, aber allein nicht ausreichend, da die Verbesserung der ODA-Qualität genauso wichtig sei.⁴

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 Zielgrößen (*benchmarks*) 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.⁵
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 weiterhin große Defizite. Der Governance-Bericht schlägt 10 prioritäre Handlungsfelder für die Etablierung von *capable* und *accountable states* in SSA vor.⁶

4 Vgl. World Bank: Global Monitoring Report 2005 – MDG's: From Consensus to Momentum, Washington 2005.

5 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.

6 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 Jugendlichen wird als Querschnittsthema für alle 10 Handlungsfelder benannt (S. vi-viii).

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

Im Kontext der aktuellen Debatte über die MDGs sind die Empfehlungen des CFA-Berichts zur Erhöhung von ODA, zur Verbesserung ihrer Effektivität sowie zu Finanzierung zusätzlicher ODA von besonderer Bedeutung. Sie werden deshalb im vorliegenden Papier behandelt. In diesem Zusammenhang müssen auch die Ausführungen des Berichts zu *good governance* und *capacity building* betrachtet werden.

Des Weiteren erfährt in der laufenden Debatte die Forderung nach mehr Investitionen in die physische Infrastruktur besondere Aufmerksamkeit. Ebenso wird die Privatsektorentwicklung in SSA und damit zusammenhängend das Investitionsklima vermehrt diskutiert. Diese Aspekte berücksichtigt auch der CFA-Bericht, weshalb sie im vorliegenden Papier ebenfalls erörtert werden.

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 weiterer 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 sowie Auslandsüberweisungen, zu gering seien (S. 293-298). Als Grund hierfür wird die lange wirtschaftliche Stagnation und das allgemein niedrige Einkommensniveau in SSA genannt. Die CFA nimmt also eine „Armutsfalle“, eine *poverty trap* an, ohne jedoch den Terminus explizit an dieser Stelle zu benennen, aus der sich die afrikanischen Staaten nicht selbst befreien können.

Aussagen der CFA vor dem Hintergrund anderer Analysen

Die Annahme einer *poverty trap* wurde zuletzt im Sachs-Bericht formuliert und kann in vereinfachter Weise folgendermaßen dargestellt werden: 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 Wachstumsschwelle überschritten werden. Ab diesem Punkt steigt die

Sparrate und sinkt die Geburtenrate – es entstehen also wachstumsfördernde Kräfte, die sich gegenseitig verstärken.⁷ Auf der Basis 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 das ODA-Volumen sein sollte (S. 29). Basierend auf den Schätzungen des *Development Committee* von 2003/2004 hält der GMR eine Erhöhung der gesamten ODA von mindestens 50 Mrd. US\$ für notwendig, um die MDGs erreichen zu können (S. 161f).

Einordnung der Debatte und offene Fragen

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.⁸

Sachs ist nicht der einzige Vertreter der Annahme einer Armutsfalle. Dennoch gibt es nur wenige empirische Arbeiten zu *poverty traps*, die verschiedene sich gegenseitig verstärkende, wachstumshemmende 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.⁹

Infolgedessen ist es äußerst fraglich, den *big push*-Ansatz als implizite Konsequenz der Armutsfalle kategorisch gegenüber allen Ländern südlich der Sahara zu verfolgen, um Wirtschaftswachstum zu generieren. Der entscheidende Engpass ist nicht zwangsläufig ein Mangel an finanziellen Ressourcen. Außerdem vermittelt dieser Ansatz den Eindruck, über ODA einen unbegrenzten Gestaltungsspielraum zu erlangen und eine entsprechend große Wirkung zu entfalten. Zwar wird der tatsächliche Effekt von ODA für das Wirtschaftswachstum selten

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

8 Eine Übersicht der unterschiedlichen Berechnungen ist im GMR zu finden (S. 162).

9 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. Oder bei World Bank: Global Monitoring Report 2005 – MDG's: From Consensus to Momentum, Washington 2005, S. 28f.

grundsätzlich bestritten, jedoch äußert unterschiedlich eingeschätzt.¹⁰ Viele Studien konstatieren zudem einen Sättigungspunkt, ab dem der Grenznutzen von ODA für das Wachstum abnimmt und gegen Null tendiert.¹¹ Außerdem sollte in das Kalkül eines *big push* auch die Möglichkeit einbezogen werden, dass die erhoffte Wirkung ausbleibt. Würde nach einer solchen Anstrengung die Glaubwürdigkeit der EZ nicht nachhaltig geschädigt? Könnte dies nicht eine Art *aid fatigue* auslösen?¹²

3.2 Implikationen einer massiven ODA-Erhöhung - Absorption und andere Herausforderungen

3.2.1 Absorptionsproblematik

Aussagen des CFA-Berichts

Die CFA erkennt die Probleme einer abnehmenden Wirkung von ODA an: Sie empfiehlt explizit, eine Verdopplung der Hilfszahlungen nur unter der Bedingung einer Verbesserung der Effektivität von ODA vorzunehmen. 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*.

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. anzu-

10 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 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.

11 Clemens et al. berechnen in einer neuen Studie, dass eine Erhöhung der ODA für SSA vom aktuellen Niveau bis zu dem Punkt, an dem der zusätzliche Nutzen gegen Null tendiert, bei 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, Washington 2005, S. 27. Andere gehen von einem Sättigungspunkt bei 25 bis 30% des BIP aus.

12 Vgl. Moss, Todd: Ten Myths of the International Finance Facility, Center for Global Development, Working Paper Number 60, May 2005.

passen. 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 1992 bis 2002 ODA-Leistungen erhielten, die nur 43 % des Volumens ausmachten, das laut *Country Policy and Institutional Assessment* (CPIA) hätte absorbiert werden können. Von den betreffenden Staaten liegt ein Großteil in SSA (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*.

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.

Zusammenfassend kommt die CFA zu dem Ergebnis, dass absorptionsfähige Bereiche bestimmt 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.

Aussagen der CFA vor dem Hintergrund anderer Analysen

Die Grenzen der Absorptionsfähigkeit in SSA werden im CFA-Bericht anerkannt, aber nicht als unüberwindbar eingeschätzt. Auch der GMR weist ausdrücklich darauf hin, dass Absorptionsfähigkeit keine starre, unveränderbare Größe ist (S. 152 und S. 163f.). Beide Berichte 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*), die eine wichtige Determinante der Absorptionsfähigkeit darstellen. Der GMR weist zudem ausdrücklich darauf hin, dass die verschiedenen Determinanten der Absorptionskapazität unterschiedlich leicht überwunden werden können. Während beispielsweise die Einschränkung von Absorption durch fehlende *human resources* und institutionelle Kapazitäten langwieriger Maßnahmen bedarf, können andere Defizite, wie schlechtes Ausgabenmanagement, vergleichsweise schnell behoben werden (S. 163).

Zwar geht der *Global Monitoring Report* ebenfalls davon aus, dass Niedrigeinkommensländer insgesamt mehr ODA absorbieren könnten, warnt aber vor einer pauschalisierenden These, die Absorptionsfähigkeit afrikanischer Staaten würde grundsätzlich unterschätzt. Statt dessen sollte die Absorptionsfähigkeit länderbezogen eingeschätzt und die wichtigsten Einschränkungen identifiziert werden (S. 167). Im Rahmen der EZ könnten geeignete Maßnahmen zur Verbesserung der Absorptionsfähigkeit des Empfängerlandes finanziert werden (S. 153). 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 (S. 165).

Einordnung der Debatte und offene Fragen

Wenn, wie hier angenommen, die Absorptionsfähigkeit in erster Linie durch die institutionellen, politischen Kapazitäten in den Empfängerländern und die Qualität von ODA bestimmt wird, ist ihre Stärkung durchaus möglich.¹³ Um die entscheidenden Engpässe der Absorption determinieren zu können, bedarf es jedoch länder- und sektorbezogener Analysen. Zwar können auch durch kurzfristige Maßnahmen Verbesserungen der Absorptionskapazität erreicht werden, in vielen Fällen sind aber komplexe und langwierige institutionelle und politische Reformen nötig. Vor diesem Hintergrund ist unklar, wie die Zeitplanung sowohl des CFA- als auch des Sachs-Berichts eingehalten werden kann.

