

### Mehr Geld - mehr Wirkung? Neue Risiken durch vermehrte Entwicklungshilfe

Klingebiel, Stephan

Veröffentlichungsversion / Published Version

Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

GIGA German Institute of Global and Area Studies

#### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Klingebiel, S. (2006). *Mehr Geld - mehr Wirkung? Neue Risiken durch vermehrte Entwicklungshilfe*. (GIGA Focus Afrika, 11). Hamburg: GIGA German Institute of Global and Area Studies - Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien, Institut für Afrika-Kunde. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-275481>

#### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

#### Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>

## ***Mehr Geld – mehr Wirkung? Neue Risiken durch vermehrte Entwicklungshilfe***

Stephan Klingebiel

Subsahara-Afrika ist die Region mit den gravierendsten Entwicklungsdefiziten. Die internationale Gebergemeinschaft – insbesondere im Rahmen der Europäischen Union und der G-8 – hat sich darauf verständigt, ihre Mittel für Entwicklungszusammenarbeit in Afrika deutlich zu steigern. Ob der „big push“ auch spürbare Wirkungen hinterlassen wird, ist inzwischen umstritten und wird auch auf dem G-8-Gipfel im nächsten Jahr in Deutschland thematisiert werden.

### **Analyse:**

Die Wirksamkeit von Entwicklungszusammenarbeit (EZ) hängt von zweierlei ab: Zum einen von der Qualität der zur Verfügung gestellten Unterstützung, zum anderen von den Kapazitäten und Fähigkeiten der Partnerländer, diese Mittel sinnvoll einsetzen zu können. Zwar gibt es keinen klar bestimmbaren Sättigungspunkt, an dem zusätzliche Mittel kaum noch weiteren Nutzen erzielen, dennoch ist zu erkennen, dass die Aufnahmekapazitäten auf der Partnerseite begrenzt sind. Dafür sind verschiedene Faktoren verantwortlich:

- Bei den makroökonomischen Faktoren sind es vor allem Risiken einer *Dutch disease* (abnehmende Wettbewerbsfähigkeit etc.).
- Bei den Governance-Faktoren stehen eigene Anstrengungen zur Ressourcenmobilisierung (Steuereinnahmen), politische Rechenschaftspflichten und durch die EZ unmittelbar verursachte dysfunktionale Wirkungen im Vordergrund.
- Dysfunktionale Folgen müssen jedoch nicht zwangsläufig auftreten. Die Fähigkeit, höhere EZ-Mittel zu absorbieren, kann gesteigert werden – zum Teil durch ganz andere Instrumente als klassische Entwicklungszusammenarbeit.

*Key words:* Entwicklungshilfe, „big push“, staatliche Absorptionsfähigkeit, Governance, Neopatrimonialismus

## 1. Einleitung

Wenn die Verpflichtungen der internationalen Gebergemeinschaft, u. a. die G-8-Beschlüsse und der EU-Stufenplan aus dem Jahr 2005, umgesetzt werden, dann wird in den Jahren bis 2010 bzw. 2015 der Umfang der Mittel für öffentliche Entwicklungszusammenarbeit (Official Development Assistance – ODA) beträchtlich ausgeweitet werden. Entsprechend den von den Mitgliedern des OECD-Entwicklungshilfeausschusses eingegangenen Verpflichtungen (Development Assistance Committee – DAC) sollen die Nettoauszahlungen der ODA von US\$ 79,5 Mrd. allein bis 2010 um rund US\$ 50 Mrd. auf US\$ 128,1 Mrd. ansteigen. Für die deutsche ODA wäre dies mit einer Steigerung um 67 % und im EU-Schnitt um 89 % (bis 2010) verbunden (OECD/DAC 2006a: 15 f.). Subsahara-Afrika wird im Rahmen der internationalen Verpflichtungen überproportional begünstigt: Mindestens 50 % der zusätzlichen Mittel sollen der Region zugute kommen.

Angesichts dieser möglichen Steigerungen stellt sich folgende Frage: Wenn die ODA-Zuflüsse in einem solchen Maße erweitert werden, können dann die Wirkungen in etwa gleich großem Umfang zunehmen? Mit Blick auf die internationale Debatte lässt sich erkennen, dass es verschiedene Gründe für die Annahme gibt, dass sich eine erhebliche ODA-Steigerung nicht gleichermaßen in positiven Wirkungen niederschlagen wird. Zumindest ist nicht anzunehmen, dass eine solche parallele Wirkungssteigerung automatisch erfolgen wird.

