

Förderung der Entwicklungsländer

Frankfurt, April 2004

Good Governance unterstützen, in den Frieden investieren, Einkommensquellen erschließen Positionspapier zur FZ mit Subsahara-Afrika

1. Subsahara-Afrika heute – Potenziale und Herausforderungen

Das Gesamtbild Subsahara-Afrikas – politisch wie wirtschaftlich – wird zunehmend heterogen; dabei ist in einer zunehmenden Anzahl von Ländern – gleichwohl noch nicht der Mehrheit – eine relativ hohe **politische Stabilität** gepaart mit deutlicher **Reformorientierung** spürbar, die durch NePAD teils initiiert, teils befördert wird.

Dies sind überwiegend Länder mit guter Regierungsführung und **friedlichen Machtwechseln**. So wurden in jüngster Zeit die Regierungen in Benin, Mali, Ghana, Kenia, Madagaskar, Senegal und Sambia in fairen Mehrparteienwahlen neu gewählt. In mehr als 10 Ländern stehen in diesem Jahr Wahlen an.

Diese **politische Dynamik** ist eng korreliert mit einer zunehmenden Anzahl von Ländern, deren reales BIP-Wachstum deutlich über der Wachstumsrate der Bevölkerung liegt. Dies zeigt, dass gute Makropolitiken auch **gesamtwirtschaftlich Früchte tragen**. Allerdings sind die Wachstumsraten selbst in den Ländern mit guter Performance noch nicht hinreichend für eine selbsttragende Armutsbekämpfung. Daher sind mehr Anstrengungen zur **Entfaltung der produktiven Kräfte** nötig (u.a. Diversifizierung der Wirtschaftsstruktur, leistungsfähige Finanzsektoren), aber auch eine stärkere Armut- und Beschäftigungsorientierung der Wirtschaftspolitik (pro-poor growth), die zur Vertrauensbildung und damit Stabilität von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit beiträgt.

Trotz der positiven Entwicklung stehen neben der hohen Armut **schwache Staaten mit schlechter Regierungsführung** und **gewaltsam**

ausgetragene Konflikte im Zentrum der Probleme des Kontinents. Schwachen Staaten gelingt es nicht, das Gewaltmonopol und das „Gemeinwohl“ durchzusetzen (u.a. Chancengleichheit statt Rentenökonomie, Transparenz statt Patronage, Investitionen in soziale Grunddienste statt unproduktiver Staatskonsum).

Oft in wechselseitiger Ursache-Wirkungs-Beziehung hierzu steht eine starke **Konflikthäufigkeit und Gewaltanfälligkeit**; eine Kultur friedlicher Konfliktlösung bzw. „-verregelung“ ist nur in Ansätzen vorhanden. Erfreulich ist allerdings, dass in den letzten Jahren einige Konflikte (Kongo, Angola, Sierra Leone, Liberia, Äthiopien/Eritrea) beigelegt werden konnten bzw. auf dem Wege dorthin sind (Côte d'Ivoire, Sudan, Burundi). Dies dürfte sich auch stabilisierend auf die jeweils betroffenen Nachbarländer auswirken, insbesondere in Westafrika (Guinea, Mali, Burkina Faso).

Die Stärkung von „good governance“ und Konfliktprävention ist selbst kein konfliktfreier Prozess, da es auf dem Weg zu mehr Demokratie und Rechtsstaatlichkeit mächtige Verlierer geben wird. Außerdem führt vor dem Hintergrund der Multidimensionalität der Armut **good governance nicht automatisch zu einer Verbesserung der Lebensbedingungen** für die Menschen. Daher sollte *good governance* immer verknüpft sein mit der Entfaltung schöpferischer Eigeninitiative sowie der Unterstützung der nationalen Armutsbekämpfungsstrategien. In einigen Ländern werden z.B. beachtliche Fortschritte bei der Umsetzung sektorpolitischer Reformen (Dezentralisierung, mehr Nutzerbeteiligung bei sozialen Diensten, Kommerzialisierung etc.) erreicht. Diese **sektorpolitische Fundierung von Armutsstrategien als integraler Bestandteil**

von good governance ist nicht weniger wichtig als die politischen Prozesse selbst.

