

Afrikahilfe – Partnerschaften zur Stärkung der makroökonomischen Stabilität

Afrika wird trotz spürbarer Fortschritte die UNO-Millenniumsziele ohne eine wesentliche Aufstockung der Entwicklungshilfe deutlich verfehlen. Die internationale Gemeinschaft hat verschiedene Initiativen ergriffen, um die Unterstützung für die ärmsten Länder in grossem Massstab anzuheben. Der Zeitpunkt für eine Aufstockung der Hilfe ist günstig, präsentiert sich doch die wirtschaftliche Lage in Afrika so gut wie seit langem nicht mehr. Doch ebenso wichtig wie die Höhe der Mittel ist, dass sie richtig eingesetzt werden.



Die wirtschaftliche Entwicklung Afrikas war in den letzten zwei Jahren recht positiv. Dennoch ist der Rückstand auf aufstrebende Regionen so gross, dass die UNO-Millenniumsziele ohne eine substantielle Erhöhung der Entwicklungshilfe nicht zu erreichen sind. Im Bild: Baustelle in Tansania. Bild: seco

Alarmierende Halbzeitbilanz der UNO

Die internationale Gemeinschaft hat sich 2005 erneut intensiv mit Fragen der Entwicklung und Armutsbekämpfung auseinandergesetzt. Verantwortlich dafür ist die alarmierende Halbzeitbilanz der UNO über das internationale Engagement zur Erreichung der Millennium-Entwicklungsziele (Millennium Development Goals, MDG). Diese Bilanz – der so genannte Sachs-Bericht – stellt fest, dass Afrika trotz spürbarer Fortschritte einen überraschend grossen Rückstand ge-

genüber den MDG aufweist.¹ Bestätigt wurde diese Einschätzung durch verschiedene weitere Gutachten, darunter jenes der unter der britischen G8-Präsidentschaft eingerichteten Afrika-Kommission.²

Alle Gutachten laufen auf dieselbe Botschaft hinaus: Ohne massive finanzielle Anstrengungen der internationalen Gemeinschaft bestehen – insbesondere für die ärmsten Länder Afrikas – kaum Aussichten, den MDG näher zu kommen. So geht der Sachs-Bericht davon aus, dass sich die öffentliche Entwicklungshilfe (Official Development Assistance, ODA) bis 2015 fast verdreifachen müsste. Die Afrika-Kommission schätzt, dass 50 Mrd. US-\$ jährlich nötig sind, um in Afrika eine nachhaltige Wirkung zu erzielen. Diese Zahl ist im Verhältnis zu den 80 Mrd. US-\$ an ODA zu sehen, die 2004 insgesamt mobilisiert wurden, wovon rund 25 Mrd. US-\$ für Afrika bestimmt waren.³

Diese Empfehlungen wurden auf höchster politischer Ebene aufgegriffen und hatten zur Folge, dass in zahlreichen OECD-Ländern substanzielle Erhöhungen der Entwicklungshilfebudgets sowie die Lancierung einer wichtigen neuen multilateralen Entschuldungsinitiative angekündigt wurden, die mehrheitlich



Jean-Luc Bernasconi
Ressortleiter Makroökonomische Unterstützung, Leistungsbereich Wirtschaftliche Entwicklungszusammenarbeit, Staatssekretariat für Wirtschaft (seco), Bern



Ivo Germann
Stv. Ressortleiter Makroökonomische Unterstützung, Leistungsbereich Wirtschaftliche Entwicklungszusammenarbeit, Staatssekretariat für Wirtschaft (seco), Bern

1 Siehe den unter Leitung von Jeffrey Sachs im Rahmen des Millennium-Projekts veröffentlichten Bericht: «Investing in People: a Practical Plan to Achieve the Millennium Development Goals», 2005, verfügbar unter www.unmillenniumproject.org.

2 Bericht verfügbar unter www.commissionforafrica.org.

3 Quelle: OECD DAC, Weltbank.

den Ländern Afrikas zugute kommen.⁴ Auch in der Schweiz haben sich die Behörden mit der Herausforderung Afrika befasst. So lud beispielsweise Bundesrat Joseph Deiss im Herbst 2005 namhafte Expertinnen und Experten zu einem Afrikaseminar ein.

Selbst wenn der Ankündigung einer massiven Erhöhung der APD nur teilweise konkrete Schritte folgen werden, dürfte der Umfang der Mittel in Form von Finanzhilfe in den kommenden 5–10 Jahren deutlich steigen. Die multilaterale Entschuldungsinitiative wird ebenfalls umgesetzt werden. In welchem makroökonomischen Rahmen können diese Mittel eingesetzt werden? Und bieten massive Anstrengungen («big push») eine Gewähr für bedeutende Wachstumssteigerungen und Erfolg bei der Armutsminderung?