Bezüglich des Problems der *dutch disease* werfen die Empfehlungen der CFA weitere Fragen auf (S. 317). Zum Beispiel inwiefern die benannten Gegenmaßnahmen in ihrer Effektivität durch bestehende Probleme, wie Importzölle und nicht-tarifäre Handelsbarrieren, erheblich begrenzt werden könnten? Aber auch die anderen Referenzdokumente bieten diesbezüglich keine überzeugenden Antworten. Letzten Endes lässt sich auch diese Frage nicht allgemein, sondern nur länderspezifisch behandeln.

Insgesamt scheint ein großer Bedarf an Forschung bezüglich der Bedeutung und Verbreitung des Absorptionsproblems zu bestehen, die aber letztlich immer länder- und sektorabhängig betrieben werden muss, um konkrete politische und *capacity building*-Maßnahmen ableiten zu können.

Eine vom speziellen Länderkontext relativ unabhängige Möglichkeit zur Absorption vermehrter Zuflüsse besteht in der Allokation von Budgethilfe zur Finanzierung von Personalkosten, z.B. Gehälter von Lehrern. Der GMR und der CFA-Bericht empfehlen, TZ-Mittel

13 Es spielen auch andere Faktoren eine Rolle. Eine neue und gute Übersicht über verschiedene Determinanten von Absorptionsfähigkeit ist zu finden bei Renzio, Paolo de: *Scaling Up vs. Absorptive Capacity: Challenges and Opportunities for reaching the MDGs in Africa*, Seminar Paper (Draft), 24. April 2005, <<http://www.cgdev.org/Events/index.cfm?EventID=115>>.

vermehrt in die Haushalte der Partnerländer zur Finanzierung von Personalkosten umzuleiten.¹⁴ Diese Empfehlung wird jedoch nicht in den direkten Zusammenhang mit einer verbesserten Absorption gesetzt.

Bei diesem Ansatz zur schnelleren Absorption ergibt sich aber ein Problem der Nachhaltigkeit. Der Sachs-Bericht nimmt deshalb die Position ein, dass auch solche Ausgaben als nachhaltige Investitionen betrachtet werden sollten (zum Beispiel durch die Förderung von *human resources*). Zudem kann problematisiert werden, ob die Übernahme von Personalkosten zwar nicht finanziell nachhaltig, aber angesichts der tatsächlichen Verhältnisse in vielen Ländern die einzige reale Option ist.

3.2.2 Andere Herausforderungen

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 auf zehn Jahre begrenzte und gestufte, 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 Bruttoinlandsprodukt (BIP) automatisch sinken wird (S. 318).¹⁵

Außerdem sieht der Finanzierungsplan der CFA vor, dass die afrikanischen Regierungen ein Drittel der Kosten der durch die CFA identifizierten Investitionen selbst tragen und entsprechende Ressourcen mobilisieren. Dadurch soll eine unverhältnismäßig zunehmende *aid dependency* verhindert werden. Zudem weist die CFA darauf hin, dass die eigene Ressourcenmobilisierung gemessen am Anteil der Steuereinnahmen am BIP in SSA nicht schlechter sei als in anderen Entwicklungsländern (S. 297 und 313f.).¹⁶

14 Der GMR empfiehlt, die derzeitigen Ausgaben für TZ auf laufende Kosten, vor allem Personalkosten, in den Bereichen Gesundheit und Bildung umzuleiten (S. 92f.). In diesem Zusammenhang weist der GMR darauf hin, dass auch die IDA und andere multilaterale Geber einen verschwindend geringen Anteil ihrer Kredite und Zuschüsse zur Finanzierung laufender Kosten vergeben. Lediglich 4-6 Prozent der Weltbank-Kredite wurden in dem Zeitraum von 2001 bis 2004 zu diesem Zweck bereitgestellt. Allerdings hat die Weltbank im Jahr 2004 diesbezüglich eine neue Politik beschlossen, welche die Vergabe von Krediten zur Deckung laufender Kosten ausweiten soll (S. 93). Auch die CFA befürwortet die Umleitung von TZ-Mitteln in *salary enhancement programmes* (S. 132).

15 Über das Verhältnis von ODA-Zahlungen zum Bruttoinlandsprodukt wird im Allgemeinen der Grad der *aid dependency* bestimmt.

16 Die diesem Vergleich zugrundeliegenden Daten sind insofern problematisch, als sie für Regionen erhoben wurden und sich lediglich auf die Steuereinnahmen der Zentralregierungen beziehen. Ein Vergleich

Aussagen der CFA vor dem Hintergrund anderer Analysen

Im Zusammenhang mit dem Problem der *aid dependency* empfiehlt der MRDE, dass afrikanische Regierungen Entwicklungsfinanzierungsszenarios entwerfen, die verstärkt eine eigene Ressourcenmobilisierung berücksichtigen, um auf eine selbständige und marktbasierende Entwicklungsfinanzierung nach einem Rückgang der ODA vorzubereiten. Eine entsprechende Stärkung der Steuer- und Finanzsysteme sollte deshalb bei *capacity building*-Strategien gezielt beachtet werden.¹⁷

Auch der Sachs-Bericht schlägt vor, im Zuge der Formulierung nationaler Finanzierungsstrategien auf der Basis von Länderbedarfsanalysen die Mobilisierung eigener Ressourcen zu integrieren (S. 243).

Die Stärkung fiskalischer Kapazitäten und mehr Wirtschaftswachstum sollen laut GMR erhöhte *aid dependency* verhindern (S. 94). Vor allem die Kosten in den sozialen Sektoren sollten zunehmend durch nationale Ressourcen gedeckt werden, um eine nachhaltige Finanzierung zu ermöglichen (S. 89).

Einordnung der Debatte und offene Fragen

Das Problem der *aid dependency* wird vom CFA-Bericht unzureichend thematisiert. Zwar impliziert der Finanzierungsvorschlag eine erhöhte Ressourcenmobilisierung der afrikanischen Regierungen, die CFA 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.¹⁸ Hingegen schlagen sowohl der MRDE als auch der Sachs-Bericht die Erarbeitung von Strategien zur besseren Ressourcenmobilisierung und zur Stärkung der Einnahmeseite vor und bieten somit Ansätze für eine Ausweitung der nationalen Ressourcenmobilisierung..

Ein mögliches Problem des *moral hazard*, d.h. ein geringerer Anreiz zur eigenen Ressourcenmobilisierung durch die vermehrten externen Zuflüsse, wird im CFA-Bericht weitestgehend außer Acht gelassen. Auch andere dysfunktionale Anreize von ODA-Zahlungen werden überhaupt nicht berücksichtigt. *Rent-Seeking* und verstärkte Rechenschaftspflicht der Re-

zwischen den Regionen ist deshalb nur bedingt aussagekräftig, weil, wie die CFA selbst einlenken muss, beispielsweise das Steuersystem in Südasien stark dezentralisiert ist.

17 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 einguzgrenzen. Vgl. Bräutigam, Deborah A. / Stephen Knack: Foreign Aid, Institutions, and Governance in Sub-Saharan Africa, in: Economic Development and Cultural Change, Vol. 52, Nr. 2, 2004, S. 278.

18 Siehe auch Baulch, Bob: Commission for Africa Report Response on "Aid", IDS, <<http://www.ids.ac.uk/ids/news/CFA%20Response/CfAResponse.html>>.

gierungen gegenüber den Gebern anstatt gegenüber der eigenen Bevölkerung sind hierfür nur 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 Bruttoinlandsprodukt.¹⁹

Zusammenfassend kann also festgehalten werden, dass die CFA in ihrem Bericht verschiedene Risiken und Herausforderungen einer ODA-Erhöhung vernachlässigt, die neben der technischen Absorptionsfähigkeit vor allem in der möglichen dysfunktionalen Wirkung von ODA und in einer potentiellen Schwächung nationaler Ressourcenaufbringung bestehen.

