



Wie viel Hilfe hilft Afrika – Wege aus der „Armutsfalle“ durch einen *big push*?

Das Jahr 2005 bietet mit Blick auf Subsahara-Afrika (SSA) wichtige politische Handlungsmöglichkeiten (G8-Gipfel, Debatte über den Bericht der *Commission for Africa* – CFA, Zwischenbilanz zur Erreichung der *Millennium Development Goals* – MDGs), die es einerseits zu nutzen gilt, andererseits aber nicht zu einer Einengung auf vereinfachende Erklärungsansätze und Handlungsoptionen führen sollten. Vor dem Hintergrund insgesamt ungenügender bzw. ausbleibender Entwicklungserfolge, die sich derzeit in den Indikatoren zur (Nicht-)Erreichung der MDGs widerspiegeln, findet eine intensive Debatte über den afrikanischen Kontinent statt. Dabei zeigen sich unterschiedliche Dimensionen der Debatte.

Erstens stellt sich die Frage nach Erklärungsansätzen für die bestehenden Entwicklungsdefizite. Hier kommt es zunehmend zu einer Polarisierung zwischen solchen Ansätzen, die in den bestehenden *governance*-Problemen einerseits und in „Armutsfällen“ und klassischen Strukturdefiziten (hohe Transportkosten etc.) andererseits die zentralen Ursachen und die relevanten Handlungsfelder sehen. Einkommenszuwächse führen dabei keineswegs automatisch zu einer besseren *governance performance*.

Zweitens hat die massive Aufstockung der öffentlichen Entwicklungshilfe (*Official Development Assistance* – ODA) – die sich auf knapp 24 Mrd. US \$ (2003) für Subsahara-Afrika beläuft – einen prominenten Platz in den Schlussfolgerungen wichtiger Analysen erhalten. Den Argumenten für eine höhere ODA stehen Argumente gegen-

über, die auf mögliche Fehlanreize (abnehmende Notwendigkeit, eigene Ressourcen aufzubringen etc.), negative Begleitwirkungen und die technisch-administrative Absorptionsfähigkeit hinweisen.

Drittens betrifft die Debatte grundsätzliche Fragen einer ODA-Reform mit dem Ziel, ihre Qualität und Wirksamkeit zu steigern. Hier spielt der erreichte internationale Konsens in Form der *Paris Declaration on Aid Effectiveness* (Februar 2005) und andere weitergehende Vorschläge (etwa im Hinblick auf Programmfinanzierungen, verstärkte Nutzung der Partnerstrukturen) eine wichtige Rolle.

Insgesamt ist es wichtig, dass die kontroversen Debatten nicht in einem unfruchtbaren „Schulstreit“ münden. Vielmehr besteht die Notwendigkeit, vorrangig auf Länderebene die zentralen Problemursachen zu benennen (Sind es bestimmte Politiken der Länder, die zentrale Wirkungen entfalten können? Oder sind konkrete Finanzierungsengpässe das Kernproblem?). In der Summe wird es wichtig bleiben, dass einerseits die afrikanischen Partner die zentralen *governance*-Defizite (kleptokratische Systeme, gewaltsame Konflikte, mangelhafte Rechtstaatlichkeit etc.) verstärkt bearbeiten, andererseits aber auch die Geber ihre Verpflichtungen zur ODA-Erhöhung einhalten, Maßnahmen zur Steigerung der ODA-Effektivität verstärken sowie Anreize für *good governance* schaffen und für *bad governance* vermeiden.

Subsahara-Afrika in der Armutsfalle?

Das Jahr 2005 ist für SSA Chance und Risiko zugleich. In ungewöhnlich prominenter Weise stehen die Probleme Afrikas auf den Agenden internationaler Ereignisse: Die im September 2005 stattfindende Zwischenbilanz zur Erreichung der MDGs, der unter Leitung von Jeffrey Sachs veröffentlichte Bericht *Investing in Development* (Januar 2005), der Bericht der von Premierminister Tony Blair ins Leben gerufenen *Commission for Africa* (März 2005) und der G8-Gipfel im Juli 2005 in Gleneagles sind die wichtigsten Eckpfeiler und Rahmendaten der laufenden Debatte. ODA spielt in diesen Diskussionen eine große Rolle. Insbesondere der Umfang der ODA für SSA wird von vielen Seiten – nicht zuletzt von Jeffrey Sachs und der CFA – als völlig unzureichend erachtet. Die laufende Debatte bietet die Chance der erhöhten internationalen Aufmerksamkeit und einer