Erfreuliche Wirtschaftsentwicklung

Liest man die jüngsten Zahlen, muss man feststellen, dass die wirtschaftliche Entwicklung Afrikas – trotz nach wie vor meist negativen oder pessimistischen Schlagzeilen – insgesamt positiv war. Im Jahr 2004 wurde in Afrika südlich der Sahara rund 5% reales Wachstum verzeichnet – der höchste Wert der letzten 10 Jahre. Erste Schätzungen für 2005 bestätigen diesen Trend. Gleichzeitig sank die durchschnittliche Inflationsrate trotz gestiegener Energierechnungen auf unter 10%, was das beste Ergebnis der letzten 25 Jahre bedeutet. Die Spar- und Investitionsquoten sind ebenfalls auf rund 20% des Bruttoinlandprodukts (BIP) gestiegen. Die Basis für diesen Aufschwung wurde insbesondere mit den auf Stabilisierung ausgerichteten makroökonomischen Politiken gelegt. So haben sich die öffentlichen Defizite auf ein Mass zurückgebildet (durchschnittlich 2% des BIP, ohne Hilfen), welches das Risiko für ein Verdrängen privater Investitionen reduziert.

Diese Gesamtbilanz bedarf indes der Differenzierung. Afrika südlich der Sahara kann kaum als ein homogenes Ganzes betrachtet werden. Die Länder Afrikas haben auf den äusseren Schock der Ölpreiserhöhungen unterschiedlich reagiert. Exportländer des schwarzen Goldes konnten logischerweise von der Entwicklung der Rohölpreise profitieren und verzeichnen ein durchschnittliches Realwachstum des BIP von 7%. Es überrascht jedoch, dass auch die Einfuhrländer nicht markant abgehängt wurden, denn ihr durchschnittliches Wachstum liegt bei 4,5%. Die Gruppe der reformfreudigsten Einfuhrländer weist sogar eine Wachstumsrate von 6,6% auf.⁵

Diese ermutigenden Ergebnisse finden ihre Bestätigung in der meist positiven Beurteilung der makroökonomischen Politik vieler afrika-

nischer Länder.⁶ Viele Erdöl exportierende Länder haben Massnahmen zur Sicherung eines strikten, dauerhaften Managements der Finanzströme ergriffen, die aufgrund der unerwarteten, durch die steigenden Preise bedingten Gewinne generiert wurden.⁷ Bisher haben die meisten Exportländer, die sich für ein solches System entschieden haben, ihre Verpflichtungen eingehalten. Den Einfuhrländern ist es dagegen gelungen, eine beherrzte Politik der Preistransparenz und der Budgetbeschränkung zu verfolgen, um die gesamtwirtschaftlichen Folgen dieses Schocks abzuschwächen.

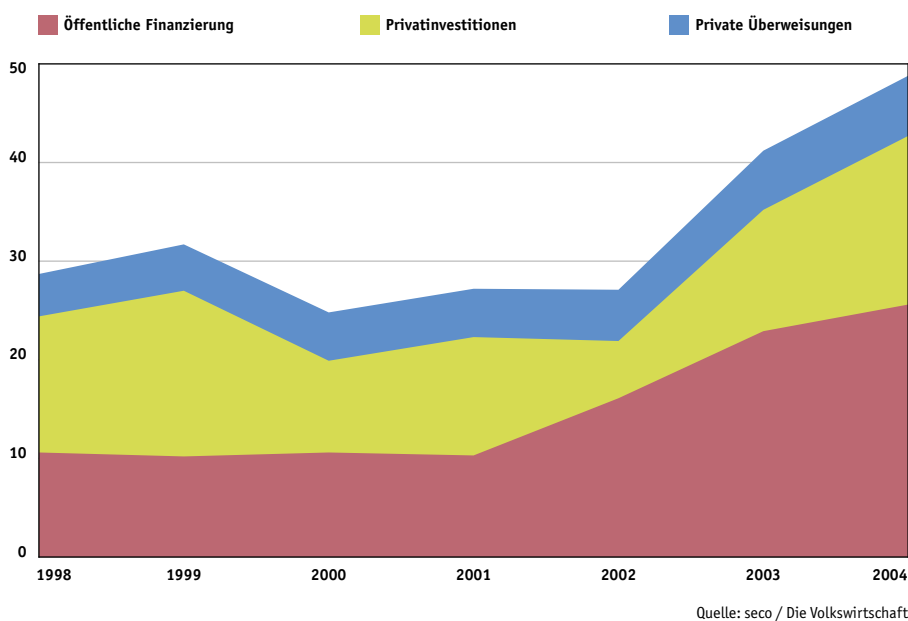
Nach wie vor grosser Rückstand gegenüber aufstrebenden Regionen