Eine Reihe von Untersuchungen geben vielmehr Grund zur Annahme, dass eine bloße Ausweitung des ODA-Angebotes nicht mit einer entsprechenden Wirkungssteigerung einhergehen wird. Es lassen sich sogar Mechanismen erkennen, die zu negativen Wirkungen führen könnten. Die Gründe dafür lassen sich grundsätzlich zwei Bereichen zuordnen:

- Zum einen geht es um die Frage, in welcher Form ODA durch die Geberseite zur Verfügung gestellt wird. So sind isolierte „Projektinseln“ langfristig kaum wirksam, weil sie sich nur wenig auf die Strukturen der Partnerseite auswirken. Angebotsorientierte Vorgehensweisen, die etwa durch Lieferinteressen auf der Geberseite bestimmt werden, sind ebenfalls nicht nur teurer (also weniger effizient), sondern sind vielfach auch nicht davon bestimmt, ob sie sich an den wichtigsten Problemen und Prioritäten des Partnerlandes orientieren (*alignment*).

- Zum anderen hängt die Wirksamkeit von ODA mit der Fähigkeit der Partnerseite zusammen, diese Mittel tatsächlich sinnvoll verwenden zu können. Diese Fähigkeit wird durch verschiedene Faktoren beeinflusst und lässt sich am besten mit dem Begriff Absorptionsfähigkeit fassen.

Für die internationale Debatte zur Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit seit dem Jahrtausendwechsel ist die Absorptionsfähigkeit daher zu einem wichtigen Thema geworden. Protagonisten einer erheblichen ODA-Ausweitung messen der Absorptionsfähigkeit einen im Vergleich zur ODA-Bereitstellung geringeren Stellenwert bei. Die Arbeiten von Jeffrey Sachs sind für diese Schule besonders kennzeichnend (Sachs et al. 2004). Die entsprechende Argumentation baut auf der Annahme auf, dass mit zunehmender ODA zugleich auch die Fähigkeiten der Partnerseite steigen, die Mittel sinnvoll einzusetzen. Diese Position wird zumindest in der wissenschaftlichen Debatte mittlerweile nur noch von einer Minderheit vertreten.

Der Bericht der vom britischen Premierminister Blair eingesetzten *Commission for Africa* beschreibt zum Beispiel einen „argumentativen Mittelweg“, indem Probleme der Absorptionsfähigkeit thematisiert, diese Probleme aber nicht hoch bewertet werden. Es wird also doch für eine rasche und erhebliche ODA-Ausweitung plädiert (CFA 2005: 344 ff.) Schließlich gibt es eine intensive wissenschaftliche Debatte zu den Fragen, welche Faktoren und Aspekte die Absorptionsfähigkeit bestimmen und welchen Stellenwert die Fähigkeiten der Partnerseite besitzen.

## 2. ODA-Abhängigkeit und ODA-Absorptionsfähigkeit in Subsahara-Afrika

Zwischen der Absorptionsfähigkeit und dem Grad der Abhängigkeit der Partnerseite von externen Ressourcenzuflüssen besteht ein enges Wechselverhältnis. Die ODA-Abhängigkeit wird hier als die fehlende Fähigkeit einer Regierung verstanden, zentrale öffentliche Dienstleistungen zu erbringen und eine ausreichende Infrastruktur zu unterhalten. Um diese Defizite (zumindest partiell) zu kompensieren, bedarf es externer Unterstützung in Form von ODA.

Die ODA-Abhängigkeit kann nicht direkt, wohl aber mittelbar in Form der ODA-Intensität gemes-

**Tabelle 1: ODA-Indikatoren für Subsahara-Afrika im internationalen Vergleich**

	ODA 2003 (in Mio. US\$)	ODA 2004 (in Mio. US\$)	ODA pro Kopf 2004 (in US\$)	ODABNE 2003 (in v.H.)
<b>Subsahara-Afrika</b>	24.117	25.530	36,2	6,09
- Äthiopien	1.553	1.823	26,6	23,54
- Botswana	28	39	22,7	0,39
- Burundi	225	351	48,7	39,10
- DR Kongo	5421	1815	34,2	98,61
- Tansania	1.704	1.746	48,7	16,63
- Südafrika	625	617	13,5	0,39
<b>Nordafrika</b>	2.171	2.985	21,4	1,01
<b>Afrika (gesamt)</b>	26.781	29.080	34,4	4,39
<b>Mittel- und Südamerika</b>	6.132	6.843	12,8	0,36
<b>Naher Osten</b>	5.533	7.586	45,5	1,25
<b>Süd- und Zentralasien</b>	8.264	9.087	5,9	1,00
<b>Fernost</b>	6.187	5.862	3,3	0,31
<b>Europa</b>	3.496	3.619	37,5	1,14
<b>Ozeanien</b>	813	933	122,0	12,16
<b>Entwicklungsländer (gesamt)</b>	70.608	78.308	15,7	1,2

