



Wolfgang P.E. Müller

Rolle der Regionalbanken *am Beispiel der Afrikanischen Entwicklungsbank*

Inhalt

1. Einleitung	5
2. Institutioneller Rahmen und Gründungsurkunden	6
2.1. Institutioneller Rahmen	6
2.2. Gründungsurkunden	6
3. (Äußere) Rahmenbedingungen Afrikas	8
4. Erwartungen der Mitglieder und der Institution selbst	9
5. Strategie der Bank	11
Resume	16
Abkürzungsverzeichnis	17
Quellenhinweis	18
Zum Autor	19

Die Working Papers werden von MitarbeiterInnen des Bundesministeriums für Finanzen oder von ExpertInnen, die mit ihnen kooperieren verfasst. Ziel ist es, Erkenntnisse aus der laufenden Arbeit des Finanzministeriums einer informierten Öffentlichkeit vorzustellen, um die wirtschaftspolitische Diskussion anzuregen und die weitere Arbeit zu bereichern. Die Inhalte stellen nicht notwendigerweise die offizielle Meinung des Bundesministeriums für Finanzen dar, sondern fallen in die Verantwortung der jeweiligen AutorInnen.

Ihre Kommentare und Anfragen richten Sie bitte an:
Dr. Kurt Bayer, Gruppe III/A Internationale Angelegenheiten,
Europäische Integration und Allgemeine Wirtschaftspolitik
Tel.: +43/1/514 33-0
e-mail: kurt.bayer@bmf.gv.at

oder

Dr. Alfred Katterl, Abteilung III/1 Allgemeine Wirtschaftspolitik,
Tel.: +43/1/514 33-0
e-mail: alfred.katterl@bmf.gv.at

Kostenlose Bestellungen der Publikationen:
Bundesministerium für Finanzen, Abteilung I/21
Personalentwicklung und Mitarbeiterkommunikation
Himmelpfortgasse 8, A-1015 Wien
Tel.: +43/1/514 33/1346 (Mo. bis Fr. von 08.00 bis 15.30 Uhr)
Internet: www.bmf.gv.at (Rubrik Publikationen)

1. Einleitung

Regionalbanken allgemein und besonders die Afrikanische Entwicklungsbank führen – was ihre Bekanntheit anlangt - eher ein Schattendasein, obwohl nicht unbeträchtliche Mittel über sie in Entwicklungsländer kanalisiert werden.

Die vorliegenden Betrachtungen versuchen - neben einer allgemeinen Behandlung des institutionellen Rahmens sowie der Gründungsurkunden verschiedener Finanzinstitutionen- das afrikanische Umfeld, die mehrschichtigen Erwartungen an die Afrikanische Entwicklungsbank und schließlich die Strategie der Institution anzusprechen. Kursive Kommentare bringen die Einschätzung des Autors zum Ausdruck.

Kurz zur Institution:

Die Afrikanische Entwicklungsbank (AfDB) wurde 1964 von ausschließlich afrikanischen Ländern errichtet, um wirtschaftliches Wachstum und soziale Entwicklung ihrer Mitglieder zu fördern. Gegenwärtig gehören ihr 53 afrikanische und 24 nicht-afrikanische Länder an. Zur Förderung der besonders armen afrikanischen Länder wurde 1973 der Afrikanische Entwicklungsfonds (AfDF) gegründet, der weitgehend von 25 nicht-afrikanischen Ländern dotiert wird.

Offizieller Sitz der AfDB Gruppe ist Abidjan in der Elfenbeinküste. Wegen der kritischen Sicherheitslage residiert die Institution jedoch bis auf weiteres in Tunis. Österreich ist dem Fonds 1981 und der Bank 1983 beigetreten und hatte zum Jahresende 2005 einen Gesamt-

beitrag von rd. 172,5 Mio. SZR (1,3%) an den Fonds geleistet; am Kapital der Bank war Österreich mit rd. 96,5 Mio. SZR (0,44%) beteiligt.

Wie der Jahresbericht 2005 von AfDB/AfDF zeigt, hatte die AfDB zum Jahresende 2005 kumulativ 21,36 Mrd. SZR (1 SZR = am 31.12.2005 rd. 1,43 US\$) an Mitteln zugesagt. Davon entfielen rd. 21% auf den Finanzbereich, 15,5% auf Transport, rd. 13% auf Energie und rd. 12% auf Landwirtschaft. Regional betrachtet profitierten Nordafrika mit 52,5% und Westafrika mit rd. 18% am meisten von Bankoperationen, während auf das südliche Afrika 12%, auf Zentralafrika rd. 10% und auf Ostafrika rd. 5% entfielen.

Der AfDF hatte zum Jahresende 2005 kumulativ rd. 15 Mrd. SZR zugesagt. Davon entfielen 26,5% auf Landwirtschaft, rd. 21% auf den Sozialsektor, 17,5% auf Transport und 8,5% auf Wasser. Regional gesehen erhielt Westafrika 32,5%, Ostafrika rd. 28%, das südliche Afrika 15%, Zentralafrika rd. 14,5%, und Nordafrika rd.5%.

Nordafrika ist die am weitesten entwickelte Region Afrikas und damit Hauptabnehmer von Bankmitteln. Im südlichen Afrika ist zu beachten, dass die Republik Südafrika sowohl aus historisch-politischen Gründen (daher späte Mitgliedschaft in der Bank), als auch wegen ihrer relativ guten Entwicklung (also kein Nehmer von Fondsmitteln) die Statistik beeinflusst.

2. Institutioneller Rahmen und Gründungsurkunden

2.1. Institutioneller Rahmen

Im Bereich der internationalen Entwicklungszusammenarbeit (EZA) gibt es eine Vielzahl an Akteuren.

Solange ein (in der Regel entwickeltes) Land einem andern, noch in Entwicklung befindlichen Land, Unterstützung angedeihen lässt, spricht man von bilateraler EZA.

Dotieren mehrere Geber einen „Topf“ aus dem dann verschiedene Empfängerländer Mittel erhalten, stellt das multilaterale EZA dar.

In die letztgenannte Kategorie fallen EZA Leistungen von EU, UN Organisationen wie das UNDP und internationalen Entwicklungsbanken und -fonds.