Auch wenn ein Gutteil der Konflikte innerstaatlicher Natur ist (Guinea, Nigeria), haben sie oft erhebliche **regionale Auswirkungen**: Flüchtlingsströme und politische Destabilisierung, rückläufige Tourismusentwicklung, Einbrüche bei Transportdienstleistungen (vor allem land-locked countries) und bei „innerafrikanischen“ Transferüberweisungen (z.B. Côte d'Ivoire/Mali). Unabhängig davon trägt politische und wirtschaftliche Integration dazu bei, viele – grenzüberschreitende - Probleme Afrikas zu lösen.

30 Millionen HIV-infizierte Menschen - nahezu drei Viertel der Infizierten weltweit - leben in Afrika. Damit ist Afrika am schlimmsten von der **AIDS-Katastrophe** betroffen. AIDS schafft enormes menschliches Leid und macht Entwicklungsanstrengungen zunichte. In Botswana, einem sehr fortgeschrittenen Land, gelten bereits 40 % der Bevölkerung als HIV-positiv.

2. Rolle, Einwirkungsmöglichkeiten und Grenzen der Entwicklungszusammenarbeit in Subsahara-Afrika

Angesichts von Umfang und Ausmaß der Probleme Afrikas steht auch die Entwicklungszusammenarbeit (EZ) mit Subsahara-Afrika vor besonderen Herausforderungen. Der Erfolg von EZ insgesamt wird daran gemessen, inwieweit es ihr gelingt, gerade auf diesem Kontinent zur Verbesserung

der wirtschaftlichen und sozialen Verhältnisse der Menschen beizutragen („Lackmustest“). Vor diesem Hintergrund sollte EZ ihre **grundlegende Ausrichtung am Ziel der Armutsbekämpfung beibehalten**. Referenz hierfür sollten die international anerkannten **Millennium Development Goals** sein.

Die EZ sollte jedoch in diesem Rahmen ein **stärkeres politisches Profil** bekommen. Das bedeutet u.a., auf politische Reformen, aber auch auf politische Veränderungsprozesse stärker Einfluss zu nehmen. Dazu ist es erforderlich, sektorrelevante und –übergreifende Analysen stärker in den politischen Kontext einzubetten. Dazu gehören die Beurteilung von Reformtempo, „Konfliktinzidenz“ von Reformen sowie die

Analyse der Auswirkungen auf das nationale Macht- und Einflussgefüge und auf die verschiedenen Akteure im Sinne von „Wer profitiert? - Wer verliert?“.

Allerdings werden sich Probleme wie **Staatsverfall und Gewaltoligopole** durch nachhaltige EZ allein nicht glaubwürdig lösen lassen. In „*failed states*“ wird EZ daher darum bemüht sein müssen, einen sichtbaren, stabilisierenden Einfluss durch schnelle, effektive Maßnahmen zu erzielen, bis eine normalisierte Lage einen weiter reichenden Gestaltungsanspruch zulässt. In bezug auf die Beseitigung physischer Unsicherheit ist eine Komplementarität mit außen- und sicherheits-politischen Instrumenten der Afrikapolitik anzustreben.

Eine Antwort der EZ auf strukturelle Instabilität liegt in ihrem **Anspruch auf Strukturwirksamkeit**, d.h. ein möglichst effektiver Mitgestaltungsanspruch sowohl auf der Makro- als auch auf der Sektorebene mit entsprechenden Rückwirkungen im politischen System. In Ländern, in denen die deutsche EZ in bestimmten Schwerpunktregionen aktiv ist, wäre auf entsprechende Ausstrahlungseffekte über die Region hinaus zu achten; eine Beschränkung auf kleinteilige Interventionen in diesen Regionen kann dem Anspruch auf Strukturwirksamkeit hingegen nicht genügen.

Mit Blick auf die gewachsene Bedeutung politischer Bestimmungsfaktoren bedarf es einer Klärung, welche **Rolle (Zentral-)Staaten** für die EZ spielen sollen. Auch hier gilt: politische Stabilität ist eine notwendige Voraussetzung für Entwicklung, aber keine hinreichende. Ein einseitiger Fokus auf den Zentralstaat als Träger von Entwicklung erscheint problematisch; die deutsche EZ hat in der Förderung von privatwirtschaftlichen und zivilgesellschaftlichen Strukturen sowie in der Begleitung von Dezentralisierungsprozessen gute Erfahrungen gemacht. Hierdurch wird ein Gegengewicht zu zentralstaatlichen Strukturen geschaffen. Geteilte und kontrollierte Machtausübung sind das Ergebnis – ein ganz entscheidender Aspekt von *good governance*.