Die Analyse der wachstumsgenerierenden Faktoren zeigt allerdings, dass der Rückstand Afrikas gegenüber den aufstrebenden Märkten Asiens und Lateinamerikas trotz dieser jüngsten Verbesserung nach wie vor erheblich ist. Das Spar- und Investitionsniveau liegt bezogen auf das BIP nur etwa halb so hoch wie in Südostasien (vgl. *Grafik 1*). Der Zufluss an Direktinvestitionen (rund 11 Mrd. US-\$) nimmt zwar zu, kann im internationalen Vergleich aber ebenfalls nicht mithalten. Der Transfer an Geldern von Ausgewanderten – eine wichtige Schiene der externen Finanzierung – liegt mit geschätzten 6 Mrd. US-\$ (2004) ebenfalls auf einem Niveau, das hinter demjenigen anderer Regionen (z.B. Südostasien oder Lateinamerika) zurückbleibt. Zudem sind die Ergebnisse Afrikas im Handel weiterhin ausgesprochen bescheiden; der Anteil am gesamten Aussenhandelsvolumen ist seit 1970 sogar um die Hälfte geschrumpft und beträgt gegenwärtig nur 2%. Schliesslich liegt auch das Realeinkommen pro Kopf nur knapp über jenem der Siebzigerjahre.

Im Hinblick auf die Erreichung der MDG müssen die jüngsten Wachstumssteigerungen nicht nur beschleunigt, sondern auch längerfristig beibehalten werden. Experten gehen davon aus, dass ein reales Jahreswachstum von mindestens 7,5% erreicht werden muss, damit Afrika seine Armutsrate bis 2015 verringern kann. Studien zeigen, dass Afrika unter einer ungenügenden Faktorakkumulation (Human- und Sachkapital) leidet, was den jüngst lancierten Aufruf zu mehr Mitteln rechtfertigen würde. Verschärft wurde dieser Mangel noch durch die ausgesprochen schwache Produktivität dieser Faktoren bis Mitte der Achtzigerjahre. Der jüngste Wachstumsschub scheint allerdings mit einem Anstieg der Faktorproduktivität einhergegangen zu sein, der wesentlich den eingeleiteten Strukturreformen zuzuschreiben ist.⁸ Dies bestätigt die herausragende Bedeutung des politischen

Grafik 1

Subsahara-Afrika: Externe Finanzflüsse (in Mrd. US-\$)



und institutionellen Umfelds für ein nachhaltiges Wachstum in Afrika.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass der Zeitpunkt für zusätzliche Anstrengungen in Afrika günstig ist. Angesichts der nach wie vor ungenügenden privaten Finanzflüsse kommt der finanziellen Entwicklungshilfe weiterhin eine entscheidende Bedeutung zu. Dabei geht eine Aufstockung der ODA nicht nur mit Chancen, sondern auch mit Risiken einher. Der Umfang der Hilfe wird für das Erreichen guter Resultate genauso wichtig sein wie ihre Qualität.

Mit geteilter Verantwortung die Effizienz der Hilfe steigern

Was bleibt also zu tun? Mit Blick auf die vorangegangenen Ausführungen stechen aus der Fülle von Politikoptionen drei Prioritäten heraus:

- Erstens müssen die *Regierungen die Budgetverwaltung verbessern*, um mit den knappen ihr zu Verfügung stehenden Mitteln eine bessere Bereitstellung öffentlicher Leistungen zu erreichen. Eine höhere Budgettransparenz soll dafür sorgen, dass sich die Regierungen gegenüber der Bevölkerung vermehrt an konkreten Resultaten messen lassen müssen.
- Zweitens ist eine gute *Regierungsführung in wirtschaftlichen Belangen* (Good Economic Governance) anzustreben. Dazu gehören Verbesserungen in Bereichen wie dem öffentlichen Ausschreibungswesen, der Bankenüberwachung oder der Durchsetzbarkeit von vertraglich festgelegten Eigentumsansprüchen.

- Drittens sind Anstrengungen zum dauerhaften *Abbau von Handelshemmnissen und administrativen Hindernissen für den Privatsektor* zu verstärken.