Internationale Entwicklungsbanken und -fonds wiederum unterteilen sich in global und in regional tätige Institutionen. In beiden Gruppen findet man vielseitig tätige und spezialisierte Entwicklungsbanken/-fonds. Die wohl bekanntesten Institutionen, die Weltbank und die Internationale Entwicklungsorganisation (IDA), agieren weltweit und inhaltlich vielseitig; andere, wie die Internationale Finanzkorporation, der Gemeinsame Rohstofffonds und der Internationale Fonds für landwirtschaftliche Entwicklung agieren ebenfalls global, sind jedoch auf Privatsektor, Rohstoffe bzw. Landwirtschaft spezialisiert.

Regional, aber vielseitig operieren Entwicklungsbanken/-fonds, wie Asiatische Entwicklungsbank, Inter-Amerikanische Entwicklungsbank und die **Afrikanische Entwicklungsbank (AfDB) samt dem Afrikanischen Entwicklungsfonds (AfDF)**. Als eine Besonderheit ist noch die Inter-Amerikanische Investitionsgesellschaft zu nennen, die auch regional tätig ist, sich jedoch auf den Privatsektor spezialisiert.

An Entwicklungsbanken und -fonds sind sowohl Geber, wie auch Nehmer, beteiligt. Entscheidungen in den Institutionen werden je nach Bedeutung im Gouverneursrat, der obersten Instanz, oder im Direktorium gefällt. Obschon die Satzungen in den meisten Fällen Mehrheitsvoten vorsehen, werden üblicherweise Konsensentscheidungen getroffen; schließlich könnten Entscheidungen gegen Geberinteressen negative Auswirkungen auf künftige Finanzierungen und damit auch die Aktivitäten der Institution haben; umgekehrt würden die Nehmer aufgezwungene Entscheidungen nicht mittragen, was jedoch die Tragfähigkeit der finanzierten Vorhaben gefährden würde.

Entwicklungsfonds unterscheiden sich in der Regel von Entwicklungsbanken dadurch, dass sie längere Laufzeiten und niedrigere Zinsen bieten, um den armen Ländern (die berechtigt sind reine IDA-Mittel

in Anspruch zu nehmen; die derzeitige Einkommensgrenze per Kopf dafür liegt bei 1025 US\$) günstige Finanzierungen bieten zu können. Die genannten Länder haben in der Regel keinen Zugang zu den Kapitalmärkten und könnten sich überdies deren „harte“ Bedingungen (kürzere Laufzeiten, höhere Zinsen) nicht leisten.

Während Entwicklungsfonds zur Gänze von den Gebern dotiert werden, die damit die Weitergabe zu günstigen Bedingungen an die armen Länder ermöglichen, erhalten Entwicklungsbanken nur einen kleinen Teil des Kapitals von ihren Eignern einbezahlt, der große Rest besteht aus nur im Notfall abrufbarem Garantiekapital. Die Entwicklungsbanken holen sich die benötigten Mittel – gegen das genannte Garantiekapital – auf den Kapitalmärkten. Ihre Konditionen sind daher auch weniger günstig für die Nehmer als jene der Entwicklungsfonds.

2.2. Gründungsurkunden

Historisch spannt sich der Bogen der Satzungen der Entwicklungsbanken/-fonds von den 40er Jahren des vergangenen Jahrhunderts (Internationale Bank für Wiederaufbau und Entwicklung, Weltbank) bis in dessen 90er Jahre (Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung, EBRD). Interessanterweise sind es gerade diese zwei Entwicklungsbanken, die schon in der Bezeichnung „Wiederaufbau“ gewisse Akzente aufweisen, die sich von denen anderer Institutionen unterscheiden. Bei der Weltbank standen die Gründungsväter noch ganz unter dem Eindruck des 2. Weltkrieges und der damit verbundenen physischen Schäden in Europa, die man zu reparieren trachtete. Bei der EBRD wiederum stand der (wirtschafts)politische Wiederaufbau Osteuropas im Mittelpunkt.

All den Satzungen, also auch jenen der Afrikanischen Entwicklungsbank, AfDB (aus den 60er Jahren) und des Afrikanischen Entwicklungsfonds, AfDF (aus den 70er Jahren), ist gemein, dass sie auf wirtschaftliche Entwicklung als zu verfolgendes Ziel abstellen. Zusätzlich haben sich einige Satzungen, darunter die der AfDB und des AfDF, auch noch der sozialen Entwicklung verschrieben. Wie schon angesprochen, bezweckt die EBRD mehr als nur Wirtschaftliches und so nimmt ihre Satzung Bezug auf Länder, die sich zu Mehrparteiendemokratie, Pluralismus und Marktwirtschaft bekennen.

Vorerst einmal von der EBRD abgesehen enthalten alle Satzungen der Entwicklungsbanken ein Verbot der politischen Einmischung in Mitgliedsländern und ein

Verbot sich von der politischen Ausrichtung von Mitgliedern beeinflussen zu lassen. Im Gegenzug gibt es das Gebot nur wirtschaftliche Überlegungen bei Entscheidungen heranzuziehen.

Selbst die EBRD Satzung sieht für Beschlüsse nur Erwägungen vor, die für Zweck, Aufgaben und Geschäfte relevant sind.

Also zurückkommend auf die AfDB und den AfDF sind wirtschaftliche und soziale Entwicklung als Ziele, in Verbindung mit dem Verbot der politischen Beeinflussung ihrer Entscheidungen, die Eckpfeiler aller möglichen Erwartungen (zumindest rechtlich!).

Wenig überraschend steht bei den regionalen Entwicklungsbanken jeweils „ihre“ Region im – geographischen - Mittelpunkt. Darüber hinaus wird, als Abgrenzung zur universellen Weltbank, von diesen Institutionen der spezielle regionale Charakter als besonderer Mehrwert hervorgehoben. Darauf wird später noch näher Bezug genommen.

Wie die Erfahrung zeigt, sind die Erwartungen der verschiedenen Aktionäre an die Entwicklungsbanken/-fonds nicht statisch, sondern ändern sich mit der Zeit. So waren die internationalen Finanzinstitutionen ursprünglich hauptsächlich mit der Finanzierung größerer Infrastrukturvorhaben befasst; später gab es einen Schwenk weg davon und hin zu Struktur- und Sektoranpassung, der letztlich zum Teil wieder revidiert wurde. Parallel wurde die seinerzeitige Abstellung auf den öffentlichen Sektor zu Gunsten des Privatsektors und dessen Rahmenbedingungen verändert. Besonders augenscheinlich wird die Entwicklung am Beispiel der Souveränität (der Nehmer), die es anfangs unter allen Umständen zu respektieren galt. Mittlerweile jedoch haben z. Bsp. die good governance und - schon früher - die aus der Notwendigkeit die Finanzen der Institution in Ordnung zu halten, resultierende Sanktionspolitik (keine weiteren Darlehen bei längeren Zahlungsrückständen) zu einer Aufweichung dieser politischen Grundbedingung geführt.