Ausweitung der externen Unterstützung für den Kontinent. Risiken bestehen darin, dass der potentielle Einfluss externer Akteure (einschließlich ODA) überbewertet und die mögliche Geschwindigkeit, mit der Erfolge erreicht werden können, überschätzt wird. Eine Gefahr ist daher in der möglichen langfristigen „Frustration“ zu sehen.

In der Gesamtheit hinkt SSA hinter den sozialen und ökonomischen Entwicklungen aller anderen Entwicklungsregionen deutlich hinterher. Im Hinblick auf die Erreichung der MDGs ist der Kontinent *off track*; d.h. er kann bislang die gesteckten Ziele nicht erreichen. Die durchschnittliche Lebenserwartung liegt bei nur 46 Jahren (2003). Rund die Hälfte aller Menschen lebt in absoluter Armut, wobei die Zahl der Armen von 313 Mio. (2001) auf vermutlich 340 Mio. (2015) weiter ansteigen wird.

Die Betrachtung des subsaharischen Afrikas ist dabei immer auch oberflächlich, da einzelne Länder und Subregionen stark vom Durchschnitt abweichende oder sogar widersprüchliche Entwicklungen aufweisen. Ökonomische Besonderheiten sind v.a. für das wirtschaftlich leistungsfähige Südafrika, für relativ erfolgreiche kleinere Länder (v.a. Mauritius und Seychellen) sowie die Erdöl- (Angola, Äquatorial-Guinea, Nigeria, Tschad u.a.) und Bergbauökonomien (Botswana u.a.) zu erkennen.

Insgesamt befindet sich SSA derzeit in einer Phase des wirtschaftlichen Aufschwungs. Nachdem die Region etwa zwei Jahrzehnte die schlechteste Wachstumssituation aller Entwicklungsregionen aufwies, hat in den letzten Jahren das Pro-Kopf-Wachstum zugenommen. Der Internationale Währungsfonds geht für das Jahr 2004 von einem realen Wachstum in Höhe von 5,1 % aus, was einem Wachstum pro Kopf von rund 2,8 % entspricht. Darüber hinaus seien die weiteren wirtschaftlichen Aussichten vergleichsweise günstig. Allerdings ist zu beachten, dass sich die derzeitige und zu erwartende wirtschaftliche Erholung überdurchschnittlich auf die afrikanischen Erdölökonomien bezieht, das Wachstum in den meisten Fällen von einer absolut betrachtet geringen wirtschaftlichen Leistungskraft startet und trotz der positiven Entwicklungen nicht damit zu rechnen ist, dass das Wachstum ausreichen könnte, die MDGs zu erreichen.

In der Debatte darüber, wie sich die Entwicklungsdefizite SSAs erklären lassen und welche Schlussfolgerungen hieraus zu ziehen sind, bilden sich zunehmend zwei „Lager“ heraus:

1. Die von Jeffrey Sachs identifizierte „Armutsfalle“ (*poverty trap*) – und die inhaltlich auch von der CFA geteilte Diagnose – geht von einer Kombination einer geringen Sparrate mit einem hohen Bevölkerungswachstum aus, was zu einer Stagnation bei der Kapitalakkumulation führt und wodurch das Wirtschaftswachstum nicht eine sich selbst tragende Dynamik auslöst. Sachs sieht vorrangig fünf strukturelle Gründe, warum SSA die verwundbarste Weltregion ist: (1) Hohe Transportkosten und kleine Märkte, (2) geringe landwirtschaftliche Produktivität (u.a. fehlende „grüne Revolution“), (3) hohe Belastungen durch Krankheiten und Pandemien (HIV/AIDS, Malaria etc.), (4) „Geschichte ungünstiger Geopolitik“ (durch europäische und arabische Sklaverei, Belastungen aufgrund des Kalten Krieges etc.) und (5) langsame Verbreitung von ausländischen Technologien (zur Krankheitsprävention, Steigerung der Agrarproduktivität etc.).