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. Entsprechende Empfehlungen der CFA können unter drei Aspekten betrachtet werden: Allokation, Art und Qualität.

3.3.1 Allokation der 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 Einkommensniveau sein. Die bisherige Form der Allokation wird als zufällig, unkoordiniert und unkonzentriert bezeichnet. Die Allokationsentscheidungen sowohl multilateraler als auch bilateraler Geber sind laut CFA-Bericht 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).

Zudem empfiehlt die CFA 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 Finanz-

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

ministern stattfinden (S. 303). Auch schlägt sie eine stärkere Rolle der *African Union (AU)* / *New Partnership for Africa's Development (NEPAD)* und der Vereinten Nationen (VN) bei der Definition transparenter und international anerkannter Allokationskriterien vor (S. 340).

Aussagen der CFA 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. (S. 169). Laut einer Studie von Dollar und Levin ist aber auch bei 80% der bilateralen Geber das Verhältnis von ODA-Allokation und Qualität politischer *performance* der Empfängerländer positiv.²⁰ 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).

Zudem hebt der GMR 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. 169f.). 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.

Einordnung der Debatte und offene Fragen

Die CFA will mit ihrer Forderung nach einer vermehrten Allokation von ODA nach dem Kriterium der Armut einer „Verwaisung“ von *bad performers* entgegenwirken. *Governance* wird somit im CFA-Bericht nicht zuvorderst als Kriterium für das ODA-Volumen, sondern als Kriterium für die Wahl der ODA-Art empfohlen. Demzufolge sollen möglichst alle Länder südlich der Sahara von dem *big push* profitieren, aber in unterschiedlicher Form (Wahl der Interventionsart und des Interventionssektors).²¹ Hingegen empfiehlt der Sachs-Report eine Selektion von Ländern, die sich für den *big push* besonders qualifizieren, z.B. über die Teil-

20 Vgl. Dollar, David / Victoria Levin: 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, Washington 2005, S. 169.

21 Diese Position der CFA wird von Simon Maxwell, allerdings etwas relativierend, unterstützt: „[...] there can be no governance threshold below which developed countries turn their back – but their actions and interventions should be different in conflict situations or in fragile states, compared to places that are well-governed. [...] the big commitment, if not the detail of the big push, needs genuinely to be universal.“ Maxwell, Simon: The Africa Commission's "Big Push", ODI Opinions, Nr. 38, Mai 2005, S. 2.

nahme am APRM, die Auswahl durch die *US Millennium Challenge Corporation* oder andere leistungsbezogene Kriterien (S. 231).

Die CFA lehnt also eine sog. *ex-ante-Konditionalität* ab, bei der bereits vor der Aufnahme einer Zusammenarbeit bestimmte Leistungskriterien erfüllt sein müssen. Sie befürwortet stattdessen eine Berücksichtigung der Entwicklungsperspektive (*development prospect*) des Partnerlandes. Es kann in diesem Zusammenhang jedoch gefragt werden, ob auf eine *ex-ante-Konditionalität* kategorisch verzichtet werden sollte und ob gegenüber Ländern, in denen *bad governance* der entscheidende Engpass für Entwicklung ist, eine solche Konditionalität auch sinnvoll sein kann.

Eine zu starke Konzentration auf arme Länder berücksichtigt zudem nicht das Problem großer armer Bevölkerungsgruppen in Mitteleinkommensländern. Diese Länder könnten eine potentiell große entwicklungspolitische Bedeutung für die globale Armutsreduzierung und die jeweilige Region haben. In diese Kategorie fallen in SSA allerdings nur wenige Länder, vor allem Südafrika, Botswana, Namibia und Mauritius.

Des Weiteren sollte problematisiert werden, ob bei der Allokation der bereits vorhandene Grad der *aid dependency*, gemessen am Anteil der ODA am BIP, sowie die auf der Basis von Länderanalysen festgestellte Absorptionsfähigkeit berücksichtigt, und ggf. die Höhe der ODA angepasst werden sollte.

3.3.2 Art der ODA

Aussagen des CFA-Berichts

Basierend auf einer von der CFA in Auftrag gegebenen Studie zur Effektivität von Hilfe²² empfiehlt der CFA-Bericht bezüglich der Art von ODA folgendes:

Die effizienteste Form von ODA ist die direkte Budgethilfe; allerdings nur wenn bestimmte Bedingungen seitens der Empfängerregierung, wie klare Entwicklungsstrategie, transparentes Haushaltssystem und Berichtswesen, erfüllt sind. Andernfalls sollte anderen Formen der programmorientierten EZ (*programme support*) der Vorzug gegeben werden. Hilfe in Form von Projekten sollte möglichst eingeschränkt und in jedem Fall 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).

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

Aussagen der CFA 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.²³ 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.

Einordnung der Debatte und offene Fragen

Eine Ausweitung der Budgethilfe ist keine neue Forderung (v.a. seitens Großbritanniens), und in der aktuellen Debatte scheint sich ein Konsens darüber herauszukristallisieren, dass dies ein sinnvolles Instrument sein kann. 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.²⁴

Trotz weitgehender Überzeugung von den Vorteilen der Budgethilfe, z.B. ihrer Flexibilität (z.B. Finanzierung laufender Kosten), der Ausrichtung an lokalen Haushaltszyklen, der Verringerung von Transaktionskosten sowie der direkten Ermöglichung von Investitionen in soziale und Wachstumssektoren, wird immer auch auf die notwendigen Rahmenbedingungen, vor allem in bezug auf das öffentliche Budgetmanagement, in den Empfängerländern verwiesen. Dieses Argument steht einer Ausweitung des Budgethilfeanteils in der ODA aber nur bedingt entgegen. Schwächen der öffentlichen Finanzverwaltung werden nicht zwangsläufig als Ausschlusskriterium, sondern als Herausforderung begriffen und im Rahmen der Budgethilfevergabe angegangen. Programmorientierte Ansätze zielen somit auch darauf ab, vorhandene Kapazitäten in den Partnerländern zu stärken und den Aufbau effizienter Verwaltungsstrukturen zu fördern. Die Steigerung von Transparenz, Effektivität und Effizienz des öffentlichen Budgetmanagements ist demnach nicht nur Voraussetzung, sondern auch Ziel der Vergabe von Budgethilfe. Ist ein Mindestmaß an Voraussetzungen nicht gegeben, besteht ferner die Möglichkeit *baskets* einzurichten, die vollständig oder teilweise von den Gebern kontrolliert werden und so die Möglichkeit zur Zweckentfremdung von Mitteln einschränken.²⁵

23 Vgl. SPA Budget Support Working Group: Survey of the Alignment of Budget Support and Balance of Payment Support with National PRS Processes, 2004. Zitiert nach World Bank: Global Monitoring Report 2005 – MDG's: From Consensus to Momentum, Washington 2005, S. 187.

24 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.

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

Ungeachtet der generellen Befürwortung von Budgethilfe wirft die bisherige praktische Erfahrung eine Reihe von Fragen von auf, von denen hier einige genannt werden: Wie viele und welche Art von Konditionalitäten (*outcome* oder *input*) sollte ein Budgethilfeprogramm enthalten? Inwiefern sollten Konditionalitäten dem jeweiligen Länderkontext angepasst und realistischerweise erreichbar sein? Wäre angesichts der bisher geringen Vorhersagbarkeit und hohen Volatilität von Budgetfinanzierungen eine Abkehr vom *all-or-nothing*-Ansatz zugunsten einer Aufteilung in fixe und flexible Auszahlungstranchen nach dem Vorbild der Europäischen Kommission sinnvoll? Wie kann eine Rechenschaftspflicht der Partnerregierungen gegenüber den Gebern ohne gleichzeitiger Beeinträchtigung der Rechenschaftspflicht gegenüber der eigenen Bevölkerung gewährleistet werden? Wie können gegenseitige Rechenschaftspflicht und Transparenz gestärkt werden? Kann die Spannung zwischen Auflagen und *ownership* durch eine Definition der Konditionalitäten im Dialog mit den Partnerregierungen effektiv gelöst werden?²⁶

Angesichts der enormen Kapazitätsprobleme in vielen Ländern SSAs wird auch im Falle der Ausweitung von Programm- oder Budgetfinanzierung weiterhin Bedarf an *capacity building* bestehen. Inwieweit die TZ angepasst werden muss, um Programmfinanzierungen sinnvoll zu ergänzen, ist bislang noch unklar.²⁷

3.3.3 Qualität der ODA

Aussagen des CFA-Berichts

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; Harmonisierung von Gebermodalitäten; keine Lieferbindung; Vorhersagbarkeit; Ausrichtung an örtlichen Haushalts- und Entscheidungsprozessen; Einschränkung von Geberkonditionalitäten und statt dessen Stärkung gegen-

26 Vgl. Djafari, Nassir: Alignment and Harmonization of Donor Policies in Budget Support Programmes, KfW Discussion Paper, Frankfurt 2005 und Klingebiel, Stephan / Stefan Leiderer / Petra Schmidt: Programme Financing and Public Budgets. New Instruments and Starting-Points of Development Policy, DIE Discussion Paper, Bonn 2005.