3. (Äußere) Rahmenbedingungen Afrikas

Wenn Afrika außerhalb des Kontinents besonders in Erscheinung tritt, gibt es dafür üblicherweise 3 verschiedenen Gründe: Militärisch- (sicherheits)politische Gründe; Naturkatastrophen; Krankheiten.

Unter die militärisch- sicherheitspolitischen Gründe fallen Bürgerkriege einst, kürzlich bzw. gegenwärtig in Angola, Liberia, Sierra Leone, der Demokratischen Republik Kongo (mit militärischer Intervention anderer afrikanischer Länder), der Elfenbeinküste; Völkermord einst in Ruanda, jetzt noch im Sudan; Krieg und immer noch kriegerischer Zustand zwischen Äthiopien und Eritrea; immer noch Rebellion in Norduganda; andauernde Besetzung der ehemaligen spanischen Kolonie Westsahara durch Marokko; kürzlich noch religiös-politisch motivierter Terror in Algerien und aktuell in Ägypten; sowie - besonders aktuell - Flüchtlingsbootskaravane in Richtung Europa.

Die Naturkatastrophen zeigen sich mit wiederkehrendem Hunger und Dürre in Äthiopien, im Sudan; Heuschreckenplagen in Nordafrika; Überschwemmungen im Süden Afrikas; sowie Fortschreiten der Wüste in der Sahelzone.

Zu den Krankheiten zählen Cholera, Typhus, Bilharziose, Hepatitis, Flussblindheit, Tuberculose, Malaria, sowie HIV/AIDS.

Keine der Aufstellungen erhebt Anspruch auf Vollständigkeit.

Zusätzlich erfährt Afrika auch noch eine vielschichtige Aufgliederung: Neben der regionalen (Nord-, Süd-, West-, Ost- und Zentralafrika), die auf Grund der schwachen Verkehrsinfrastruktur besonders augenscheinlich wird, gibt es jene nach der Religion - vor allem Christentum und Islam - die selbst innerhalb nationaler Grenzen Auswirkungen zeigt, siehe z. Bsp. Sudan und Nigeria. Weiters gibt es eine Aufgliederung nach der Sprache (weitere unterteilt in jene der ehemaligen Kolonialmächte und der eigenen Stämme) und nach den Ethnien selbst; auch hier kann Nigeria wieder als Beispiel für die Vielzahl an Sprachen und Ethnien dienen.

Es gibt aber durchaus auch positive Entwicklungen, die jedoch oft angesichts der negativen Meldungen untergehen. Viele afrikanische Länder unterziehen sich Reformanstrengungen, besonders auch was ihre institutionellen Strukturen und Abläufe anlangt. Gerade in jüngster Zeit verzeichnet Afrika günstige makroökonomische Indikatoren: Ein Wachstum des realen BIP, das sich 2001 bis 2005 zwischen 3,5 und 5,3% bewegt; ein BIP pro Kopf in der selben Zeit zwischen 666 und 1.032 US\$, mit meist steigender Tendenz; die Inflationsrate blieb in den genannten Jahren mit jeweils ca. 10% gemäßigt; besonders erfreulich - dank der regen Entschuldungsmaßnahmen der Geber sank die Aus-

landsverschuldung stetig von 53,3% des BIP in 2001 auf 35,7% in 2005.

Quellen: alle Zahlenangaben aus dem Jahresbericht 2005 von AfDB/AfDF

Ausgewählte soziale Indikatoren Afrikas:

	1993	2002
Bevölkerung	686,6 Mio.	848,1 Mio.
Davon SubSahara	560,4 Mio.	700,6 Mio.
Leben mit weniger als 1 US\$ am Tag	44 %	44 %
Lebenserwartung bei Geburt	52 Jahre	50,7 Jahre
Zugang zu Trinkwasser	56,5 %	66,3 %
Primärschuleinschreibung	78,2 %	96,9 %

Quellen: Bevölkerung, Lebenserwartung – UN Population Division, Population Prospects, The 2004 Revision; Wasser – Joint UNICEF/WHO Survey, 2004; Bildung – UNESCO and Country Reports

Gesamte externe Nettofinanzierung Afrikas :

	1994		2004	
	(in rd. US\$ Mio. bzw. %)			
Total	24.061	100	34.277	100
Gesamt ODA	22.515	94	27.258	80
Davon bilateral	14.003	58	18.054	53
multilateral	8.512	35	9.204	27
Davon IDA	2.823	12	3.854	11
AfDF	589	2	816	2
Andere offizielle Ströme	2.263	9	(1.769)	-5
Davon Weltbank	(660)	-3	(933)	-3
AfDB	917	4	(691)	-2
Ausländische Direktinvestitionen	1.076	4	8.012	23
Andere Privatflüsse	(1.792)	-7	777	2

Quellen: OECD Reporting System Division & AfDB Statistics Division

4. Erwartungen der Mitglieder und der Institution selbst

Bei den Mitgliedern sehen wir zwei verschiedene Kategorien; Nehmer (Entwicklungsländer) und Geber (meist Industrieländer), naturgemäß mit unterschiedlichen Erwartungen.

Die Nehmer erwarten sich, wie ihren Wortmeldungen bei Jahrestagungen, Wiederauffüllungsverhandlungen und Direktoriumssitzungen zu entnehmen ist, in erster Linie finanzielle Hilfe zu günstigen Bedingungen; daneben Technische Hilfe und Beratung. Immer mehr wird auch Unterstützung von eigenen Initiativen wie der NEPAD (New Partnership for Africa's Development) eingefordert. Groß sind überdies die Erwartungen, dass „ihre“ Institution sich auch federführend an übergreifenden Themata der Region, wie Wasser, AIDS, Konflikte beteiligt, wobei diese Beteiligung von brainstorming über Bietung einer Gesprächsplattform bis hin zu finanziellem Engagement reichen soll.