Quelle: Berechnet nach OECD/DAC 2006: 212 ff.

sen werden. Die ODA-Intensität hängt wesentlich von der Einkommenssituation ab. Je geringer die wirtschaftliche Leistungskraft ist, umso höher ist durchschnittlich die ODA-Intensität. Subsahara-Afrika ist im interregionalen Vergleich besonders stark von ODA abhängig (siehe Tabelle 1; vgl. Klingebiel 2005):

- Im Durchschnitt beläuft sich für alle Entwicklungsländer der Anteil von ODA am Bruttonationaleinkommen (BNE) auf 1,2 % (2003). Subsahara-Afrika liegt mit einem Anteil von 6,1 % deutlich über diesem Wert. Für einzelne Länder ist der Wert nochmals um ein Vielfaches höher, zum Teil weit über 30 % (etwa Burundi: 39,1 %). Auch der ODA-Anteil an den öffentlichen Haushalten mit teilweise deutlich mehr als 50 % ist in Subsahara-Afrika vergleichsweise hoch.
- Der rechnerische Pro-Kopf-Betrag von ODA aller Entwicklungsregionen beläuft sich auf US\$ 15,7 (2004), in Subsahara-Afrika ist er mit US\$ 36,2 mehr als doppelt so hoch.
- Für Subsahara-Afrika ist ODA die wichtigste externe Finanzierungsquelle. Die Finanzzuflüsse an die Region 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 Überweisungen von Gastarbeitern in die Region (sowie zu 5 % aus sonstigen privaten Zuflüssen) zusammen (2003).

- Für einzelne Länder Subsahara-Afrikas (u. a. Botswana, Südafrika) ist die ODA-Abhängigkeit gering.

Seit mehreren Jahrzehnten gibt es einen weit reichenden internationalen Konsens, dass die Gebergemeinschaft 0,7 % ihrer Wirtschaftsleistung als Ressourcen für ODA einsetzen sollte. Gibt es eine Grundlage, auf der sich belegen lassen könnte, dass 0,7 % eine sinnvolle Zielgröße ist? Wären eventuell 0,9 % angemessener oder vielleicht 0,5 % besser? William Easterly (2005) hat das politische Dilemma der Frage im Titel seines Beitrags auf den Punkt gebracht: „How to assess the needs for aid? The answer: Don't ask“ („Wie kann der Hilfsbedarf geschätzt werden? Die Antwort: Besser nicht fragen“).

Eine objektivierbare quantitative Vorgabe für den optimalen Umfang der gesamten ODA-Transfers lässt sich nicht ermitteln. Eine Zielgröße, die nur alle ODA-Leistungen der Geberländer addiert, ist ein ungeeigneter Indikator. Denn für alle Entwicklungsländer zusammen berücksichtigt er nur eine sehr grobe Input-Dimension.

Wenn sich auf der Ebene aller ODA-Transfers eine solche Größenordnung nicht finden lässt, ist zu fragen, ob dies eventuell auf der Ebene einzelner Länder oder Ländergruppen möglich ist. Im Rahmen einer Studie des DAC wurde beispielsweise festgestellt, dass von 35 als „fragil“ eingestuften

Ländern acht Länder „Hilfswaisen“ (*aid orphans*) sind, die gemessen am jeweiligen Bedarf und der jeweiligen Governance-Performance nicht in ausreichendem Umfang ODA erhalten (OECD/DAC 2006b: 2 f.).

Verschiedene Studien gehen davon aus, dass es ein bestimmtes ODA-Niveau gibt, oberhalb dessen der Nutzen oder die positiven Wirkungen der Transferleistungen abnehmen (Grenznutzen) oder sich der Effekt sogar ins Gegenteil verkehrt, die Entwicklungszusammenarbeit also mehr schadet als nutzt. Der erste Euro ODA erzielt demnach mehr Wirkungen als alle weiteren eingesetzten Euro. Einige Analysen ermitteln einen Sättigungspunkt, ab dem ein Einsatz zusätzlicher ODA-Mittel nicht mehr sinnvoll sei (de Renzio 2005). Dieser Sättigungspunkt wird dabei uneinheitlich bewertet und etwa zwischen 15 und 45 % des BNE vermutet. Ob sich ein solcher Wert tatsächlich für alle Länder sinnvoll ermitteln lässt, ist zweifelhaft. Vielmehr hängt die sinnvolle Verwendung von ODA nicht nur vom relativen Umfang der Hilfe ab, sondern auch von weiteren Faktoren, auf die unten eingegangen wird.