Der Armutsfallen-Ansatz geht von der Notwendigkeit einer breit angelegten Gegenstrategie – eines *big push* aus; bildlich gesprochen: ein Eimer Wasser reicht nicht, um einen Großbrand unter Kontrolle zu bringen. Hinzu kommt die Notwendigkeit, dass dieser *big push* letztlich nicht mit den eigenen Ressourcen des Kontinents möglich sei. Erforderlich sei daher ein massives Aufstocken der ODA für SSA.

2. Kritiker eines solchen Ansatzes verweisen auf die lange Tradition des *big-push*-Gedankens und einer außen finanzierten Strategie. Beides habe sich als nicht sinnvoll erwiesen (z.B. SAIIA 2005). Insbesondere aus einer *governance*-Perspektive werden Gegenargumente vorgebracht. Demnach sind es vor allem Schwächen im Regierungshandeln der betroffenen Länder die dazu führen, dass Fortschritte nicht stattfinden. Nicht fehlende finanzielle Ressourcen, sondern falsche Politiken verhindern Entwicklungserfolge. Dies treffe u.a. für die Länder mit gewaltsamen Auseinandersetzungen oder grundlegenden *governance*-Problemen zu (z.B. Côte d'Ivoire). Außerdem verfügten eine Reihe von Ländern über beträchtliche Einkommen (etwa aufgrund von Erdöl); diese Einkommen würden allerdings nicht sinnvoll verwendet.

Sowohl die Argumente der *big-push*- als auch der *governance*-Befürworter werden in aller Regel nicht ohne Berücksichtigung der jeweils anderen Debatten vorgebracht. So bezieht der CFA-Bericht vergleichsweise intensiv *governance*-Fragen ein und umgekehrt wird ein ausreichendes wirtschaftliches Wachstum von den meisten *governance*-Vertretern als eine notwendige (wenn auch nicht hinreichende Bedingung) für Entwicklungserfolge anerkannt. Allerdings sind die inhaltlichen Differenzen von z.T. prinzipiellem Charakter: Zum einen findet in den Debatten vielfach eine Verengung des *governance*-Begriffes auf Aspekte der administrativen *governance* (effizientes und transparentes Verwaltungssystem etc.) statt, während der Stellenwert der politischen *governance* (Respektierung demokratischer Prinzipien, Einhaltung politischer Menschenrechte etc.) vernachlässigt wird (vgl. Kielwein 2005). Zum anderen sind die angenommenen Wirkungsketten grundsätzlich unterschiedlich. So argumentiert Sachs, dass viele Teile SSAs „besser regiert“ würden als dies die Einkommenssituation vermuten lasse. Diesem Argument wird allerdings z.T. ausdrücklich widersprochen. Empirische Auswertungen zeigen demnach, dass die unterstellte positive Wirkung eines höheren Einkommens auf die *governance*-Qualität unzulässig ist (sondern in umgekehrter Richtung wirkt) und die *governance*-Qualität in der Region im Hinblick auf die Einkommenshöhe im Durchschnitt keinesfalls „relativ gut“ ist (Kraay 2005).

Wie viel ODA braucht Subsahara-Afrika?

Die internationale Gebergemeinschaft stellte nach OECD-Angaben im Jahr 2003 insgesamt 70,1 Mrd. US \$ an ODA zur Verfügung; auf SSA entfielen hiervon 23,8 Mrd. US \$. Dies entspricht einem Anteil von 34 %, wobei der Anteil von SSA eine zunehmende Tendenz aufweist. Die größten Geber in SSA sind derzeit (2002/2003) 1. die USA, 2. die *International Development Association* (IDA) / Weltbank, 3. Frankreich, 4. die Kommission der Europäischen Union, 5. Deutschland und 6. Großbritannien. Einige Geber stellen den größten Teil ihrer ODA für SSA zur Verfügung, was sich teilweise mit den kolonialen Beziehungen erklären lässt (etwa Frankreich), teilweise aber auch einen konkreten armutsba-

sierten Ansatz darstellt. Der ganz überwiegende Teil der bilateralen und rund 40 % der multilateralen ODA wird als nicht rückzahlbarer Zuschuss (*grant*) bereitgestellt.