Was Nehmern – nicht nur aus Afrika - besonders wichtig ist, ist das Unterlassen von Bevormundung. Hier bietet die multilaterale Entwicklungszusammenarbeit mit der Zusammenführung von Nehmern und Gebern im Gegensatz zur bilateralen Entwicklungszusammenarbeit a priori schon einen gewichtigen Vorteil, der aber durch falsches Auftreten – sei es der Vertreter der Institution, sei es gar der Geber - leicht verloren gehen kann.

Der Wahrung des besonderen regionalen Charakters „ihrer“ Institution und der Vermeidung des Anscheins am Gängelband der Weltbank zu sein, kommt elementares Gewicht zu.

Was aber ist z. Bsp. der afrikanische Charakter? Eine ausdrückliche Definition findet sich zwar nicht. Die Betrachtung des historischen Umfelds bei der Gründung der AfDB in den 60er Jahren könnte aber weiterhelfen: Ende der Kolonialherrschaft in den meisten afrikanischen Ländern, die meisten afrikanischen Aktionäre waren also gerade unabhängig geworden, neues Selbstwertgefühl und Aufbruchsstimmung und – geographische Fügung oder darüber hinausgehende Absicht - im Gegensatz zur Inter-Amerikanischen Entwicklungsbank oder der Asiatischen Entwicklungsbank, die in etwa um dieselbe Zeit wie die AfDB gegründet wurden, gab es beim Start der AfDB kein industrialisiertes Mitglied. Man war also ganz unter sich. Konklusiv lässt sich also entnehmen, dass man auch unter sich bleiben wollte, dass man zeigen wollte, selbst Verantwortung tragen zu können und dass man die Exkolonialherren nicht brauchte. Nachträglich unter Beweis gestellt scheinen diese Überlegungen durch Satzungsbestimmungen,

die vor letztlich aus finanziellen Gründen doch ermöglichter Beteiligung von nicht regionalen (industrialisierten) Aktionären fixiert wurden: Festschreibung einer afrikanischen Mehrheit an der Bank, eines afrikanischen Präsidenten, der jedenfalls auch eine Mehrheit der regionalen Stimmen für seine Wahl benötige und eines afrikanischen Hauptquartiers.

Aber auch in der Vision of the African Development Bank, einem 1999 angenommenen Grundsatzdokument über die künftige Rolle der Institution, wird der afrikanische Charakter angesprochen. Neben Aussagen zu Mehrheitsbeteiligung, Präsident und Hauptquartier wird auch das mehrheitlich afrikanische Personal hervorgehoben. Alles zusammen habe es der Bank ermöglicht, einzigartige Erfahrung und institutionelles Gedächtnis für Entwicklungsmöglichkeiten und Engpässe in Afrika zu sammeln. Besonders im Bereich der governance wäre die Bank allgemein als vertrauenswürdiger Partner für politisch sensible Bereiche anerkannt und hätte somit eine besondere Rolle wahrzunehmen.

Interessant ist die doch regional unterschiedliche Loyalität der Nehmer „ihrer“ Institution gegenüber: In den Zeiten der großen Zahlungsprobleme ließen es sich die lateinamerikanischen Aktionäre der Inter-Amerikanischen Entwicklungsbank nicht nehmen „ihre“ Institution“ bei Rückzahlungen mindestens gleich zu behandeln wie die Weltbankgruppe, während die afrikanischen Schuldner eine starke Präferenz für die Weltbankgruppe zeigten und „ihr“ Institut stiefmütterlich behandelten. Das liegt wohl auch daran, dass ärmere Entwicklungsländer den jährlichen Nettoflüssen große Bedeutung beimessen. 1975 – 2001 boten zwar IDA und AfDF positive jährliche Nettoflüsse, allerdings waren die des AfDF oft gerade noch positiv, und jedenfalls deutlich unter 1 Mrd. US\$, während die der IDA seit 1987 zwischen 1,7 Mrd. US\$ und 2,8 Mrd. US\$ lagen.

Die Geber – in der Regel Industrieländer, obwohl in Einzelfällen auch Entwicklungsländer in diese Rolle schlüpfen (so sind Südafrika und Länder wie Brasilien, China und Indien Geber beim Afrikanischen Entwicklungsfonds) - stammen häufig von außerhalb der Region (Ausnahmen: die EBRD, wo die meisten Geber europäische Länder sind; Japan in der Asiatischen Entwicklungsbank; die USA und Kanada in der Inter-Amerikanischen Entwicklungsbankgruppe) und haben schon daher naturgemäß andere Präferenzen, die bei Jahrestagungen, Wiederauffüllungsverhandlungen und Direktoriumssitzungen zum Ausdruck kommen, manchmal verklausu-

liert, meist deutlicher: Einerseits soll Entwicklungshilfe zu möglichst günstigen Verwaltungskosten geleistet werden; Stichwort - Effizienz. Andererseits möchte man möglichst viele der eigenen guten inhaltlichen Absichten in der Regionalinstitution reflektiert sehen. Daneben - oder doch besser ganz besonders ? - gilt es der eigenen Wirtschaft Zugang zu den Auftragsvergaben der Institution und den eigenen Staatsbürgern Aufnahme ins Personal der Institution zu verschaffen. Auf jeden Fall aber soll die mitunterstützte Institution die anvertrauten Gelder transparent und effektiv verwenden und kein Risiko für ihre zugesagten Mittel eingehen. Koordinierung mit anderen bi- und multilateralen Gebern zur Vermeidung von Doppelgleisigkeiten und die Erwartung, dass internationale Themata wie good governance auf die Fahnen der Institution geheftet werden, runden das Bild ab. Kurz; die Institution soll effektiv sein und möglichst messbare Resultate bieten. Nachdem lange Zeit hindurch jährlich steigende Genehmigungen von Darlehen als Erfolgsindikator akzeptiert wurden, bis es Mitte der 90er Jahre zur Krise kam (schlechtes Portfolio, Zahlungsrückstände, Hinunterstufung des ratings der Afrikanischen Entwicklungsbank durch eine rating agency; Verzögerung und schließlich reduzierte Dotierung der 7. Wiederauffüllung des Afrikanischen Entwicklungsfonds), wurde doch mehr auf Qualität, denn auf Quantität geachtet. Nun galt das Augenmerk Politiken, Strategien sowohl in der Institution, als auch in den Nehmerländern wobei im Hintergrund Ergebnisse, vor allem betreffend Armutsreduktion, erwartet wurden.