Dass ein – wenngleich variierender und vom Länderfall abhängiger – Grenznutzen besteht, ist im Grundsatz durch quantitative und qualitative Untersuchungen belegt. Wenn es tatsächlich einen Punkt gibt, von dem an der Nutzen von ODA erheblich abnimmt oder ODA sogar negativ wirkt, so stellt sich die Frage, welche Mechanismen es sind, die diesen Effekt hervorrufen? Zwei Wirkungsbe- reiche lassen sich unterscheiden, die die Absorptionfähigkeit begrenzen können: 1. makroökono- mische Aspekte und 2. solche, die sich auf Gover- nance, auf politische und administrative Institutio- nen, beziehen.

### 2.1. Makroökonomische Herausforderungen

Makroökonomische Faktoren zählen zu den seit der Jahrtausendwende intensiv untersuchten möglichen Auswirkungen erhöhter ODA-Transfers. Dabei sind folgende potenzielle Wirkungen zu unterscheiden:

Erstens bezieht sich die am stärksten disku- tierte Wirkung auf die Gefahr einer *Dutch disease*, der „holländischen Krankheit“.<sup>1</sup> Demnach besteht

<sup>1</sup> *Dutch disease* ist ein ökonomisches Konzept, das zu er- klären versucht, wieso durch die plötzliche Ausbeutung natürlicher Ressourcen die internationale Wettbewerbs- fähigkeit im verarbeitenden Sektor abnehmen kann. Der

ein Paradox darin, dass plötzlich erfolgreiche Volks- wirtschaften – vor allem aufgrund der Entdeckung und Förderung natürlicher Rohstoffe – mit erheb- lichen makroökonomischen Problemen konfrontiert sein können. Diese bestehen möglicherweise darin, dass die Wettbewerbsfähigkeit aufgrund eines stei- genden Wechselkurses und damit einer sinkenden Exportfähigkeit abnimmt. Dieser Effekt hängt we- sentlich davon ab, inwieweit mit den verfügbaren Ressourcen zusätzliche Importe oder nicht handel- bare Güter (Personalgehälter etc.) finanziert wer- den, wodurch der reale Wechselkurs steigt.<sup>2</sup>

Außerdem kann die zusätzliche Geldmenge in- flationäre Wirkung haben, wodurch insbesondere in Ländern mit schlecht funktionierenden Finanz- märkten erhebliche Probleme (Zinsausschläge etc.) für den Privatsektor entstehen können (de Renzio 2005; Heller 2005). Länderuntersuchungen (Uganda, Äthiopien, Ghana u. a.) zeigen, dass den negativen Effekten zum Teil entgegengewirkt werden kann, aber gerade in den ODA-abhängigen Ländern die Kapazitäten zum Umgang mit diesen Herausfor- derungen besonders begrenzt sind (Bourguignon/ Sundberg 2006; Moss/Pettersson/van de Walle 2006; de Renzio 2005; Sundberg 2005).

Zweitens berührt dies in den Fällen, in denen ODA-Transfers aus Krediten bestehen – im Ge- gensatz zu nicht rückzahlbaren Zuschüssen – die Schulden tragfähigkeit. Dies bedeutet, dass eine ausgeweitete kreditfinanzierte ODA zu einer ver- schärften Verschuldungsproblematik in der Zu- kunft führen kann.

Drittens zeigen Untersuchungen, dass ODA- Zuflüsse weniger verlässlich zur Verfügung ste- hen als andere, einheimische Ressourcen. Diese Schwankungen (Volatilität) beeinträchtigen auf der Partnerseite die Fähigkeiten zur Haushaltsplanung, insbesondere der längerfristigen (Moss/Pettersson/ van de Walle 2006: 7), und wurden zumindest in einigen Ländern im Wesentlichen durch die politische Situation (*bad governance*) und durch ge- waltsame Konflikte hervorgerufen.<sup>3</sup>

Begriff geht auf eine niederländische Politik zurück, bei der unerwartete Einkünfte aus der Erdgasentdeckung nicht produktiv investiert, sondern (konsumptiv) zur Fi- nanzierung ständiger staatlicher Aufwendungen genutzt wurden.

<sup>2</sup> In der jüngeren Vergangenheit sind die Anteile nicht han- delbarer Güter bei der ODA für Subsahara-Afrika gestie- gen, was diese Auswirkungen verstärken dürfte.

<sup>3</sup> Vgl. die Analyse zu Côte d'Ivoire, Liberia und Simbabwe in OECD/DAC 2006b.