Die EZ ist ein **unverzichtbares Instrument** für zur Schaffung von mehr Sicherheit für die Menschen in Afrika, aber dabei gilt: Entwicklungszusammenarbeit braucht Realismus und Geduld. Neben einem zu anderen afrikapolitischen Instrumenten (Außen-,

Sicherheitspolitik) komplementären Einsatz ist auch die **Zeitachse** für eine EZ mit Augenmaß relevant.

3. Künftige strategische Ausrichtung der FZ in Subsahara-Afrika

3.1. Ansätze und Produkte

Konfliktminderung im Fokus. Unser Engagement zur Förderung und Stärkung von *good governance* beschränkt sich nicht auf die Schwerpunkte Demokratieförderung /Konfliktprävention. Stattdessen sollten bestehende Konflikt(minderungs-)wirkungen sowie „Diffusionseffekte“ aus diesen Schwerpunkten in anderen Bereichen/Sektoren proaktiv aufgegriffen werden (**Krisenprävention als Querschnittsaufgabe**). Ansätze zur Konfliktvor- und -nachsorge sind die Demobilisierung, die Reintegration von Flüchtlingen und Ex-Kombattanten sowie die Bekämpfung der städtischen Gewalt durch Slumsanierung.

Im Bereich **Good Governance** fördern wir Dezentralisierungs- und Kommunalfinanzierungsvorhaben. Innovative FZ-Ansätze sind ferner die Begleitung von Reformen in der öffentlichen Verwaltung und in der Korruptionsbekämpfung über Budgethilfe (s.u.), darüber hinaus Reformen zur Stärkung der Bodenverwaltung und Landtitulierung, sowie partizipative Ansätze (Nutzergruppen, Microfinance).

Ressourcenschutz/Wasserversorgung. Die in vielen Ländern zu beobachtende Degradierung der natürlichen Lebensgrundlagen kann letztlich auch deren politische Stabilität gefährden. Die FZ versucht hier gegenzusteuern, und zwar in den Bereichen länderübergreifende Naturschutzkomplexe/Schutz der Biodiversität, Erosionsschutz /Forstwirtschaft, der zunehmend wichtige Bereich der erneuerbaren Energien und nicht zuletzt der Schutz und die effiziente Bewirtschaftung der Wasserressourcen. Das Millenniumsziel Verbesserung des Zugangs zu sauberem Trinkwasser hat von allen MDGs die größten Realisierungschancen in Afrika – hierzu hat die FZ mit zahlreichen Engagements in der Vergangenheit eine wichtige Grundlage geschaffen.

Im Einklang mit den Vorgaben der Bundesregierung beteiligt sich die FZ an der Umsetzung von Initiativen zur Sicherstellung eines

verbesserten Zugangs insbesondere ärmerer Bevölkerungsschichten zu sauberem Trinkwasser. Daneben werden künftig flankierende Maßnahmen zur Abwasserentsorgung an Bedeutung gewinnen. Die Verlagerung der Verantwortung auf die Ebene der Kommunen /Nutzer ebenso wie die Einbindung des Privatsektors spielen dabei eine zunehmende Rolle.

Entfaltung der produktiven Kräfte der Bevölkerung, „pro-poor-growth“. Afrika braucht mehr Wachstum, das aber auch stärker den Armen zugute kommen muss. Zur Erzielung von mehr armutsminderndem Wachstum kommt der Förderung produktiver Bereiche einschließlich deren politischen und sektoralen Rahmenbedingungen stärkere Bedeutung zu. FZ-Ansätze hierzu gibt es u.a. in der Landwirtschaft (marktorientierte ländliche Entwicklung), der Mikrofinanzierung, der beruflichen Bildung, Jugendbeschäftigung und Regionalentwicklung. Allerdings wird das Potenzial privatwirtschaftlicher Förderung nur in Staaten, die eine aktive Rolle bei der Schaffung stabiler rechtlicher, ökonomischer und institutioneller Rahmenbedingungen spielen, effektiv entfaltet werden können. Dieser Prozess kann z.B. im Rahmen von PRSCs wirkungsvoll unterstützt werden. Die FZ begleitet ferner Privatisierungs- und Kommerzialisierungsprozesse (z.B. im Wassersektor Uganda, wo die FZ die Rolle des „honest broker“ spielt).

Förderung regionaler Integrationsgemeinschaften.