27 Eine Anpassung müsste in erster Linie in einer Flexibilisierung von Planungsverfahren und der Einführung von Gemeinschaftsfinanzierungen für TZ (*pooling*) bestehen. Vgl. Wolff, Peter / Stefan Leiderer: Neue Herausforderungen für die TZ im Rahmen von programmorientierter Entwicklungszusammenarbeit, Bonn, Dezember 2004.

seitiger Rechenschaftspflicht und Transparenz sowie der dafür nötigen Institutionen in den Empfängerländern (S. 304-305).

Aussagen der CFA 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 in bezug auf Harmonisierung der Geberpraktiken und Ausrichtung der ODA an Haushalts- und Entscheidungsprozessen der Empfängerregierungen. Dennoch wird die Notwendigkeit weiterer tiefgreifender und umfassender Verbesserungen betont. Referenz ist die *Paris Declaration on Aid Effectiveness*, die 12 Ziele für 2010 festsetzt.²⁸ 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.²⁹ Zwischen 1999 und 2003 waren 62% der gesamten bilateralen ODA nach SSA nicht liefergebunden.

Die Erhöhung des Zuschussanteils in der Zusammensetzung der ODA nach SSA wird ebenfalls 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.³⁰

28 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.

29 Vgl. World Bank: Global Monitoring Report 2005 – MDG's: From Consensus to Momentum, Washington 2005, S. 172.

30 Vgl. World Bank: Global Monitoring Report 2005 – MDG's: From Consensus to Momentum, Washington 2005, S. 157.

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).

Die Forderung nach der Ausrichtung der ODA an lokalen Haushalts- und Entscheidungsprozessen ist in den meisten Referenzdokumenten zu finden. Die *Paris Declaration* geht aber weiter und fordert die Geberstaaten auf, die bestehenden Systeme der Partnerländer für öffentliches Beschaffungs- und Budgetmanagement zu nutzen, wenn allgemein als gut anerkannte Praktiken vorgewiesen oder entsprechende Reformen durchgeführt werden. Der MRDE und der GMR (S. 178) greifen diesen Punkt auf, während er im Bericht der CFA vernachlässigt wird.

Der MRDE widmet ein ganzes Kapitel der Problematik der Politikkohärenz, die auch im Zusammenhang mit der Qualität von ODA gesehen werden kann. Es werden die ausstehenden Verpflichtungen der Geber aufgezeigt und dieser Problematik eine große Bedeutung eingeräumt. Der Sachs-Bericht identifiziert mangelnde Politikkohärenz als eines von zehn zentralen Problemen des aktuellen *aid system* (S. 198f.). Hingegen wird die Problematik der Politikkohärenz im CFA-Bericht nur indirekt im Zusammenhang mit den Empfehlungen zur Handelspolitik der Geberstaaten thematisiert.

Im letzten Kapitel ihres Bericht geht die CFA über eine Forderung nach einer bloßen Reformierung der Geberpraktiken hinaus und fordert eine Veränderung der gesamten internationalen „Hilfsarchitektur“. Demnach sollten die Rolle der VN, der AU/NEPAD und der *African Development Bank* (ADB) im afrikanischen Entwicklungsprozess sowie die afrikanische Position in internationalen Organisationen, auch in den IFIs, gestärkt werden (S. 374-375). Dies entspricht Forderungen in der aktuellen Debatte 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 sollten.³¹ Ähnlich äußert sich auch der GMR und nennt als positives Beispiel die geplante sektorbezogene Delegierung der bilateralen ODA Norwegens und Schwedens in Äthiopien (S. 178).

Einordnung der Debatte und offene Fragen

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 ma-

31 Vgl. Renzio, Paolo de: Can more aid be spent in Africa?, ODI Opinions, Nr. 30, Januar 2005, S. 2.

terialisieren. Die Debatte um die Erreichung der MDGs könnte hierbei eine wichtige Katalysatorfunktion übernehmen.

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 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 wenigen Ländern, deren Regierungen diese Voraussetzungen erfüllten, die Fortschritte bei der Geberkoordinierung und der Reduzierung von Transaktionskosten der ODA enorm waren (S. 35). Dementsprechend richten sich die Forderungen nach einer „besseren ODA“ nicht nur an die Geber, sondern auch an die afrikanischen Länder. Eine wichtige Frage ist, welchen Beitrag EZ leisten kann, um in den afrikanischen Staaten die Voraussetzungen zur Etablierung einer eigenen umfassenden Entwicklungsstrategie zu schaffen? Und inwiefern eignen sich die bisherigen PRSPs und MTEFs in der Praxis für ein *alignment* sowie für eine Koordinierung und Harmonisierung unter den Gebern?

Viele Empfehlungen der CFA implizieren die Notwendigkeit von TZ (vor allem in bezug auf *institution building* sowie *capacity building* für *governance* und Handel). Spezifische Probleme der derzeitigen TZ werden in dem Bericht jedoch nur indirekt thematisiert.³² Andere Referenzdokumente äußern sich diesbezüglich deutlicher.³³ Zentrale Kritikpunkte sind die Entstehung von Parallelstrukturen, die Verbuchung außerhalb der öffentlichen Haushalte (*off budget*), die Schwächung lokaler Institutionen durch Überlastung, Fragmentierung und Abwerben fähiger Arbeitskräfte sowie die Förderung bereits qualifizierten Personals im Rahmen gängiger *capacity building* Maßnahmen. Knaack und Bräutigam sehen in diesem Zusammenhang die Gefahr, dass langfristiges *capacity building* unterminiert wird, und verweisen auf eine dadurch begünstigte Erhöhung der *aid dependency*.³⁴

32 Zum Beispiel durch die Forderung nach einer Umleitung von TZ-Mitteln in die Finanzierung von Personalkosten (S. 132).

33 Vor allem der Sachs-Bericht (S. 198) und der MRDE (S. 36 und 56).

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

Bei der Forderung, den Zuschussanteil von ODA zu erhöhen, berücksichtigt die CFA mögliche Anreize zur Verringerung der eigenen Ressourcenmobilisierung nicht. Diese können dadurch entstehen, dass, anders als bei Krediten, keine Rückzahlung erforderlich ist. Clements et al. konstatieren bei Ländern mit schwachen Institutionen einen signifikanten Rückgang der Mobilisierung eigener Ressourcen im Falle eines hohen Zuschussanteils.³⁵ *Aid dependency* ist also auch in diesem Zusammenhang ein zentrales Problem.

3.4 *Good Governance und Capacity Building*

Aussagen des CFA-Berichts

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 sowie Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten 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.).

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

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 betrifft jedoch den Bereich transparenter Wirtschaftspolitik von Industriestaaten, Unternehmenspolitik 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 Herkunftsländer zurückzugeben (S. 144f.).