Die ODA-Abhängigkeit von SSA ist insgesamt sehr hoch:

- ODA ist die wichtigste externe Finanzierungsquelle für SSA. Die Finanzzuflüsse an SSA setzen sich zu 55 % aus ODA, zu 25 % aus ausländischen Direktinvestitionen (die sich auf sehr wenige Länder und Sektoren konzentrieren) und zu rund 15 % aus Rücküberweisungen von Migranten in die Region (sowie 5 % sonstige private Zuflüsse) zusammen.
- Das Verhältnis der ODA zum Bruttonationaleinkommen (BNE) ist mit 6,24 % hoch (1,16 % für alle Entwicklungsländer). Für eine Reihe von Ländern in SSA liegt dieser Anteil sogar deutlich über 20 % (Mosambik 60,3 %; Sierra Leone 47,0 %, Guinea-Bissau 30,5 % etc.). Der Anteil, den ODA an den öffentlichen Budgets in SSA hat, ist nochmals höher (teilweise deutlich mehr als 50 %).
- Rechnerisch entfällt ein Pro-Kopf-Betrag an ODA von 34,5 US \$ (2003) auf SSA (im Durchschnitt für alle Entwicklungsländer: 14,2 US \$).

Die derzeitige internationale Diskussion geht überwiegend davon aus, dass das ODA-Niveau für SSA völlig unzureichend ist. Im Hinblick auf die Erreichung der MDGs wird mehrheitlich eine massive Erhöhung für notwendig erachtet. Der CFA-Bericht errechnet einen zusätzlichen jährlichen Bedarf von 25 Mrd. US \$ bis 2010 und weitere jährliche 25 Mrd. US \$ bis 2015. Der Sachs-Bericht geht von einem jährlichen ODA-Bedarf (für alle Regionen) in Höhe von 135 Mrd. US \$ bis zum Jahr 2006 und von 195 Mrd. US \$ bis zum Jahr 2015 aus.

Grundsätzlich sind die Argumente der Befürworter einer ODA-Aufstockung plausibel und es lassen sich sinnvolle Ansätze für einen erhöhten Transfer identifizieren. Allerdings gilt es, auch die möglichen Risiken einer solchen Strategie zu beachten und zu diskutieren. Probleme, die mit einer hohen ODA-Abhängigkeit bzw. einer massiven ODA-Erhöhung verbunden sind, können vielfältig sein: (vgl. SAIIA 2005; Kraay 2005; Bräutigam / Knack 2004; Kielwein 2005).

- Finanzielle Ressourcen müssen nicht das Kernproblem eines Landes oder in einem Bereich sein. Erfolgreiche Politiken und die Funktionsfähigkeit von Institutionen hängen unter vielen Gesichtspunkten nicht von den zur Verfügung stehenden materiellen Ressourcen ab.
- Ein höherer Ressourcenzufluss von außen kann nationale Mobilisierungsbemühungen (verbesserte Steuersysteme etc.) schwächen. ODA kann ggf. leichter eingeworben werden als eigene Finanzierungssysteme aufzubauen.
- Der positive Einfluss von ODA auf Wirtschaftswachstum nimmt nach Erkenntnissen quantitativer Analysen mit einem steigenden Anteil am BNE ab; ein

Sättigungspunkt wird z.T. bei etwa 25–30 % des BNE gesehen.

- In Ländern mit schlechter *governance* können massive höhere ODA-Zuflüsse dysfunktional wirken (Stützung neopatrimonialer Strukturen etc.), vergleichbar etwa mit möglichen negativen Konsequenzen durch hohe Erdöl- oder Diamanteneinnahmen.
- Untersuchungen zeigen, dass die Schwankungen (Volatilität) und Verlässlichkeit von ODA geringer ist als von anderen Ressourcenzuflüssen. ODA kann daher tendenziell die Budgetmanagementfähigkeiten von den Partnerländern und ihre Planungsbemühungen untergraben.
- Massive Finanzzuflüsse können schließlich die Exportkonkurrenzfähigkeit mindern, indem sie zu einer Wechselkursaufwertung beitragen (*dutch disease*).