Regionalorganisationen benötigen sichtbare Gestaltungsspielräume, um die Entwicklungsanstrengungen ihrer Mitgliedsländer wirkungsvoll zu unterstützen. Die Förderung regionaler Integration sollte daher neben der Stärkung der Institutionen auch den Ausbau wirtschaftlicher und sozialer Infrastruktur umfassen – hierfür sind die Regionalorganisationen grundsätzlich geeignete Trägerstrukturen. FZ-Förderansätze sind z.B. die regionale AIDS-Bekämpfung (ECOWAS), der Projektvorbereitungs- und Entwicklungsfonds (SADC), aber auch die Krisennachsorge (Große Seen), und der Fischereiüberwachung (Westafrika) bis hin zu einer Friedens- und Demokratiefazilität (AU), die African Rift Geothermal Development Facility (AU bzw. IGAD) und der Schutz des Viktorias-Sees (über die Nile Basin-Flussgebietskommission).

Schrittweiser Ausbau der programmorientierten Gemeinschaftsfinanzierung (PGF).

Unabdingbare Voraussetzung hierfür ist die nachgewiesene Reformorientierung und ein Mindestmaß an funktionierender Geberkoordinierung vor Ort. Das FZ-Engagement besteht überwiegend in der Form der Kofinanzierung von PRSCs und sog. Macro Support Programmen, aber auch Korbfinanzierungen im Rahmen von „sector-wide approaches“ (SWAs). Die FZ bringt ihr Sektor-Know-how in die Reformdiskussion im Rahmen dieser Gemeinschaftsfinanzierungen ein und flankiert damit im Sinne der Strukturwirksamkeit das Engagement in den EZ-Schwerpunktbereichen. Damit leistet die FZ einen Beitrag zu mehr Geberharmonisierung (s.u.), aber auch - über die Stärkung der Partnerregierung - zu mehr good governance und besseren Chancen für die privatwirtschaftliche Entwicklung.

HIV/AIDS wirksam bekämpfen. Seit Beginn der Neunziger Jahre finanziert die FZ Programme zur HIV/AIDS-Bekämpfung, wie z.B. Social Marketing. Von zunehmender Bedeutung sind auch AIDS-Bekämpfungsmaßnahmen in anderen FZ-Vorhaben (**AIDS-Main-streaming**) und Regionalvorhaben (s.o.).

Kombinationen der o.g. sektoralen und thematischen Schwerpunkte sind möglich, wie z.B. Kommunalfonds als Korbfinanzierung, Reformen im Justizwesen über PRSC), Bekämpfung der Überfischung der Küstenwässer durch regionalen Ansatz bei der Fischereiüberwachung), oder PRSC-Kofinanzierung mit expliziter Reformagenda zur Förderung der Wettbewerbsfähigkeit/Makro-Stabilität.

Fazit. Die Vorgaben von Monterrey, die Erreichung der Millennium Development Goals und die Förderung von pro-poor-growth sind große Herausforderungen. Um ihnen gerecht zu werden, ist neben dem politischen Prozess des „institution building“ die strukturwirksame finanzielle Begleitung politisch sinnvoller, konfliktsensibler und armutsorientierter Investitionen unserer Partnerländer unverzichtbar.

3.2. Verfahren und Prozesse

Selektivität von Ländern, Themen und Schwerpunkten. Die FZ wird sich weiterhin an der vom BMZ vollzogenen Schwerpunktsetzung ausrichten. Die thematischen Schwerpunkte (sog. „big-five-Themen“) sollten nach Möglichkeit im

Rahmen dieser Schwerpunktsetzung gefördert werden. Hierzu bietet sich eine verstärkte Länder-Selektivität an, anstatt kleinere Vorhaben in einer Vielzahl von Ländern zu fördern und damit das Risiko einzugehen, die Ziele und bisher positiven Wirkungen der Schwerpunktsetzung aufs Spiel zu setzen.

Strategische Kooperation mit der GTZ. Die enge strategische Kooperation mit der GTZ und konsequente Beachtung der Komplementarität des Instrumenteneinsatzes von FZ und TZ ist in Subsahara-Afrika angesichts der zunehmenden Kooperationsintensität besonders relevant, aber auch bereits weit fortgeschritten (u.a. gemeinsame Programmprüfungen, regelmäßige Abstimmungen und fachlicher Austausch auf der strategischen Ebene, Abstimmung der FZ- und TZ-Verfahren).