Aussagen der CFA vor dem Hintergrund anderer Analysen

Der Sachs-Bericht misst der politischen und wirtschaftlichen *governance* in Entwicklungsländern grundsätzlich eine Bedeutung für die Erreichung der MDGs zu. In dem Afrika-Kapitel wird jedoch die These aufgestellt, die zentrale Herausforderung der afrikanischen Entwicklung (*Africa's development challenge*) bestünde nicht in einer *governance*-Krise, 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 jedoch eine stärkere Kausalität in die andere Richtung, sprich bessere *governance* generiert höheres Einkommen.³⁶

³⁶ Vgl. Kraay, Aart: Aid, Growth, and Poverty. Presentation for IMF Seminar on Foreign Aid and Macroeconomic Management, Maputo, March 14-15 2005, S. 11ff.

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 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 wird prinzipiell empfohlen, Länderanalysen zur Identifikation von *capacity*-Defiziten durchzuführen und darauf basierende umfassende *capacity building*-Strategien zu entwerfen.³⁷ Auch 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.

Einordnung der Debatte und offene Fragen

Der *governance*-Begriff wird in der Fachliteratur unterschiedlich definiert. Es setzt sich aber zunehmend eine Unterscheidung zwischen politischer und administrativer *governance* durch.³⁸ 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 administrativer *good governance* wird in erster Linie ein effizientes, rechenschaftspflichtiges und transparentes Verwaltungssystem verstanden, das öffentliche Dienstleistungen und Finanzverwaltungen 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.

37 Ähnliche Empfehlungen sind auch im GMR und im Sachs-Bericht zu finden.

38 Der GMR spricht von politischer und ökonomischer *governance* (S. 56).

Außerdem wird in der internationale Gemeinschaft politische *good 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.³⁹ Dies könnte einerseits daran liegen, dass die zunehmend positiven Beurteilungen in verschiedenen Indices (wie z.B. *Freedom House Index*) keinen Eindruck des akuten Handlungsbedarfs vermitteln. Ein weiterer Grund ist vermutlich der Fokus der laufenden Debatte auf die Erhöhung der ODA und auf die damit zusammenhängenden Probleme der Wirksamkeit von Hilfe und der Absorptionsfähigkeit afrikanischer Staaten. Dies begünstigt eine Tendenz, *governance* vor allem auf öffentliches Budgetmanagement und somit auf die administrative Komponente zu reduzieren.⁴⁰

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. Letztlich sei es jedoch Aufgabe der afrikanischen Regierungen, geeignete Investitionen zu bestimmen und entsprechende Strategien zu entwickeln. Das vorliegende Papier geht auf die Empfehlungen der CFA zu Infrastruktur sowie Privatsektor und Investitionsklima ein.

39 Inwiefern dieser Umstand aus dem Entstehungsprozess der CFA und des Berichts erwächst, kann an dieser Stelle nicht erörtert werden. Allerdings weist die CFA ausdrücklich darauf hin, dass die Empfehlungen dieses Kapitels nahezu ausschließlich an die Geber adressiert sind (S. 126).

40 Booth stellt eine ähnliche Tendenz fest, begründet diese aber vor allem damit, dass *good governance* ausschließlich über die Effekte definiert würde. Hingegen würden die systemischen und institutionellen Ursachen für die Qualität von *governance* vernachlässigt. Vgl. Booth, David: Politics: The Missing Link in the G8 Africa Debate, ODI Opinions, Nr. 42, June 2005, S. 1.

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).⁴¹ 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. jährlich 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 erhaltene physische Infrastruktur ein wichtiger Faktor.

Aussagen der CFA vor dem Hintergrund anderer Analysen

Sowohl der MRDE als auch der GMR und der Sachs-Bericht betrachten 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 sei, die unmöglich die afrikanischen Länder allein tragen könnten und deshalb zu einem erheblichen Teil von den Gebern mitfinanziert werden müssten (S. 161). Investitionen in die physische Infrastruktur haben laut GMR das größte Potenzial zur Steigerung des Wirtschaftswachstums.

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. Er fordert deshalb die OECD-Staaten zu einer bedeutenden Aufstockung der ODA auf (S. 12-14).

41 Es sei an dieser Stelle darauf hingewiesen, dass diese Berechnung methodisch problematisch ist, da die Korrelation mit einer Kausalität gleichgesetzt wird und die Ergebnisse auf *cross-country*-Erhebungen basieren.

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. Zudem bilden laut Sachs-Bericht die hohen Transportkosten eine von fünf strukturellen Ursachen für die Anfälligkeit SSAs für Armutsfällen (S. 148f.).

Einordnung der Debatte und offene Fragen

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. Die erhofften Erfolge blieben jedoch aus.⁴² Nach dieser Phase des Marktoptimismus in den 90er Jahren lässt sich derzeit eine gewisse Orientierungslosigkeit, was das ideale Versorgungsmodell im Infrastrukturbereich angeht, beobachten. Allerdings setzt sich zunehmend die Überzeugung durch, dass für die Verbesserung der Versorgungssituation der Armen gezielte Subventions- und Anreizmechanismen nötig sind, die ausreichende staatliche Regulierungs- und Monitoringkapazitäten und eine insgesamt armutsorientierte Politik erfordern.⁴³

In der aktuellen Debatte zeichnet sich 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.

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.

42 In SSA bildet der Bereich der Telekommunikation die große Ausnahme.

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

3.5.2 Privatsektor und Investitionsklima

Aussagen des CFA-Berichts

Die CFA konstatiert in ihrem Bericht große Defizite in den Ländern SSAs 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 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. Die CFA empfiehlt die Schaffung breiterer und intensiverer Partnerschaften zwischen Unternehmen, afrikanischen Regierungen und Gebern. Die Geber sollten deshalb die *UNDP Growing Sustainable Business Initiative* (GSB) mit \$20 Mio. über einen Zeitraum von fünf Jahren unterstützen (S. 239).

Aussagen der CFA 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 ein-

geschränkten 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 (S. 45). 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.

Einordnung der Debatte und offene Fragen

Verschiedene aktuelle Dokumente zur Privatsektorentwicklung verweisen auf einen sich abzeichnenden Konsens, der sich zum Einen an der neoliberalen Annahme eines „Staatsversagens“ orientiert. Demnach kann sich der Privatsektor bereits entfalten, wenn der Staat einige Minimalanforderungen wie Deregulierung und Gewährleistung von Eigentumsrechten realisiert. Zum Anderen beinhaltet der neue Konsens eine Armutsorientierung (*pro-poor*), indem der Fokus zunehmend auf KMU und den informellen Sektor sowie die Erleichterung ihres Markteintritts gelegt wird. Dies soll durch die Schaffung eines *level playing field* für alle Akteure, auch die Armen, im Privatsektor erreicht werden.⁴⁴ Die hier zitierten Dokumente folgen diesem neuen Konsens.

Die Forderung nach einem *level playing field* setzt das Funktionieren von Marktmechanismen voraus. An die Stelle der traditionellen öffentlichen und stark subventionierten Programme der Regierungen und Geber zur Unterstützung von Privatunternehmen sollen marktbasierende *business development services* (BDS) und private Kreditunternehmen treten. Es ist bislang nicht empirisch belegt, inwiefern diese kommerziellen BDS und Kreditvergaben tatsächlich auch ärmere und benachteiligte Marktteilnehmer erreichen. Zudem bleiben die Forderungen nach Deregulierung zumeist vage: Was ist das richtige Maß an Regulierung oder der richtige Grad an Besteuerung? Wie viel Bürokratie ist sinnvoll?

Die CFA fügt sich mit ihrem Vorschlag zur Unterstützung der ICF in den oben beschriebenen Konsens ein. Sie bietet aber mit der Empfehlung zur Gründung des AECF darüber hinaus einen konkreten Ansatzpunkt zur Förderung von *capacities* und *skills* von KMU, Frauen und Familienfarmen, der nicht vollständig marktbasierend wäre. Insofern kann der Vorwurf einer zu einseitigen Argumentation der CFA nur bedingt gemacht werden.

44 Vgl. zum Beispiel OECD (Hrsg.): *Accelerating Pro-Poor Growth through Support for Private Sector Development*, Paris 2004, S. 45.