Insgesamt sind mit höheren ODA-Zuflüssen Herausforderungen und Risiken verbunden. Diese sprechen nicht prinzipiell gegen eine Aufstockung, wohl aber für eine ausreichende Beachtung der politischen, institutionellen und technischen Absorptionsfähigkeit.

Governance in Subsahara-Afrika

Untersuchungen zeigen, dass *good governance* in SSA die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit (Wachstum) positiv beeinflusst und in einem Wechselverhältnis zur Anfälligkeit für Gewaltkonflikte steht. Die Bemühungen um Transparenz der *governance performance* haben in den letzten Jahren zugenommen. Neben Instrumenten wie dem *Country Policy and Institutional Assessment* (CPIA) der Weltbank hat die UN-Wirtschaftskommission für Afrika (UNECA) 2004 einen ersten empirischen *Governance Report* vorgelegt. Der Bericht kommt – ähnlich wie andere Analysen – zu dem Ergebnis, dass im Durchschnitt in SSA Fortschritte erkennbar sind (etwa im Hinblick auf demokratische Transition, politische Inklusion und öffentliches Budgetmanagement), aber weiterhin unbefriedigende Bereiche existieren (etwa Mängel der demokratischen *governance*-Strukturen, mangelhafte Unabhängigkeit der Justiz). Eine besondere Rolle könnte der sogenannte *African Peer Review Mechanism* im Rahmen von NEPAD (*New Partnership for Africa's Development*) haben, zu dem sich bislang 23 afrikanische Länder selbst verpflichtet haben und dessen erste Länderergebnisse ab Mitte 2005 vorliegen sollen.

Wirksamere Entwicklungspolitik

Alle relevanten Dokumente, die eine Steigerung der ODA-Zuflüsse nach SSA empfehlen, betonen gleichzeitig die Notwendigkeit, ihre Qualität und Wirksamkeit zu verbessern. Mit der *Paris Declaration* gibt es einen wichtigen internationalen Konsens zu dieser Diskussion. Verschiedene Empfehlungen in der Debatte – etwa bei Jeffrey Sachs und der CFA – gehen über diesen Konsens hinaus. Allgemein erweist sich zunehmend eine Doppelstrategie als notwendig: Länder mit schwierigen Rahmenbedingungen – insbesondere aufgrund von gewaltsamen Auseinandersetzungen oder besonders schlechter *governance* (auto- und kleptokratische Regime u.ä.) – sind dabei von solchen Fällen zu unterscheiden, die glaubwürdige Bemühungen v.a. zur Erreichung der MDGs unternehmen. Allerdings sind in den

meisten Ländern weder ausschließlich und eindeutig „negative“ oder „positive“ Fälle zu erkennen, sondern eher eine Vielzahl von abgestuften Situationen und vielfach sogar widersprüchlichen Entwicklungen innerhalb eines Landes festzustellen (gute Armutspolitik bei gleichzeitigen politischen Legitimitätsdefiziten etc.).

In Systemen mit schwierigen Rahmenbedingungen können solche entwicklungspolitischen Ansätze im Vordergrund stehen, die eine direkte Bereitstellung von sozialen Grunddienstleistungen verfolgen oder über nationale zivilgesellschaftliche Akteure Maßnahmen fördern sowie gleichzeitig Anreize zur Verbesserung der *governance*-Qualität etablieren. Unter günstigen Voraussetzungen ist es dagegen zunehmend wichtig, die Eigenanstrengungen der Partner direkt zu unterstützen und damit ein neues Grundverhältnis zwischen Geber- und Partnerseite zu etablieren. Das heißt, dass in diesen Fällen Programmfinanzierungen eine wichtige Rolle spielen können. Insbesondere sollten die Strukturen der Partner für die Planung (beispielsweise Budgetplanungsprozesse), die Umsetzung (z.B. Ausschreibungsverfahren) und das Monitoring (Evaluierungen etc.) der Weg sein, über den ODA eingesetzt wird. Parallelstrukturen und projektbezogenes Vorgehen sind vor diesem Hintergrund vielfach nicht sinnvoll, weil die damit verbundenen Transaktionskosten hoch sind und die Partnerseite insgesamt in ihren Fähigkeiten geschwächt wird, die Vielzahl der Akteure und unterschiedlichen Ansätze sinnvoll zu koordinieren. Empfehlungen (etwa der CFA und von Sachs) beziehen sich hier u.a. auf die Notwendigkeit zum *pooling* der Mittel von verschiedenen Gebern, den Abbau der Personalentsendung aus den Geberländern sowie auf den Einsatz von Mitteln der Technischen Zusammenarbeit für direkte Anreize für die lokalen Lohnstrukturen.