## 2.2. Herausforderungen in den Bereichen Governance und Institutionen

Eine hohe ODA-Abhängigkeit oder zunehmende ODA-Zuflüsse haben ebenfalls erhebliche Auswirkungen auf die Governance-Dimensionen und die Qualität der Institutionen in den Partnerländern. Diese Wirkungen bestehen in vielfältiger Weise:

Erstens kann ein hoher ODA-Ressourcenzufluss nationale Mobilisierungsanstrengungen schwächen (Bräutigam/Knack 2004). Dies gilt vor allem für den Aufbau und den praktischen Einsatz von Steuererhebungsinstrumenten. Die Einwerbung von ODA stellt eine Alternative zur Steuererhebung dar und kann leichter durchzusetzen sein als eigene Finanzierungssysteme aufzubauen. Die Annahme, dass Staaten auf eigene Einnahmen verzichten könnten, ist zunächst wenig plausibel, da hierdurch eine zentrale Grundlage staatlicher Handlungsfähigkeit beschränkt wird. Allerdings kann sich in der Realität die Verfügbarkeit von Einnahmen in der entsprechenden Größenordnung durch ODA als eine ernstzunehmende Alternative darstellen (Moss/Petterson/van de Walle 2006: 14).

Zweitens beeinflussen hohe ODA-Zuflüsse das Verhältnis der Partnerregierungen zur jeweiligen Bevölkerung, indem sie die Rechenschaftspflicht der Partner unterminiert (Moss/Petterson/van de Walle 2006: 14 ff.; Bräutigam/Knack 2004). Wenn wesentliche Teile der im Land getätigten Investitionen von Gebern stammen und viele Dienstleistungen durch Geber finanziert oder erbracht werden, beeinflusst dies unmittelbar die politischen Strukturen des Landes. Wichtige politische Aushandlungs- und Entscheidungsfindungsprozesse finden zwischen den Gebern und den Partnerregierungen statt. Parlamente spielen dann bei den Entscheidungen über die öffentlichen Haushalte nur eine marginale Rolle. Reformprogramme werden mit der Gebergemeinschaft verhandelt und beschlossen – nicht mit den möglicherweise vorhandenen gewählten Volksvertretern. All dies kann eine Schwächung der Rechenschaftspflicht der Partnerregierung gegenüber der eigenen Bevölkerung zur Folge haben.

Drittens können ODA-Zuflüsse rentier-staatliche Strukturen begünstigen. Aus der Debatte um den „Ressourcenfluch“ ist bekannt, dass die durch die Ausbeutung natürlicher Rohstoffe erzielten Staatseinkommen den Druck auf die jeweiligen Eliten zur Demokratisierung und zur Etablierung rechenschaftspflichtiger Systeme schwächen. In der Diskussion um die Erhöhung der ODA werden da-

her Parallelen und Unterschiede zwischen den Phänomenen eines „Ressourcenfluchs“ (*resource curse*) und eines „Hilfefluchs“ (*aid curse*) diskutiert. Als wesentlicher Unterschied wird insbesondere auf die mit ODA verbundenen Konditionen verwiesen, die zu einem anderen Verhalten auf der Partnerseite führen, als dies bei Rohstoffeinnahmen der Fall ist (Collier 2006: 2; Moss/Petterson/van de Walle 2006: 15 f.).

Viertens zeigen Analysen, dass im Rahmen allgemeiner Haushaltshilfen eine signifikante Ausweitung öffentlicher sozialer Dienstleistungen erfolgt. Diese Ausweitung geht aber oft nicht mit einer gleichbleibenden oder sogar verbesserten Qualität dieser Leistungen einher, da Leistungsstandards sehr viel schwieriger zu erfüllen sind als eine quantitative Ausweitung (IDD and Associates 2006: 68). Dies bedeutet, dass die beteiligten Institutionen mit der Implementierung der Aufgaben überfordert sein können und dieses Problem mit erhöhten ODA-Transfers wächst.

Fünftens kann das Geberverhalten erhebliche Kapazitäten von Regierungen und Verwaltungen für die Kommunikation mit den Gebern zu projekt- oder programmbezogene Abläufen (Berichtspflichten, Missionen etc.) binden. Wenn durch ODA Parallelstrukturen aufgebaut werden, können diese langfristig auf der Partnerseite negativ wirken. Dies kann dann der Fall sein, wenn Projektimplementierungseinheiten neben der staatlichen Verwaltung aufgebaut werden. Sie fördern dann möglicherweise nicht den Aufbau dauerhafter staatlicher Partnerkapazitäten, sondern können die bestehende, oft schon schwache Verwaltungsstruktur sogar weiter schwächen (Bräutigam/Knack 2004: 261; Roodman 2006).