Interessanterweise sprechen auch die Geber gerne vom regionalen Charakter der Regionalbanken, besonders dann wenn sie spezielle Forderungen als Voraussetzung für weitere Dotierungen erheben. *Hier entsteht manchmal der Eindruck als ob damit eher nur Nehmer beruhigt werden sollten.*

Die Institution selbst schließlich sieht sich den - leider oder glücklicherweise oft etwas vage gehaltenen - Bestimmungen ihrer Satzung verpflichtet und möchte jedenfalls eine bedeutsame Rolle im internationalen Konzert und besonders in der Region spielen. Schon im eigenen Interesse ist man der Wahrung bzw. Verbesserung des ratings und dem Schutz der Geber vor einem Abruf des Haftkapitals verpflichtet. Negative Entwicklungen dabei würden den begünstigten Zugang zu Mitteln nachhaltig erschweren. Nahezu zwangsläufig wird auch eine Vermittlerposition zwischen den Interessen der Nehmer und der Geber eingenommen, liegt es doch im ureigensten Interesse möglichst kontinuierlich tätig werden zu können und allfällige Blockierungen der verschiedenen Interessen daher rechtzeitig zu beseitigen. Aus diesen Erwägungen heraus tragen die Institutionen selbst die relativ neuen qualitativen Anforderungen der Geber mit. Zuletzt gilt es noch sich neuen Herausforderungen zu stellen, seien sie schick-

salhaft wie AIDS und Naturkatastrophen, politisch begründet wie Konflikte, regional vereinbart wie NEPAD oder international vereinbart wie die Millenniumsentwicklungsziele, good governance, Transparenz oder ownership.

Der auch von den Institutionen selbst gerne beschworene regionale Charakter dient meist der Abwehr als exzessiv empfundener Gebererwartungen.

Aus Vorstehendem lassen sich folgende Interessenslagen bzw. -konflikte ableiten mit denen sich die Afrikanische Entwicklungsbank konfrontiert sieht:

- Nehmer wollen günstige finanzielle Hilfe von „ihrer“ Institution – Geber effiziente und effektive Leistung von Entwicklungshilfe mit Qualität vor Quantität.
- Nehmer erwarten Beratung und Präsenz bei (sie interessierenden) schwergewichtigen Themata - Geber Übernahme (sie interessierender) internationaler Themata.
- Nehmer mahnen gleiche Augenhöhe ein und übersetzen die Prinzipien „participation“ und „ownership“ entsprechend – Geber wollen bestimmen, wohin ihr Geld fließt.
- Nehmer erwarten Wahrung des regionalen Charakters (wird oft genug auf Akzeptanz der Mentalität und der daraus resultierenden Gebräuche reduziert) – Geber präferieren das Zurückziehen der Bank auf Bereiche des komparativen Vorteils (gerne mit der Vermeidung von Doppelgleisigkeiten begründet).
- Ihrer Vermittlerposition entsprechend will die AfDB eine (bedeutende) Rolle spielen wozu neben der Mittelbereitstellung - und damit im Zusammenhang - der Wahrung des ratings, auch das Beteiligen am internationalen Diskussionsprozess gehört.

5. Strategie der Bank

Schon vor einiger Zeit setzte sich die Überzeugung durch, dass sich die AfDB auf ausgewählte Schlüsselbereiche konzentrieren sollte um dort Führung zu übernehmen und signifikante und messbare Auswirkungen auf die Entwicklung zu erzielen. Dahinter ist die sowohl auf finanziellen als auch institutionellen Beschränkungen fußende Einsicht erkennbar, dass die Bank nicht alles abdecken könne. Die 1999 nach längerem internen und externen Konsultationsverfahren und unter dem obersten Ziel der Armutsbekämpfung durch Wirtschaftswachstum und gerechte Verteilung angenommene *Vision für die Zukunft* der Bank befasst sich mit der Identifikation von Bereichen, in denen die Institution eine führende Rolle übernehmen sollte - im Gegensatz zu anderen, in denen bloß Zusammenarbeit mit anderen Entwicklungspartnern zu pflegen wäre. Vier Schlüsselbereiche werden definiert:

- Auf Länderebene Landwirtschaft und ländliche Entwicklung, Entwicklung menschlichen Kapitals (Bildung, Sozialbereich) und Privatsektorentwicklung.
- Als allgemeines Thema governance.
- Auf regionaler Ebene wirtschaftliche Integration und Kooperation.
- Als Querschnittsmaterien Umwelt und Gleichbehandlung der Geschlechter.

Besonderen Wert legt die Vision auf Länderfokus und Kundenorientierung, um derart das Engagement und die Identifikation der Aktionäre, vor allem natürlich der regionalen, zu fördern. In diesem Sinn ist auch die Forcierung des von unten hinauf gehenden partizipatorischen Ansatzes – im Gegensatz zu jenem eher de-kretierenden von oben nach unten - zu verstehen.

Während sich der neue Umgang mit den Kunden eher als selbstverständlich darstellt, lassen die vier Schlüsselbereiche, vor allem der erste, bereits den Zwiespalt erkennen, in dem sich Institution und Aktionäre befinden:

Landwirtschaft und ländliche Entwicklung sowie der Sozialbereich gelten wohl als die Herausforderungen schlechthin für eine im Entwicklungsbereich tätige Bank und ihre Abdeckung muss daher zum Selbstverständnis einer derartigen Institution gehören.

Andererseits ist hier allein schon der Finanzierungs- und Spezialisierungsbedarf immens.

Da seit einiger Zeit Übereinstimmung besteht, den Privatsektor als Instrument zur Förderung eines dauerhaften Wirtschaftswachstums anzuerkennen, gehört auch dieser Bereich, der ebenfalls großen

Finanzierungsbedarf zeigt, zum Handlungsbedarf einer regionalen Entwicklungsbank.

Also bietet auch die Vision zur Fokussierung der Bank eine weitere Herausforderung für die verfügbaren Mittel und das know how des Bankpersonals.