All diesen Herausforderungen ist ihr enger Bezug zu den wirtschaftlichen Rahmenbedingungen gemeinsam. Weiter lässt sich feststellen, dass nicht zuletzt aufgrund der eingangs erwähnten Initiativen die Armutsbekämpfung verstärkt ins Blickfeld der Politik gerückt ist – und mit ihr Fragen der makroökonomischen Stabilität, des nachhaltigen Wachstums und der Budgetpolitik. So ist zum Beispiel entscheidend, dass die nationalen Entwicklungsstrategien (PRS) eng an die wirtschaftlichen Möglichkeiten eines Landes angelehnt sind und ihren Niederschlag in einem realistisch aufgesetzten Budget finden, das die Ausgaben in die für die Armutsbekämpfung prioritären Bereiche lenkt.

Die internationale Gemeinschaft hat mit ihrem Bekenntnis zur Erhöhung der Entwicklungshilfe ein grundlegendes Bekenntnis abgegeben, Afrika bei der Bewältigung dieser Herausforderungen zu unterstützen. Allerdings rücken daneben auch Fragen der gegenseitigen Rechenschaftspflicht verstärkt ins Zentrum der Betrachtung. Während die Geberländer gefordert sind, ihre Hilfe besser zu koordinieren und auf die lokalen Prioritäten auszurichten, müssen sich die Empfängerländer zu einem besseren Management der Hilfgelder verpflichten und an konkreten Resultaten bei der Umsetzung der Reformen messen lassen. Dies wiederum hat einen Einfluss auf die Ausgestaltung von Instrumenten wie der Budgethilfe oder Entschuldungsmassnahmen, welche primär auf die Makroebene einwirken. Im Folgenden werden einige interessante diesbezügliche Entwicklungen aufgezeigt.

Budgethilfe – ein neuartiger Beitrag zur Armutsbekämpfung

Mit der Budgethilfe werden reformorientierte Entwicklungsländer unterstützt, welche eine makroökonomische Stabilität verfolgen und ihren klaren Willen sowie ihre Fähigkeit zur Reduktion der Armut bewiesen haben.

Immer öfter wird Budgethilfe durch einen Verbund von Gebern auf Basis eines gemeinsam mit der Regierung ausgearbeiteten Vertrags geleistet. Darin sind die grundlegenden Pflichten beider Seiten geregelt. Seitens der Regierung ist dies etwa die Einhaltung rechtsstaatlicher Prinzipien wie die Förderung der Demokratie, die Achtung der Menschenrechte und die Bekämpfung der Korruption. Darüber hinaus verpflichtet sich die Regierung, den Gebern auf jährlicher Basis einen Katalog von Schlüsselreformen zur Beratung vorzulegen.

4 Diese ursprünglich so genannte «G8»-Initiative zielt auf die Streichung der Schulden der ärmsten Länder gegenüber der Weltbank, dem Internationalen Währungsfonds und der Afrikanischen Entwicklungsbank. Sie folgt auf eine frühere Initiative zur (teilweisen) Entschuldung, die den hochverschuldeten armen Ländern (HIPC) zugute gekommen ist.

5 Diese Gruppe setzt sich für die Untersuchung aus Ländern zusammen, die alle Bedingungen der HIPC-Initiative erfüllt haben.

6 Siehe beispielsweise Internationaler Währungsfonds, «Regional Economic Outlook: Sub-Saharan Africa», 2005.

7 Die jüngste Kontroverse um die mit dem Tschad getroffene Vereinbarung zeigt deutlich, wie wichtig es angesichts der anhaltenden Zuflüsse neuer Einnahmen politisch ist, eine solche vorsichtige Haushaltspolitik langfristig beizubehalten.

8 Zu erwähnen ist, dass vergleichsweise noch viele Unsicherheiten über die tatsächliche Bedeutung der Faktorproduktivität in der Anfangsphase des Aufschwungs der asiatischen Schwellenländer bestehen.

Dieses so genannte *Performance Assessment Framework (PAF)* basiert auf den Vorgaben des PRS und enthält klar messbare Leistungskriterien, so z.B. die Anzahl durchgeführter Impfungen, die Einführung eines neuen Finanzmanagementsystems oder die benötigte Anzahl Tage zur Registrierung eines neuen Unternehmens. Im Gegenzug verpflichten sich die Geber dazu, der Regierung keine zusätzlichen Auszahlungskonditionen aufzuerlegen, den Umfang und den Zeitpunkt ihrer Auszahlungen frühzeitig anzukündigen oder die Missionen und Verhandlungen mit der Regierung mit den anderen Gebern zu koordinieren. Ziel dieser Massnahmen sind eine höhere Planungssicherheit für die Empfängerländer sowie bessere Informationen über die Nachhaltigkeit der getätigten Investitionen für die Geberländer. Dies ist nicht zuletzt wichtig in Bezug auf die Legitimierung der Budgethilfe gegenüber Parlament und Steuerzahlern in den Geberländern selbst.