Sechstens können EZ-Systeme vor allem in Ländern mit besonders schwachen Strukturen dysfunktionale Anreize auf die in der öffentlichen Verwaltung Beschäftigten ausüben. Geberbüros zahlen höhere Gehälter und ziehen damit Personal aus den Partnerstrukturen ab; dies gilt besonders für hochqualifiziertes Personal. Hinzu kommt, dass ODA zu einer Politisierung der Systeme beitragen kann, da etwa über Sitzungsgelder sowie Fort- und Ausbildungsveranstaltungen, u. a. im Ausland, Anreizmechanismen aufgebaut werden, die zu erheblichen Zusatzeinkommen führen und Leistungsanreize außerhalb der eigentlichen Administration schaffen können (Moss/Petterson/van de Walle 2006: 9).

### 3. Schlussfolgerungen

Befürworter einer massiven ODA-Erhöpfung gehen davon aus, dass mit einem erhöhten Ressourcetransfer eine fast automatische Erweiterung der Absorptionsfähigkeit einhergeht, d. h., mehr ODA schafft die Voraussetzungen für eine erneute Steigerung. Jeffrey Sachs argumentiert, dass sich durch erhöhte ODA-Leistungen die Governance-Qualität auf der Partnerseite erhöhen lasse. In der verbesserten Bereitstellung von ODA auf der Geberseite wird eine wesentliche Möglichkeit gesehen, wiederum mehr Hilfe sinnvoll einzusetzen. So argumentiert die *Commission for Africa*, dass sich die Qualität von ODA verbessert habe (Programmfinanzierungsansätze etc.) und weitere Qualitätssteigerungen möglich seien (CFA 2005: 344 ff.). An dieser scheinbar zwingenden Logik sind Zweifel angebracht.

Die Absorptionsfähigkeit ist für die Wirksamkeit von ODA eine zentrale Dimension. Viele Diskussionen der Vergangenheit und zum Teil der Gegenwart sind zu einseitig auf notwendige Reformen der Geberseite ausgerichtet. Reformen auf der Geberseite zum Aufbau einer neuen Struktur der Entwicklungszusammenarbeit (*aid architecture*) sind unabdingbar. Die *Paris Declaration* bietet hierfür wichtige Zielsetzungen. Sie wurde im Frühjahr 2005 von der Gebergemeinschaft gemeinsam mit Partnerländern ausgehandelt, um nachprüfbare Schritte für eine verbesserte ODA-Wirksamkeit festzulegen. Die *Paris Declaration* allein kann allerdings nicht eine wirksamere ODA und entwicklungsorientierte Politiken sicherstellen. Die Debatte über ODA-Absorptionsfähigkeit ist deshalb überfällig. Selbst wenn in der Vergangenheit garantiert gewesen wäre, dass ODA immer sinnvoll eingesetzt wurde, lässt sich nicht sicherstellen, dass eine massive Erhöhung bis 2010 oder 2015 mit der gleichen Wirkungsintensität möglich sein wird.

Vor dem Hintergrund der Debatten über die *Paris Declaration* und der dort identifizierten fünf Handlungsbereiche für eine ODA-Qualitätssteigerung (*ownership, alignment, harmonisation, managing for results, mutual accountability*) sowie der Erfahrungen mit Programmfinanzierungen ergeben sich Ansatzpunkte, um bessere Bedingungen für die ODA-Aufnahmefähigkeit zu schaffen. Die Vereinbarungen sollen u. a. zu einer verstärkten Nutzung der Partnerstrukturen und -kapazitäten und zur Einbeziehung von deutlich mehr ODA-Beiträgen in die nationalen Haushaltsprozesse führen. Dies gilt auch für Maßnahmen, die helfen sollen, auf der

Partnerseite die Strukturen zum Umgang mit ODA zu verbessern. Hier bestehen beispielsweise durch Ansätze im Bereich von *Public Financial Management* unmittelbare Einflussmöglichkeiten, um etwa Anreize für Sektorministerien zu schaffen, ODA-Maßnahmen in die regulären nationalen Haushalte einzubeziehen. Durch Fortschritte bei der Verlässlichkeit von ODA-Zusagen (*predictability*) könnten ebenfalls wirksame Fortschritte erreicht werden.

Mit Blick auf makroökonomische Aspekte der Absorptionsfähigkeit liegen Erfahrungen und Empfehlungen vor. Die Weltbank und der Internationale Währungsfonds haben Ansätze identifiziert, wie möglichen negativen Effekten einer ODA-Ausweitung, etwa der *Dutch disease* entgegengewirkt oder die Folgen zumindest abgemindert werden können (Heller 2005; Bourguignon/Sundberg 2006).