3.6 Finanzierung zusätzlicher ODA

Die Empfehlungen der CFA für die Investitionen in wachstumsfördernde und soziale Sektoren (vor allem Bildung und Gesundheit) ergeben bis 2010 einen Finanzierungsbedarf von \$37,5 Mrd. Die afrikanischen Staaten sollen ein Drittel der 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 aktueller 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 eingehende Analyse vor.

Als wichtigsten Finanzierungsmechanismus benennt die CFA die *International Finance Facility* (IFF), die bereits 2003 vom britischen Schatzkanzler Gordon Brown vorgestellt wurde. Die IFF bietet die Möglichkeit einer massiven Erhöhung der ODA durch Anleihen auf dem internationalen Kapitalmarkt. 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 neue zu etablieren.⁴⁵

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 Zuschüsse oder Schuldenerlass zur Verfügung gestellt werden und die *aid effective-*

45 Vgl. HM Treasury: *International Finance Facility Proposal*, April 2004, http://www.hm-treasury.gov.uk/documents/international_issues/int_gnd_intfinance.cfm.

ness durch eine Multilateralisierung und vollständige Lieferungebundenheit entschieden verbessert werden kann. Diese Argumentation wird von der CFA übernommen.

Aussagen der CFA 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 bedenken, dass eine Einführung solcher Finanzierungsmechanismen einen großen technischen Aufwand bedeuten und vermutlich politischen Widerstand provozieren könnten (S. 160f.).

Die IFF wird im GMR als möglicher neuer Finanzierungsmechanismus zur Erreichung der MDGs genannt, aber nicht bewertet. 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. 160).

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.

Einordnung der Debatte und offene Fragen

Die Diskussion in der internationalen und vor allem Gebergemeinschaft über innovative Finanzierungsmechanismen ist nicht neu. Verschiedene Möglichkeiten werden derzeit exploriert.⁴⁶

46 Die EU hat eine Studie zur Besteuerung von Flugtickets in Auftrag gegeben. Im Mai haben die EU- Finanzminister entschieden, dass eine entsprechende freiwillige oder verbindliche Sonderabgabe empfohlen wird, die Einführung jedoch den einzelnen Mitgliedsländern obliegt.

Auch die IFF wird momentan unter den Gebern diskutiert. Einige Staaten, darunter auch Deutschland, unterstützen diese Initiative, während die USA der IFF ablehnend gegenüberstehen.⁴⁷ An dieser Stelle werden einige kritische Fragen gestellt, die mögliche Risiken des IFF aufzeigen und in der Diskussion berücksichtigt werden sollten:

- Durch die IFF werden keine zusätzlichen Ressourcen geschaffen, sondern auf der Annahme des 0,7%-Ziels berechnete Ressourcen geliehen und vorausgezahlt. Könnten künftige ODA-Zahlungen dadurch beeinträchtigt werden, dass die Anleihen inklusive Zinsen zurückgezahlt werden müssen?⁴⁸ Was passiert, wenn die Geberstaaten das 0,7%-Ziel nicht rechtzeitig erreichen? Diese Fragen werden vor allem in der Zivilgesellschaft laut.⁴⁹ Ungeachtet dessen ist aber auch die Frage legitim, ob eine Verschuldung der Geberländer nicht sinnvoller ist als eine weitere Verschuldung afrikanischer Länder, und ob so nicht zusätzlich ein Beitrag zur langfristigen Schuldenfähigkeit geleistet werden kann.⁵⁰
- Inwiefern bedeutet die IFF wirklich eine Verbesserung der Qualität von ODA, wenn die Auszahlung durch bestehende bilaterale und multilaterale Mechanismen erfolgen soll, ohne diese zu reformieren? Besteht nicht sogar die Gefahr, dass durch die Ermöglichung einer schnellen ODA-Erhöhung, im Gegensatz zu einer graduellen, die Notwendigkeit einer verbesserten ODA-Qualität vernachlässigt wird? Die Veränderungen in der Allokation und Qualität von ODA benötigen vermutlich mehr Zeit als die Einrichtung und Operationalisierung der IFF. Inwiefern durch die IFF eine Katalysatorwirkung zur Reformierung der ODA entstehen könnte, ist zum jetzigen Zeitpunkt nicht klar.

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 erarbeitet werden. Der Schuldenerlass sollte sich auf Schuldenstand und Schuldendienst beziehen, bi- und multilaterale Schulden betreffen und alle Niedrigeinkommensländer in SSA einschließen, die o.a. Kri-

47 Als Grund nennen die USA die Unvereinbarkeit mit ihren Haushaltsregeln.

48 Vgl. Moss, Todd: Ten Myths of the International Finance Facility, Center for Global Development, Working Paper Number 60, May 2005, S. 4f.

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

50 Vgl. Berensmann, Kathrin: Neuere Vorschläge zur Erreichung der Schuldenfähigkeit nach der HIPC-Initiative, DIE Analysen und Stellungnahmen, Nr. 6, 2004, S. 3f.

terien erfüllen (S. 319). Außerdem fordert die CFA, dass der Schuldenerlass nicht in die Berechnung des Anteils der ODA am BIP 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 von Nicht-OECD- und kommerziellen Gläubigern in die Initiativen des Schuldenerlass sowie die Reduzierung der mit dem Schuldenerlass verbundenen Konditionalitäten. Gleichzeitig wird 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. Es wird empfohlen, die Schulden entsprechend einer neuen Definition der Schuldentragfähigkeit zu annullieren. Der vorgeschlagenen Definition zufolge bedeutet Schuldentragfähigkeit, dass das Schuldenniveau mit der Erreichung der MDGs vereinbar ist, ohne neue Schulden bis 2015 aufzubauen. Ein Schuldenerlass entsprechend dieses Kriteriums würde auch Niedrig- und sogar Mitteleinkommensländer einschließen, die in aktuellen Initiativen nicht berücksichtigt werden. Die Bedingung für einen entsprechenden Erlass der Schulden soll die Erarbeitung einer Armutsreduzierungsstrategie sein (S. 207-208). *Good governance* wird entgegen dem CFA-Bericht nicht als Kriterium benannt.

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 der Zuschuss-Kredit-Mix der IDA künftig über den *debt sustainability framework* (DSF)⁵¹ bestimmt wird (S. 183).

51 Der *Debt Sustainability Framework in Low Income Countries* (DSF) wurde von IWF und Weltbank vorgeschlagen und sieht, im Gegensatz zur HIPC-Initiative, die Definition länderspezifischer Schwellenwerte für Schuldenindikatoren vor. Der DSF soll eine Frühwarnung ermöglichen und den Zuschuss-Kredit-Mix von

Auch wenn im GMR die Vorteile eines erweiterten Schuldenerlasses prinzipiell anerkannt werden, liegt der Akzent eher auf den damit verbundenen Problemen (S. 183):

- 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 *governance*.

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-BIP-Statistik der Geber empfiehlt. Durch Letzteres soll verhindert werden, dass der Schuldenerlass eine Erhöhung der effektiven ODA-Mittel unterminiert.

Einordnung der Debatte und offene Fragen

Die Finanzminister der G8-Staaten haben anlässlich eines Gipfelvortreffens vom 10. bis zum 11. Juni in London einen Vorschlag zum multilateralen Schuldenerlass vorgestellt, der auf dem G8-Gipfel im Juli verabschiedet werden soll. Dieser sieht in seinem Kern vor, dass 100% des Schuldenstands der IDA-, IMF- und AfDF-Schulden der HIPC-Länder, die den Abschlusszeitpunkt bereits erreicht haben, annulliert werden.⁵² Für diejenigen Länder, die den HIPC-Entscheidungszeitpunkt erreicht haben oder diesen bald erreichen werden, wird ein entsprechender Schuldenerlass in Aussicht gestellt, sobald der Abschlusszeitpunkt verwirklicht wurde. Die G8-Vertreter verpflichten sich zudem zur Garantie der Finanzierungskapazität der IFIs und somit zur Bereitstellung der nötigen Mittel, um den Schuldenerlass zu kompensieren. Im Falle von IDA und AfDF sollen diese Mittel über die bestehenden, leistungsbezogenen Allokationsmechanismen zugeteilt werden.⁵³ Auf diese Weise profitieren indirekt auch andere Niedrigeinkommensländer, nicht nur die HIPC-Länder, von dem vorgeschlagenen Schuldenerlass.