Die Erfahrungen des Staatssekretariats für Wirtschaft (seco) mit diesen neuen Elementen der Budgethilfe sind positiv. Der vom seco eingeführte Ansatz mit mehreren thematisch aufgeteilten, von der Erfüllung von spezifischen Leistungskriterien abhängigen Auszahlungstranchen hat sich im Praxistest bewährt. So war es zum Beispiel in Mosambik möglich, die Nichterreichung des Steuerertragsziels durch die Regierung im Wahljahr 2004 zu sanktionieren, ohne gleich die gesamte Budgethilfe suspendieren zu müssen. Die Erfahrungen haben auch gezeigt, dass in den Diskussionen auf der Basis eines PAF den Anliegen von Sektorministerien – wie Gesundheit, Bildung und Infrastruktur – mehr Gewicht beigemessen wird und die Ministerien frühzeitig in die Definition der für sie relevanten Indikatoren mit einbezogen werden. Für die Schweiz wird es deshalb auch in Zukunft von zentraler Bedeutung sein, ihr Fachwissen aus den Sektoren in den Politikdialog einzubringen.

Die mit der Budgethilfe verbundenen Entwicklungsziele können allerdings nur dann erreicht werden, wenn die Regierungen ihre Haushaltspolitik auf Armutsbekämpfung und nachhaltiges Wachstum ausrichten. Dazu gehört insbesondere die Erhöhung von Steuereinnahmen zur Reduktion der Abhängigkeit von externer Hilfe; dies auch im Sinne einer langfristigen Exit-Strategie für die Geber von Budgethilfe.

Entschuldungsmassnahmen – ein Ausweg aus der Verschuldungsspirale

Aus Sicht der Schweiz ist die Entschuldung – im Verbund mit einer allgemeinen Erhöhung der Entwicklungshilfe und Bemühun-

gen für eine verbesserte Integration der Entwicklungs- und Transitionsländer in das Welthandelssystem – ein effizientes Mittel, um reformwilligen Ländern mehr Ressourcen zur Armutsbekämpfung zur Verfügung zu stellen. Wie die NZZ in einem Artikel vom 12. Februar 2005 schreibt, bringt eine Tilgung bereits abgeschriebener Schulden klarere Verhältnisse, und im günstigsten Fall werden Regierungen danach in der vollen Verantwortung für den Staatshaushalt stehen. Im Sinne einer – gegenseitigen – Rechenschaftspflicht ist es der Schweiz aber auch wichtig, dass die Gründe, welche zur Überschuldung geführt haben, im Detail analysiert werden.

Die Schweiz hat sich zu diesen Fragen aktiv positioniert und im Rahmen der neuen multilateralen Entschuldungsinitiative einen konkreten Vorschlag in die Diskussion eingebracht, der die Sicherstellung einer nachhaltigen Budget- und Finanzpolitik in den begünstigten Ländern zum Inhalt hat. Entschuldung bzw. der Erlass von zukünftigen Zinszahlungen ist gleichzusetzen mit einer Serie von Budgethilfen. Die Schweiz schlägt deshalb vor, die bestehenden Monitoring-systeme zu stärken, um einerseits die Qualität des Budget- und Schuldenmanagements in den Empfängerländern laufend zu überprüfen und andererseits die Kohärenz zwischen den PRS und den staatlichen Budgets zu verbessern. Ziel ist es, eine zukünftige Überschuldung zu verhindern, ohne den Zugang der Entwicklungsländer zu den internationalen Finanz- und Kapitalmärkten auf längere Frist zu verschliessen. Der Vorschlag wurde von der Gebergemeinschaft sehr gut aufgenommen; momentan finden Gespräche statt, wie der Vorschlag umgesetzt werden soll.

Trotz substanziellen Beträgen, die durch die jüngsten Entschuldungsinitiativen in den Schuldnerländern eingespart werden können, steht fest, dass sich eine positive Wirkung nur dann einstellen kann, wenn die Gebergemeinschaft zusätzliche Finanzmittel in Form von Neugeld zur Verfügung stellt. Die internationale Gemeinschaft hat sich dafür ausgesprochen, die für Entschuldung nötigen Mittel nicht auf Kosten anderer Entwicklungsprogramme zur Verfügung zu stellen. ■