Die Afrikanische Entwicklungsbankgruppe hat 2005 102 Operationen für insgesamt 2,3 Mrd. SZR genehmigt. Auf die Bereiche Landwirtschaft und ländliche Entwicklung entfielen dabei 231 Mio. SZR oder 13,3%, auf den Sozialsektor (Bildung, Gesundheit) 234 Mio. SZR oder 13,4%.¹⁾

Kann damit eine führende Rolle übernommen werden? Zum Vergleich: IDA, das weiche Fenster der Weltbank, widmete im Fiskaljahr 2004 diesen Sektoren in Afrika 268 Mio. \$ oder 7% bzw. 1,086 Mrd. \$ oder 27% ihrer Gesamtausleihungen an Afrika im Ausmaß von 4,12 Mrd. \$.²⁾

Als Vehikel zur Umsetzung o.a. Vision, zur Positionierung der AfDB bei der Definition und Realisierung ihres Beitrages zum Erreichen der Entwicklungsherausforderung Afrikas - der Armutreduktion - wurde der Strategische Plan 2003 – 2007 erarbeitet. Dieser beabsichtigt die Entwicklungsauswirkungen von Bankaktivitäten durch größere Selektivität bei den Operationen und sorgsame Verteilung der Mittel auf Länderebene unter Einbeziehung der komparativen Expertise zu fördern.

Auch hier finden wir also die Erkenntnis, dass die Institution sich fokussieren müsse und nicht alles machen könne.

Die Entwicklungswirksamkeit der Bankoperationen soll durch vermehrtes Abstellen auf Kundenbedürfnisse, Qualität und Ergebnisse erreicht werden.

Aber auch der Aufbau des bankinternen know hows, um eine Führungsrolle beim Thema Entwicklung in Afrika einzunehmen und die Bewahrung der finanziellen Gesundheit und Integrität der Bankgruppe, finden Niederschlag im Plan.

Als überragende Prinzipien des Strategischen Plans gelten weiterhin, der Vision entsprechend, Wachstum und Armutreduktion. Ebenso werden auch die Schlüsselbereiche der Vision weiter transportiert; innerhalb dieser jedoch werden weitere Feinadjustierungen vorgenommen.

- Im Bereich der Landwirtschaft und ländlichen Entwicklung etwa soll moderner Technologie, Diversifikation, effizientem Management natürlicher Ressourcen und verbesserter Produktivität besonderes Augenmerk geschenkt werden. Angesichts der schlechten Infrastruktur im ländlichen Afrika wer-

1) Quelle: Jahresbericht 2005 von AfDB/AfDF

2) Quelle: Jahresbericht 2004 der Weltbank

den dort Investitionen in Allwetterstraßen, Telefonien, Elektrifizierung und vor allem Wasser und Abwasser vorgesehen.

- Das menschliche Kapital wiederum soll durch signifikant erhöhte Mittelzufuhr für Basisbildung und Primärgesundheit forcierte Unterstützung erfahren.
- Im Bereich der governance hat sich die Bank vorgenommen den Empfängerländern bei Zurechenbarkeit und Transparenz beim Managen öffentlicher Mittel, bei der Reform des Rechtswesens und beim Kapazitätsaufbau in Schlüsselinstitutionen zur Seite zu stehen.

Die erwähnte Selektivität soll anlässlich der Prozesse zur Erstellung von Länderstrategiepapieren bzw. Armutsreduktionsstrategiepapieren durch Einigung mit den Ländern und anderen Gebern auf einen engen Bereich für prioritäre Interventionen erreicht werden. So würden die verfügbaren finanziellen Mittel und Fähigkeiten des Personals auf Entwicklungsbereiche kanalisiert, in denen Bankhilfe größtmögliche Entwicklungsauswirkungen haben kann. In AfDF Ländern, also den ärmsten Empfängerländern, wird eine begrenzte Anzahl von Interventionen in max. 2 - 3 Sektoren, vorgesehen.

Auch hier stellt sich wieder die Frage, in wie weit die Institution angesichts all dieser Selbstrestriktionen noch eine bedeutsame Rolle spielen kann.

Die Entwicklungswirksamkeit von AfDB-Operationen soll lt. Strategischem Plan insbesondere erreicht werden durch:

- Bessere Qualität der Projekte schon von Anfang an; durch die vorgesehene Fokussierung soll das Bankpersonal mehr zur Projektidentifikation – und Bewertung beitragen können.
- Verstärkte Überwachung, sowohl häufiger als auch durch größere Teams, soll Engstellen bei der Durchführung rechtzeitig in Angriff nehmen.
- Auch soll die erfolgreiche Durchführung von Projekten vermehrt Vorrang vor bloßen Projektvorlagen erhalten und eine entsprechende Kulturänderung beim Personal herbeigeführt werden, indem dessen Leistungsbeurteilung dahin gehend modifiziert wird.
- Schließlich werden große Hoffnungen in eine verstärkte Präsenz vor Ort gesetzt. Die Öffnung von Länderbüros in Empfängerländern soll nicht nur den Dialog mit den Kunden verbessern, sondern auch zu einer erhöhten Koordination mit anderen Gebern und schließlich verbesserter Projektdurchführung führen.

Die schon in der Vision und dem Strategischen Plan entworfene Tendenz zu fokussieren, also die ursprünglich sehr weit reichenden Aktivitäten der AfDB zu straffen, hat in den 2006 erfolgten Empfehlungen einer Arbeitsgruppe des Center for Global Development, eines US

Development Think Tanks, unter dem Titel „Building Africa’s Development Bank“ eine weitere Zuspitzung erfahren.

- Demnach sollte die Förderung wirtschaftlichen Wachstums das Primärziel der AfDB werden.
- Die Institution sollte sich auf einen Bereich zur Förderung wirtschaftlichen Wachstums spezialisieren; Infrastruktur sollte daher der Bankfokus werden – schließlich seien dort die größten Hindernisse für Wachstum zu finden; da könnte die Bank auch einen echten Mehrwert schaffen. *Der Bereich der sozialen Entwicklung, das zweite große Ziel der Satzung der AfDB, würde durch diese beiden Vorschläge somit nicht mehr weiter eigens verfolgt; was wohl einer Selbstaufgabe der Institution, jedenfalls ihrer regionalen Aktionäre, gleichkäme.*
- Die AfDB sollte zwar bei Schlüsselfragen inhaltlich führen, jedoch längst nicht immer finanzieren. *In wie weit Bankführung ohne entsprechende finanzielle Unterstützung, also gute Ratschläge allein, wohl noch auf fruchtbaren Boden fällt, wird aber offen gelassen.*
- Die Erwartungen und Anforderungen der Aktionäre sollten sowohl betr. Anzahl als auch Umfang reduziert werden.
- Das ständige Direktorium sollte zu einem non-resident werden. *Damit würde das Management mehr Freiraum erhalten und würden die Mitgestaltungs- und Kontrollmöglichkeiten vor allem kleinerer Aktionäre minimiert werden, was aus österreichischer Sicht bedenklich erscheint.*
- Zuletzt wird noch das temporäre Hauptquartier als Hindernis für eine erfolgreiche Zukunft gesehen und eine Beseitigung der Unsicherheit gefordert. *Dabei scheint übersehen zu werden, dass sich die große Frage „was kann die AfDB finanziell und kapazitätsmäßig bewirken“ kaum durch eine Verlegung des Sitzes (zurück nach Abidjan oder an einen anderen Ort) beantworten lässt.*

Weiters ist zu entnehmen, dass von rd. 30,4 Mrd. \$ an offizieller Entwicklungshilfe (ODA) im Jahr 2004 an Afrika, nur 1,9 Mrd. \$ od. 6% von der AfDB Gruppe kamen, die damit hinter den USA, der IDA, Frankreich, der EK und dem UK den 6. Platz als Geber belegt.