Sehr viel schwieriger ist es dagegen, wirksamen Einfluss auf andere Bereiche der Partnerseite zu nehmen. Jeffrey Sachs geht zwar von der These aus, dass mit Bezug auf Subsahara-Afrika, erstens, Governance nicht den wesentlichen Einflussfaktor darstellt und, zweitens, die Governance-Qualität gemessen an der Einkommenssituation vergleichsweise gut sei (Sachs et al. 2005: 146 ff.). Quantitative und qualitative Analysen zeigen allerdings, dass die Governance-Dimension keinesfalls eine nachrangige Bedeutung hat und die unterstellte gute Governance-Leistung sich eben nicht nachweisen lässt.<sup>4</sup>

Für den Zusammenhang von Absorptionsfähigkeit und Governance sind deshalb vier Punkte von Bedeutung:

Erstens ist nicht davon auszugehen, dass bestehende Governance-Defizite in Ländern mit hoher ODA-Abhängigkeit kurz- bis mittelfristig „behebbar“ sind. Vielmehr zeigen gerade die Debatten über neopatrimoniale Systeme auf dem afrikanischen Kontinent, dass es sich hierbei um konstitutive Elemente der jeweiligen politischen Systeme handelt.

Zweitens sind die negativen Wirkungen von ODA auf die Governance-Qualität in Rechnung zu stellen. Wenn ODA die Voraussetzungen für neopatrimoniale Verhaltensmuster (nicht intendiert) eher unterstützt, ist es zunächst wichtig, mehr Transparenz über entsprechende Wirkungszusammenhänge zu erreichen und solchen Mechanismen entgegen zu wirken. Diese Diskussion steht noch am Anfang und muss mit Blick auf politische Strategien für externe Akteure konkretisiert werden.

<sup>4</sup> Kraay (2005) beschäftigt sich explizit mit den Argumenten von Sachs. Siehe auch Chabal (2005); van de Walle (2005).

Drittens sollten solche Ansätze genutzt und weiterentwickelt werden, die der direkten Governance-Förderung (Demokratieförderung etc.) dienen.

Viertens ist der Blick allein auf die Möglichkeiten der ODA vielfach zu eng. Wo durch andere Politiken oder über EZ hinausgehende Standards die Voraussetzungen für eine bessere Governance und damit eine höhere Absorptionsfähigkeit geschaffen werden können, sollten diese einbezogen werden. Ein Beispiel stellt die *Extractive Industries Transparency Initiative* (EITI) dar, die nicht mit unmittelbaren ODA-Ansätzen positiven Einfluss auf Governance-Qualität und die Absorptionsfähigkeit nimmt.

## Literatur

- Asche, Helmut (2006): Durch einen Big Push aus der Armutsfalle? Eine Bewertung der neuen Afrika-Debatte, DIE Discussion Paper, Nr. 5, Bonn.
- Bourguignon, Francois/Mark Sundberg (2006): Absorptive Capacity and Achieving the MDGs, UNU Working Paper, Nr. 47, Helsinki.
- Bräutigam, Deborah/Stephen Knack 2004: Foreign Aid, Institutions, and Governance in Sub-Saharan Africa, in: *Economic Development and Cultural Change*, 52, 2, 255-285.
- CFA (Commission for Africa) (2005): Our Common Interest: Report of the Commission for Africa, London.
- Chabal, Patrick (2005): Power in Africa Reconsidered, in: Ulf Engel/Gorm Rye Olsen (Hg.) (2005): *The African Exception*, Aldershot/Burlington: Ashgate, 17-34.
- Collier, Paul (2006): *Assisting Africa to Achieve Decisive Change*, Centre for the Study of African Economies, Oxford.
- de Renzio, Paolo (2005): *Scaling up Versus Absorptive Capacity: Challenges and Opportunities for Reaching the MDGs in Africa*, ODI Briefing Paper, London.
- Easterly, William (2005): How to assess the needs for aid? The answer: Don't ask, Paper prepared for the conference 'Financing Development: What Are the Challenges in Expanding Aid Flows?', Paris, Dezember, New York.
- Heller, Peter S. (2005): 'Pity the Finance Minister': Issues in Managing a Substantial Scaling up of Aid Flows, IMF Working Paper, WP/05/180, Washington D.C.
- IDD (International Development Department) and Associates (2006): *Evaluation of General Budget Support: Synthesis Report*, Birmingham.
- Klingebiel, Stephan (2005): Wie viel Hilfe hilft Afrika – Wege aus der „Armutsfalle“ durch einen big push?, DIE, Analysen und Stellungnahmen, Nr. 4, Bonn.
- Klingebiel, Stephan/Stefan Leiderer/Petra Schmidt (2005): *Programme Financing and Public Budgets. New Instruments and Starting-Points of Development Policy*, DIE Discussion Paper, Nr. 3, Bonn.
- Kraay, Aart (2005): *Aid, Growth, and Poverty*, Presentation for IMF Seminar on Foreign Aid and Macroeconomic Management, Maputo.
- Moss, Todd/Gunilla Pettersson/Nicolas van de Walle (2006): *An Aid-Institutions Paradox? A Review Essay on Aid Dependency and State Building in Sub-Saharan Africa*, CGD Working Paper, Nr. 74, Washington D.C.
- OECD/DAC (2006a): *Development co-operation Report 2005*, Paris.
- OECD/DAC, (2006b): *Monitoring Resource Flows to Fragile States, 2005 Report*, Paris.
- Roodman, David (2006): *Aid Project Proliferation and Absorptive Capacity*, CGD Working Paper, Nr. 75, Washington D.C.
- Sachs, Jeffrey et al. (2004): *Ending Africa's Poverty Trap*, Brookings Papers on Economic Activity, Nr. 1, Washington D.C.
- Sachs, Jeffrey et al. (2005): *Investing in Development. A Practical Plan to Achieve the Millennium Development Goals*, London.
- Sundberg, Mark (2005): *Absorptive Capacity and Achieving the MDGs: The Case of Ethiopia*, Beitrag für das Seminar „Foreign Aid and Macroeconomic Management“, Maputo, 14./15. März 2005.
- van de Walle, Nicolas (2005): *The Donors and the State in Africa: How Much Has Changed?*, in: Ulf Engel/Gorm Rye Olsen (Hg.) (2005): *The African Exception*, Aldershot/Burlington: Ashgate, 69-84.