ODA bestimmen, um so präventiv einer hohen Neuverschuldung entgegenzuwirken. Vgl. Berensmann, Kathrin: Neuere Vorschläge zur Erreichung der Schuldentragfähigkeit nach der HIPC-Initiative, DIE Analysen und Stellungnahmen, Nr. 6, 2004, S. 2f.

52 Von diesen Länder liegen 14 in SSA: Benin, Burkina Faso, Äthiopien, Ghana, Madagaskar, Mali, Mauretanien, Mozambique, Niger, Ruanda, Sambia, Senegal, Tansania und Uganda. Insgesamt belaufen sich die multilateralen Schulden der HIPC-Post-Abschlusszeitpunkt-Länder auf 40 Mrd. US\$.

53 Vgl. G8 Finance Ministers' Conclusion on Development, June 10-11, 2005, London, <http://www.g8.gov.uk/servlet/Front?pagename=OpenMarket/Xcelerate/ShowPage&c=Page&cid=1078995903270&aid=1115146455234>.

Der Vorschlag der G8-Finanzministern entspricht nicht gänzlich den Forderungen der CFA, da lediglich den HIPC-Staaten die Schulden erlassen werden sollen. Die Einbeziehung aller Niedrigeinkommensländer wäre jedoch insofern nachvollziehbar, als 1. die HIPC-Initiative nur die vergangene Verschuldung berücksichtigt, 2. die HIPC-Länder bereits einen beträchtlichen Schuldenerlass erhalten haben und 3. Länder, die ein vergleichsweise gutes Schuldenmanagement aufweisen und unter den allgemein und nicht länderspezifisch festgesetzten HIPC-Schuldenwerten bleiben, von der Initiative ausgeschlossen sind. Setzt dies nicht falsche Anreize (*moral hazard*)? Entsprechend könnte auch die Reaktion Kenias auf die Ankündigung des multilateralen Schuldenerlasses interpretiert werden. Der kenianische Planungsminister kritisierte, dass Kenia immer seine Schulden bedient habe und deshalb nicht berücksichtigt wird im Gegensatz zu jenen Ländern, die ihren Schuldendienst nicht geleistet haben und belohnt würden.

Jedoch deckt sich der Vorschlag der G8-Finanzminister insofern mit den Empfehlungen der CFA, als ein 100-prozentiger Erlass des Schuldenstands vorgesehen ist.

Unklar ist, inwiefern die Befürwortung eines *governance*-Kriteriums durch die CFA mit der gleichzeitigen expliziten Forderung nach einem Erlass der Schulden Nigerias vereinbar ist. Schlechte *policy performance* ist ein Hauptgrund, weshalb sich Nigeria lange Zeit nicht für IDA und HIPC qualifizieren konnte. Allerdings könnte angesichts der großen wirtschaftlichen und politischen Bedeutung Nigerias für die Subregion ein Schuldenerlass möglicherweise gerechtfertigt sein.⁵⁴ Unter Bezugnahme auf den erst kürzlich erlangten *IDA-only*-Status Nigerias kündigen die G8-Finanzminister in ihrem Communiqué eine faire und nachhaltige Lösung des nigerianischen Schuldenproblems noch in diesem Jahr im Rahmen des Pariser Clubs an.⁵⁵

54 Vgl. Moss, Todd: Double Standards on IDA and Debt: The Case for Reclassifying Nigeria, CGD Brief, März 2005, S. 3.

55 Vgl. G8 Finance Ministers' Conclusion on Development, June 10-11, 2005, London, <http://www.g8.gov.uk/servlet/ServletFront?pagename=OpenMarket/Xcelerate/ShowPage&c=Page&cid=1078995903270&aid=1115146455234>.

4 Schlussbetrachtung

Zusammenfassend lässt die Analyse des CFA-Berichts und der Vergleich mit den anderen Referenzdokumenten 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. Es entsteht zudem 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 massiven 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 administrativen und ökonomischen Komponenten von *governance*. Die Bedeutung politischer *good governance* für die wirtschaftliche Entwicklung sowie ihr Eigenwert wird zwar anerkannt, gerät aber 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 Absorptionsfähigkeit 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.

Insgesamt stellen die Empfehlungen des Berichts jedoch eine geeignete Basis für die Verhandlungen in der internationalen Gemeinschaft dar. Die CFA strebt eine Diskussion über den Bericht auf internationalem Parkett an. Ob die CFA-Initiative eine Katalysatorrolle in den bereits angestoßenen Prozessen der ODA-Reformierung und der MDGs übernehmen kann, wird sich zeigen.

Verschiedene, in dem vorliegenden Papier angesprochene Problematiken und mögliche Nebeneffekte einer massiven ODA-Erhöhung werden durchaus, wenn auch unzulänglich, von der CFA berücksichtigt. Dennoch tritt in der Öffentlichkeit die verkürzte Formel „mehr ODA, mehr Entwicklung“, die dem Bericht in dieser Form nicht gerecht wird, in den Vordergrund. Derzeit scheint eine schrittweise ODA-Erhöhung tatsächlich realistisch.⁵⁶ Die Einrichtung der IFF wird zudem von den meisten Gebern grundsätzlich unterstützt. Die Frage, wie die IFF im Einzelnen gestaltet sein wird, z.B. in bezug auf die Entscheidungs- und Allokationsmechanismen, könnte möglicherweise Differenzen zwischen den Gebern hervorrufen und bleibt deshalb abzuwarten.⁵⁷

Die technische Möglichkeit einer umfangreichen ODA-Erhöhung sollte jedoch nicht den Blick für notwendige Veränderungen und Maßnahmen verstellen, die gemeinsam von den afrikanischen Staaten, den Geberstaaten und –institutionen verwirklicht werden müssen: Verbesserung der Qualität von ODA; Verbesserung der *governance* und der Absorptionsfähigkeit afrikanischer Staaten; Strategien zur Ressourcenmobilisierung der afrikanischen Regierungen, die eine Stärkung der Steuer- und Finanzsysteme implizieren.

Diese Veränderungen setzen eingehende Länderanalysen voraus, sind äußerst komplex und zeitaufwendig und vor allem vom politischen Willen *aller* Beteiligten abhängig. Vor diesem Hintergrund erscheint die Zeitplanung des CFA-Berichts als fraglich, die sich in erster Linie an der Erreichung der MDGs und somit dem Schlüsseljahr 2015 ausrichtet. Möglicherweise könnten die Empfehlungen des CFA-Berichts in diesem Zusammenhang eine Dynamik hervorrufen.

56 Der europäische Rat für Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen hat am 24. Mai 2005 einen Stufenplan zur Erhöhung der ODA bis 2015 verabschiedet. Demnach verpflichten sich die EU-Mitgliedsstaaten den Anteil ihrer ODA am BIP auf 0,7% bis 2015 zu steigern. Die Zwischenstufe von 0,51% soll bis 2010 erreicht werden.