2005 als Chance?

ODA kann insbesondere in SSA eine wichtige Rolle bei der Überwindung der Entwicklungsdefizite und bei der Annäherung an die MDGs spielen. Insofern ist die Debatte über erhöhte Ressourcenzuflüsse in die Länder der Region wichtig und grundsätzlich richtig. ODA ist in den meisten Ländern der Region ein zentraler Hebel. Sie kann einen wichtigen Beitrag leisten, um *capable development states* in SSA zu unterstützen. Die zentrale Frage besteht darin, wie durch ODA Anreize für *good governance* geschaffen und für *bad governance* vermieden werden. Ein einfacher Ressourcenzufluss stellt nicht sicher, dass Entwicklungsdefizite in einem Land besser gelöst werden können. Vielmehr besteht die Gefahr falscher Anreize. Die derzeitige Debatte (z.B. Sachs et al.) geht dagegen von der Annahme besserer *governance* durch höhere Ressourcenzuflüsse aus. Diese Argumentationskette ist irreführend, weil sie die entscheidende Be-

deutung des Einflusses von *governance* einzugrenzen versucht. Höhere Leistungen sind damit nicht prinzipiell in Frage gestellt, sondern die Betonung liegt auf dem „richtigen“ und ggf. schrittweisen Einsatz von mehr ODA. Ein höherer Anteil von SSA an der gesamten ODA – mindestens 50 % wurden von der G8 im Jahr 2002 empfohlen – ist eine durchaus sinnvolle Vorgabe.

Vor diesem Hintergrund hat die Debatte über eine wirksamere ODA eine große Berechtigung. Wie in den Ländern, die über verantwortliche *governance*-Strukturen verfügen, eigene gute Politiken gefördert werden können, ist wichtig. In diesen Fällen geht es darum, die jeweiligen Strukturen zu nutzen und zu fördern und nicht durch eine Vielzahl unterschiedlicher Geber mit eigenen Ansätzen und Apparaten zu überfordern. Gleichzeitig wird es zukünftig wichtiger werden, in Ländern mit schlechter *governance* und fragilen Strukturen sinnvolle andere Ansätze für ODA zu identifizieren. Dies gilt zum einen deshalb, weil dies einen relevanten Anteil SSAs (ca. 1/3 der Länder) ausmacht, zum anderen da die Folgen eines Disengagements für die Länder selbst und die jeweilige Region von größter Bedeutung sind.



Stephan Klingebiel
Leiter der Abteilung II
"Subsahara-Afrika"

Literatur

- Bräutigam, Deborah / Stephen Knack (2004): Foreign Aid, Institutions, and Governance in Sub-Saharan Africa, in: Economic Development and Cultural Change 52 (2), 255–285
- Gelb, Alan / Brian Ngo /Xiao Ye (2004): Implementing Performance-based Aid to Africa: The Country Policy and Institutional Assessment, World Bank, Working Paper Series Nr. 77, Washington, DC
- Kielwein, Nina (2005): Eine Bewertung der Empfehlungen des Berichts Our Common Interest der Commission for Africa im Lichte der aktuellen afrikapolitischen Debatte, DIE, Bonn
- Kraay, Aart (2005): Aid, Growth, and Poverty, Presentation for IMF Seminar on Foreign Aid and Macroeconomic Management, Maputo
- Sachs, Jeffrey et al. (2004): Ending Africa's Poverty Trap, Brookings Papers on Economic Activity, Nr. 1/ 2004, Washington, DC
- SAIIA (South African Institute for International Affairs): Special Feature: Aid Effectiveness, Johannesburg 2005