Schon diese Zahlenangaben allein könnten Zweifel an einer bedeutenden Rolle der AfDB für die Region wecken.

Darüber hinaus würde die empfohlene Ausrichtung auf nur mehr einen Bereich, und sei es auch die gewiss wichtige Infrastruktur, die AfDB zweifelsfrei vor eine Sinnkrise stellen. Wie kann sich eine Entwicklungsbank, die für eine Region relevant sein will, auf einen einzigen Bereich zurückziehen? Wie können sich Aktionäre dieser Institution, vor allem die regionalen, noch mit ihr identifizieren? Selbst wenn die Zweifel an den finanziellen Gestaltungsmöglichkeiten der Institution geteilt werden sollten, macht es doch einen Unterschied ob relativ wenig in einige Bereiche fließt, dort aber immerhin Präsenz gezeigt wird oder aber ob etwas

mehr in nur mehr einen Bereich fließt und die Bank im übrigen von der Bildfläche verschwindet.

2004 erfolgte auf Wunsch der Geber des Afrikanischen Entwicklungsfonds eine Evaluierung der Wiederauffüllungszyklen AfDF VII – IX. Die AfDB beauftragte mit dieser Evaluierung das Institute of Development Studies der Universität von Sussex, UK. Hauptzielsetzung war zwar nicht direkt die Rolle der Bankgruppe, aber doch neben

- der Überprüfung in wie weit die Richtlinien von AfDF VII – IX umgesetzt wurden und
- der Feststellung ob AfDF Mittel gemäß Vorgaben der Geber verwendet wurden;
- die **Bewertung in wie weit der AfDF strategische Ziele, organisatorische Strukturen, Politiken und Ausleiheinstrumente bieten um kontinentweit wirksame Entwicklung darbringen zu können**, sowie
- die **Abgabe allgemeiner Empfehlungen für die Zukunft** und spezieller Vorschläge für AfDF X.

Gerade die beiden letztgenannten Punkte treffen, zumindest was das weiche Fenster der AfDB anlangt, den Kern der vorliegenden Thematik.

Im Evaluierungsbericht wird in einem historischen Rückblick die bis an den Anfang der 90er Jahre reichende Quantität vor Qualität placierende Genehmigungskultur der AfDB Gruppe in Erinnerung gerufen, die letztlich zu verschlechterter finanzieller Gebarung, ersten Rückständen bei der Bedienung von Darlehen, schwachem Management, unzureichender Personalsituation, sogar Korruption führte. Auch wurde das Rating der Bank von einer Agentur herabgestuft; ein einmaliger Fall im Bereich multilateraler Entwicklungsbanken. In der Folge brachten dann auch die AfDF Geber ihr Unbehagen durch Verschiebung des Abschlusses der AfDF VII Verhandlungen bzw. später Reduktion der Auffüllung um nahezu 50% zum Ausdruck. In weiterer Folge brachen die Aktivitäten der Bankgruppe stark ein. Die Institution steckte in einer tiefen Krise; es war fraglich, ob sie ins 21. Jahrhundert überleben konnte.

Ein neues Management ergriff dann 1995 über fast 10 Jahre hinweg signifikante Reformen, die eine weite Palette an Bereichen, von Operationen über Finanzen bis zur Organisation selbst abdeckten. Im Zuge dieser Reformen kam es zu einer starken Kürzung im Personal, aber auch Management; auch alle Länderbüros wurden geschlossen. In der Folge stand die Institution viel schlanker, aber auch höchst zentralisiert, kontrolliert und von oben nach unten ausgerichtet, da.

Im Anschluss wurden Bemühungen unternommen auch den Geist der Bankgruppe neu auszurichten, was 1999 zur bereits erwähnten Vision der AfDB und 2002 zum ebenfalls bereits angesprochenen strategischen Plan 2003 – 2007 führte. Hand in Hand damit wurden auch Überlegungen berücksichtigt, dass die AfDB, besonders im Vergleich mit Weltbank oder Asiatischer

Entwicklungsbank, personell unterbesetzt ist. Zu wenig Personal hatte zu viele Projekte, Länder und Bereiche abzudecken. So konnte die Weltbank/IDA 2002 36,7 Mitarbeiter pro Projektgenehmigung ausweisen, die Asiatische Entwicklungsbank 31,3, während die AfDB Gruppe bloß 8,4 einsetzen konnte. Gleichzeitig gab es ständig neue Anforderungen an die Institution, sich als große Bank zu gerieren und eine große Palette an Entwicklungsdiensten zu bieten. Während die Weltbank/IDA 2002 aber über 62 Mitarbeiter pro kreditnehmendem Land verfügte, die Asiatische Entwicklungsbank über 63,4, lag der Anteil der AfDB Gruppe bei nur 18,8 Mitarbeitern.

Der oftmalige beschworene Fokus auf Länder und deren ownership zusammen mit verstärkter Dezentralisierung ging auch nicht ohne Probleme vor sich. Sinnvolle Dezentralisierung müsste jedenfalls mit Delegation und Personalzuteilung einhergehen; wenn das nicht zu einer ungewünschten Aufblähung der Personalstruktur und der Kosten dafür führen sollte, müsste man eigentlich im Gegenzug das Personal im Hauptquartier reduzieren. Das aber hätte wiederum eine Schwächung der Kontrolle zur Folge. Unter dem letzten Management wurde ein Mittelweg mit dosierter Delegation und dosierter Personalzuteilung in Angriff genommen, der durch das seit kurzem im Amt befindliche neue Management weiter umzusetzen wäre. In bis zu 25 Ländern wollte man bis 2007 präsent sein (die AfDB hat jedoch 53 regionale Mitglieder!). 2002 hatte die Weltbank/IDA 3000 Mitarbeiter in 100 Länderbüros, die Asiatische Entwicklungsbank 321 in 25 Länderbüros, die AfDB Gruppe hingegen 56 Mitarbeiter in 6 Länderbüros. [Im 1. Quartal 2006 waren 20 AfDB Länderbüros mit 138 Mitarbeitern etabliert; davon 12 voll bemannt.]