57 Vgl. Rogerson, Andrew: The International Finance Facility: Issues and Options, ODI Opinions, Nr. 15, April 2004.

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.
- Baulch, Bob: Commission for Africa Report Response on "Aid", IDS, <<http://www.ids.ac.uk/ids/news/CFA%20Response/CfAResponse.html>>.
- Berensmann, Kathrin: Neuere Vorschläge zur Erreichung der Schuldentragfähigkeit nach der HIPC-Initiative, DIE Analysen und Stellungnahmen, Nr. 6, 2004.
- Booth, David: Politics: The Missing Link in the G8 Africa Debate, ODI Opinions, Nr. 42, June 2005.
- Bräutigam, Deborah A. / Stephen Knack: 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.
- Djafari, Nassir: Alignment and Harmonization of Donor Policies in Budget Support Programmes, KfW Discussion Paper, Frankfurt 2005.
- 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.
- G8 Finance Ministers' Conclusion on Development, June 10-11, 2005, London, <<http://www.g8.gov.uk/servlet/Servlet?pagename=OpenMarket/Xcelerate/ShowPage&c=Page&cid=1078995903270&aid=1115146455234>>.
- HM Treasury: International Finance Facility Proposal, April 2004, <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.
- Klingebiel, Stephan / Stefan Leiderer / Petra Schmidt: Programme Financing and Public Budgets. New Instruments and Starting-Points of Development Policy, DIE Discussion Paper, Bonn 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).
- Maxwell, Simon: The Africa Commission's "Big Push", ODI Opinions, Nr. 38, Mai 2005.
- Moss, Todd: Ten Myths of the International Finance Facility, Center for Global Development, Working Paper Number 60, May 2005.
- Moss, Todd: Double Standards on IDA and Debt: The Case for Reclassifying Nigeria, CGD Brief, März 2005.
- Renzio, Paolo de: Can more aid be spent in Africa?, ODI Opinions, Nr. 30, Januar 2005.
- Renzio, Paolo de: Scaling Up vs. Absorptive Capacity: Challenges and Opportunities for reaching the MDGs in Africa, Seminar Paper (Draft), 24. April 2005, <<http://www.cgdev.org/Events/index.cfm?EventID=1115>>.
- Rogerson, Andrew: The International Finance Facility: Issues and Options, ODI Opinions, Nr. 15, April 2004.

- 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 / Stefan Leiderer: Neue Herausforderungen für die TZ im Rahmen von programmorientierter Entwicklungszusammenarbeit, Bonn, Dezember 2004.
- World Bank: Global Monitoring Report 2005 – MDG's: From Consensus to Momentum, Washington 2005.

ANHANG

Übersicht: Inhalte der Referenzdokumente

	CFA-Bericht	Sachs-Bericht	Global Monitoring Report	Mutual Review of Development Effectiveness (MRDE)
ODA-Erhöhung	Erhöhung der jährlichen ODA für SSA um 25 Mrd. US\$ bis 2010 und weitere Erhöhung um 25 Mrd. US\$ bis 2015 (big push)	Insgesamt Erhöhung um 126 Mrd. US\$ bis 2015 (big push)	Erhöhung um mindestens 50 Mrd. US\$ insgesamt	Erhöhung entsprechend der bereits eingegangenen Verpflichtungen; Ausrichtung des ODA-Volumens an tatsächlichem Finanzierungsbedarf des jeweiligen Landes
Absorptionsfähigkeit	Wegen Grenzen der Absorption Erhöhung in zwei Stufen; Erleichterung der Absorption durch Verbesserung der ODA-Qualität und der <i>governance</i> ; indirekt: Finanzierung von Personalkosten durch ODA	Länderbedarfsanalysen, die Absorptionsfähigkeit bestimmen; Finanzierung von Personalkosten durch ODA	Absorptionsfähigkeit durch unterschiedlich leicht überwindbare Faktoren bestimmt; länderbezogene Determinierung von Absorptionsfähigkeit	k.A.
<i>Aid dependency</i> und eigene Ressourcenmobilisierung	Bei steigendem Wirtschaftswachstum nimmt ODA-Anteil am BNP automatisch ab; Mobilisierung von 25 Mrd. US\$ durch afrikanische Staaten bis 2015	Auf Länderbedarfsanalysen basierte Finanzierungspläne, die Strategien zur eigenen Ressourcenmobilisierung integrieren	Wirtschaftswachstum und Stärkung der fiskalischer Kapazität; Steigerung des Anteils nationaler Ressourcen an den sozialen Ausgaben	Strategien zur eigenen Ressourcenmobilisierung und Stärkung der Einnahmeseite
ODA-Allokation	Allokation des <i>big push</i> nach niedrigem Einkommen; Definition transparenter Allokationskriterien unter Beteiligung afrikanischer Vertreter	Allokation des <i>big push</i> zunächst an <i>fast track</i> Länder, die sich über bestimmte Leistungen qualifizieren	<i>Bad performers</i> sind „Hilfswaisen“ unter armen Ländern	Ausrichtung am Finanzierungsbedarf
ODA-Art	Primat der Budgethilfe, wo Rahmenbedingungen gegeben sind	Primat der Budgethilfe für gut regierte und verwaltete Länder (<i>well governed countries</i>)	Primat der Budgethilfe, wo öffentliches Ausgabenmanagement Anforderungen entspricht	Bezug zu Monterrey Konsens
ODA-Qualität	Voraussetzung: Entwicklungsstrategie des Partnerlandes; Geber: Harmonisierung, Koordinierung, Anpassung, Erhöhung des Zu-	Siehe CFA; außerdem: Politikohärenz	Siehe CFA; außerdem: Nutzung des Beschaffungs- und Budgetmanagements der Partnerländer	Siehe CFA; außerdem: Nutzung des Beschaffungs- und Budgetmanagements der Partnerländer

	schussanteils, Abschaffung von Lieferbindung, Multilateralisierung, Vorhersagbarkeit; gegenseitige Rechenschaftspflicht		und Politikkohärenz	
<i>Good governance</i>	<i>Good governance</i> ist eine zentrale Bedingung für Entwicklung, an der es in SSA noch mangelt und die von den afrikanischen Staaten erfüllt werden muss; EZ kann sinnvolle Beiträge leisten	<i>Governance</i> ist in SSA unter Berücksichtigung des geringen Einkommens durchschnittlich gut und deshalb nicht der entscheidende Engpass für Entwicklung	Verbesserung politischer <i>governance</i> in SSA; Defizite vor allem bei wirtschaftlicher <i>governance</i> (siehe Privatsektor)	Bezug zum Governance-Bericht der ECA und deshalb stärkere Berücksichtigung politischer und institutioneller Komponenten von <i>good governance</i>
Infrastruktur	Verdopplung der Investitionen in Infrastruktur unter Einbeziehung von PPP und <i>capacity building</i> für effiziente Verwaltung	Infrastruktur als Querschnittsproblem (in drei von sieben prioritären Interventionsbereichen in SSA)	Verdopplung der Investitionen in Infrastruktur wegen enormen Potenzials für Wirtschaftswachstum	Bedeutende Erhöhung der Infrastrukturinvestitionen und der Finanzierung von <i>capacity building</i> für effiziente Verwaltung
Privatsektor und Investitionsklima	Verbesserung des Investitionsklimas durch Deregulierung, sichere Eigentumsrechte, Einschränkung der Korruption etc.; gezielte Unterstützung von KMU, Frauen und Familienfarmen mit Trainingsmaßnahmen und Krediten	k.A.	Siehe CFA; außerdem: Deregulierung des Vertrags- und Arbeitsrechts	Verbesserung des Investitionsklimas unter besonderer Berücksichtigung von KMU; Ziel: Privatsektor geleitetes Wirtschaftswachstum
Finanzierung von ODA	Realisierung bereits eingegangener Verpflichtungen der Geber; innovative Finanzierungsmechanismen, vor allem <i>International Finance Facility</i> (IFF)	Klare Befürwortung der IFF	Bedenken ggü. innovativen Finanzierungsmechanismen in Form von freiwilligen Beiträgen oder Steuern; keine Bewertung von IFF	Realisierung bereits eingegangener Verpflichtungen der Geber
Schuldenerlass	100-prozentiger Erlass der bi- und multilateralen Schulden (Schuldendienst und Schuldenstand) für alle Niedrigeinkommensländer in SSA, die sich um Armutsbekämpfung und <i>good governance</i> bemühen	Schuldenerlass entsprechend einer neuen MDG-orientierten Definition der Schuldentragfähigkeit und dadurch Berücksichtigung von Niedrig- und Mitteleinkommensländern	DSF und HIPC-Initiative; Bedenken gegenüber erweiterten und 100-prozentigen Schuldenerlassen	100-prozentiger Erlass von multi- und bilateralen Schulden im Rahmen der HIPC-Initiative