## ■ Der Autor

Stephan Klingebiel leitet am Deutschen Institut für Entwicklungspolitik (DIE) in Bonn die Abteilung „Governance, Staatlichkeit, Sicherheit“ und ist Koordinator für Subsahara-Afrika.

E-Mail: [stephan.klingebiel@die-gdi.de](mailto:stephan.klingebiel@die-gdi.de), Webseite: [http://www.die-gdi.de/die\\_homepage.nsf/FSStartd?OpenFrameset](http://www.die-gdi.de/die_homepage.nsf/FSStartd?OpenFrameset).

## ■ Gegenwärtige Forschung im GIGA zum Thema

Christian von Soest, wissenschaftlicher Mitarbeiter am GIGA Institut für Afrika-Kunde, hat gerade eine Dissertation zum Thema „The African State and the Capability to Raise Revenue. A Comparative Study of the Tax Administration in Zambia and Botswana“ (Universität Leipzig) abgeschlossen.

Im Forschungsschwerpunkt 1 „Effizienz und Legitimität politischer Systeme“ ist ein Projekt zur vergleichenden Analyse des Neopatrimonialismus geplant: Patrick Köllner/Christian von Soest, „Neopatrimonialismus und die öffentliche Verwaltung in außereuropäischen Regionen“.

## ■ GIGA-Publikationen zum Thema:

Erdmann, Gero/Ulf Engel (2007): Neopatrimonialism Reconsidered – Critical Review and Elaboration of an Elusive Concept, in: *Journal of Commonwealth and Comparative Politics*, 45, 1 (im Erscheinen).

Erdmann, Gero/Ulf Engel (2006): Neopatrimonialism Revisited – Beyond a Catch-all Concept, GIGA Working Papers, Nr. 16, Hamburg.

Erdmann, Gero (2002): Neopatrimoniale Herrschaft – oder: Warum es in Afrika so viele Hybridregime gibt, in: Bendel, Petra/Croissant, Aurel/Rüb, Friedbert (Hg.), *Hybride Regime. Zur Konzeption und Empirie demokratischer Grauzonen*, Opladen, 323-342.

Das **GIGA German Institute of Global and Area Studies** – Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien in Hamburg gibt *Focus*-Reihen zu Afrika, Asien, Lateinamerika, Nahost sowie zu Globalen Fragen heraus, die jeweils monatlich erscheinen. Der *GIGA Focus Afrika* wird vom Institut für Afrika-Kunde redaktionell gestaltet. Die vertretene Auffassung stellt die des/der jeweiligen Autors/Autorin und nicht unbedingt die des Instituts dar. Download unter [www.giga-hamburg.de/giga-focus](http://www.giga-hamburg.de/giga-focus).

Redaktion: Gero Erdmann; Gesamtverantwortlicher der Reihe: Andreas Mehler

Lektorat: Vera Rathje; Kontakt: [giga-focus@giga-hamburg.de](mailto:giga-focus@giga-hamburg.de); GIGA, Neuer Jungfernstieg 21, 20354 Hamburg

**G I G A** *Focus*  
German ■ Institute of Global and Area Studies  
Institut für Afrika-Kunde

IMPRESSUM