Präsenz vor Ort. Der oben beschriebene Trend zu verstärkter Geberharmonisierung und programmorientierter Gemeinschaftsfinanzierung sowie unsere Bereitschaft, uns stärker bei Formen von „delegierter Zusammenarbeit“, s.u.) zu engagieren, bedingt eine stärkere Präsenz in den relevanten Schwerpunktländern. Dem haben wir durch die Entsendung von weiteren Mitarbeitern in diesem und im letzten Jahre Rechnung getragen.

Koordination innerhalb der deutschen EZ. Die neue Koordinationsstruktur (entwicklungspolitische Berater, Schwerpunktkoordinatoren bzw. -sprecher) schafft die nötigen Spielräume für eine effiziente Koordinierung der deutschen EZ, was eine Effektivitätssteigerung durch mehr Komplementarität ermöglicht. Die FZ wird diese Struktur im Sinne der strategischen Positionierung vor Ort aktiv unterstützen.

Verstärkte internationale Kooperation. Wie die afrikaspezifische internationale Fachdiskussion zeigt, rückt immer stärker in den Blickpunkt, wie die EZ von der Gebergemeinschaft praktiziert wird. **Harmonisierung und Vereinfachung von Verfahren**, eine verstärkte Zusammenarbeit unter den Gebern – einschließlich Formen „delegierter Zusammenarbeit“ - und eine bessere Kohärenz mit Strategien der Partnerländer („**Alignment**“) werden weiter an Bedeutung gewinnen. Wenn Harmonisierung gelingt, kann die EZ ihre Wirksamkeit (aid effectiveness) steigern und nicht zuletzt unter den Partnern Vertrauen schaffen, auf das eine erfolgreiche EZ angewiesen ist.

EZ mit verstärkt politischem Gestaltungsanspruch ist auf ein hohes Engagement gerade der **bilateralen Geber** angewiesen. Die FZ ist bereits in einigen Ländern und Sektoren gut positioniert, um z.T. auch – im Konzert mit anderen europäischen Gebern und der EU - eine **lead role** bei der Geberkoordinierung zu spielen. Ferner sind strategische Kooperationen mit anderen Gebern entstanden (z.B. Weltbank, Wassersektor Kenia) oder im Entstehen begriffen (evtl. Kooperation mit der AfDB).

Sektorkompetenz reicht aber künftig nicht mehr aus: Ohne die aktive Einbringung der „**Kooperationskompetenz**“ der FZ erscheint eine Mitgestaltung der Reformagenden vor Ort zunehmend schwieriger. Dem tragen wir durch stärkere Präsenz vor Ort ebenso Rechnung wie durch die aktive Mitarbeit in afrikapolitischen Foren wie der Strategic Partnership with Africa, wo die deutsche EZ anerkannt ist.

4. Wie kann die Umsetzung der FZ in Subsahara-Afrika optimiert werden ?

FZ-Instrumentarium flexibel einsetzen. Um die genannten entwicklungspolitischen Herausforderungen an die FZ mit Subsahara-Afrika auch effektiv umzusetzen, erscheint es erforderlich, das FZ-Instrumentarium flexibler einzusetzen. Im einzelnen sind hier folgende Aspekte relevant:

- Flexiblere Regelungen bei grenzüberschreitenden bzw. Regionalvorhaben über **Integrationsgemeinschaften**. Z.B. sollte bei diesen Empfängern die Gewährung von **Sonderkonditionen** generell möglich sein;
- Insbesondere die FZ in **Konflikt- und Postkonfliktländern**, braucht eine höhere Reaktionsgeschwindigkeit als bei „klassischen“ Ansätzen; daher ist auch hier ein flexiblerer Instrumenteneinsatz erforderlich;
- Flexiblere Regelungen bei regionalen Ansätzen, um z.B. die Etablierung **überregionaler Fonds** zu erleichtern;
- Eine Befreiung vom Erfordernis der **Fehlverwendungsgarantie** des Staates generell bei Zuschüssen sowie bei der **Förderung nichtstaatlicher Träger** – wichtig im good-governance-Bereich;

- Stärkung der Entwicklung neuer Konzepte bei innovativen Ansätzen über die Einrichtung von **FZ-Sektorvorhaben**;
- Verfahrensvereinfachung und –beschleunigung im Kontext der **Geberharmonisierung** (Stichworte: „predictability of aid“, Harmonisierung von Berichtspflichten und Beschaffungsverfahren).

Weitere Informationen:

KfW-Entwicklungsbank

Region Subsahara-Afrika

Abteilung L II a/b