Dezentralisierung ist ja nicht nur ein international anerkanntes Anliegen, sondern auch ein Thema von besonderer Bedeutung für afrikanische Länder, die die Bank schon öfter als unsichtbar bezeichnet haben. Vor allem die in Afrika stark präsente Weltbank, aber auch die in allen ihren kreditnehmenden Mitgliedern repräsentierte Inter-Amerikanische Entwicklungsbank schrauben die Erwartungen an die AfDB hoch.

Zum bereits angesprochenen afrikanischen Charakter der Institution findet auch die Evaluierung nichts Handfestes. Wohl werde der komparative Vorteil der Bank auf Grund dieses Charakters immer behauptet, das Bankpersonal selbst hätte jedoch das Gefühl, dass afrikanische Regierungen und Institutionen zu marginalen Akteuren bei der Formulierung von Bankpolitiken geworden seien; die Geber wären die treibende Kraft für den Charakter der Bank. Dennoch, am komparativen Vorteil würde nicht gezweifelt, sein Ausmaß hänge davon ab, wie sehr die Institution als afrikanisch angesehen werde.

Am ehesten dürfte der afrikanische Charakter der Bank wohl durch die Legitimität, die sie in den

Augen der afrikanischen Staaten und Öffentlichkeit einfach dadurch hat, dass sie afrikanisch ist (d.h. von afrikanischen Staaten gegründet, in mehrheitlich afrikanischem Besitz, mit afrikanischem Präsident und mehrheitlich afrikanischem Personal, in Afrika beheimatet und tätig), definiert werden.

Auch die Evaluierung sieht die dominante Rolle der Geber beim Einfordern von Politiken und Richtlinien, hingegen kaum entsprechende Wünsche von afrikanischen Mitgliedern. Die Papiere über Politiken selbst wiederum würden, bedingt durch fehlende Kapazitäten in der Bank, meist von internationalen Konsulenten erarbeitet. Das wäre zwar vorteilhaft auf Grund der dadurch eingebrachten internationalen Dimension, stimme auch mit Politiken der Weltbank und anderer regionaler Entwicklungsbanken überein, zeige jedoch im Ergebnis wenig spezifischen Afrikabezug. Bei den erstellten Politiken zeigt sich auch noch ein weiteres Dilemma für die Bank: In Übereinstimmung mit Gebern und dem internationalen Entwicklungsdanken bewegte man sich von der Finanzierung großer Infrastrukturvorhaben weg und unterstützte mehr den Sozialbereich, ländliche Entwicklung und Kapazitätsaufbau. Viele afrikanische Aktionäre hätten jedoch gerne eine größere Abdeckung dieser Infrastrukturvorhaben. Also stellt sich die Frage ob die Bank hier ihren komparativen Vorteil gegenüber anderen Entwicklungsorganisationen ausreichend definiert habe.

Der oben angesprochene Eindruck des Personals ist wohl nicht so falsch. Zum Einen liegt das daran, dass sich afrikanische Aktionäre oft genug auf Wortspenden politischer Natur beschränken, die häufig nicht unmittelbar umsetzbar sind oder erst Mittel von dritter Seite bedürfen, zum Anderen wissen die meisten Geber sehr klare Forderungen mit ihren Beiträgen zu verbinden. Das wiederum bewirkt bei etlichen afrikanischen Ländervertretern erst recht eine gewisse Apathie, schließlich bedürfen sie der finanziellen Unterstützung.

Die oft angesprochene NEPAD (New Partnership for Africa's Development) als eine von Afrika selbst 2001 ins Leben gerufene Initiative zur Förderung sozialer, wirtschaftlicher und politischer Entwicklung spricht zwar in der Tat viele Problemkreise an, stützt sich jedoch im Umsetzungsprozess erst wieder stark auf Entwicklungspartner inkl. der AfDB, die nicht nur finanziell und technisch, sondern auch noch mit Personal zur Seite steht. Ein Argument für die Einbindung der Bank war auch eine gewisse Parallelität der NEPAD Vision mit der Bankvision. Das könnte nun aber auch zur Annahme verleiten, dass NEPAD gar nicht soviel Zusätzliches schaffe.

Dennoch, in folgenden Bereichen werde ein komparativer Vorteil der AfDB behauptet - komparative Vorteile werden jedoch eher als selbstverständlich angesehen und harrten noch der Beweisführung:

- **Governance.** Die lange Erfahrung und die Kenntnis der Region würden dafür sprechen; allerdings kon-

zentriert sich die Bank auf gewisse sichere Bereiche wie Finanzen, Eigentum, vermeidet heiklere Thematika wie Menschenrechte ganz und ist bei Korruption zögerlich.

- **Ländliche Entwicklung.** Gute Kenntnis des ländlichen Afrikas werde zwar angegeben, was angesichts der Breite des Sektors allerdings lt. Evaluierung wenig aussagekräftig ist.
- **Regionale Integration.** Da muss allerdings zunächst entsprechendes Personal nachgewiesen werden, ebenso die Betreuung von Sektoren, die für regionale Integration relevant sind.

Kritisch setzt sich die Evaluierung mit der Kapazität der AfDB im Bereich der Wirtschafts- und Sektorarbeit, dem Rahmen für Länderprogramm und Politikdialog mit den Mitgliedsländern, auseinander. Hier wurde die Professionalität und Festigkeit der Inter-Amerikanischen Entwicklungsbank (IDB) als auch für die AfDB vorbildlich dargestellt. Oft würden zwar in der IDB Schlussfolgerungen erarbeitet, die nicht exakt mit jenen von IMF/Weltbank übereinstimmten; die entstehende Debatte auf Basis von Wissen jedoch halte Hegemonie hintan.

Hegemonie wirft man zwar IMF und Weltbank generell vor, allerdings ist die Ausrichtung der AfDB nach Vorgaben aus den genannten Institutionen ungleich größer als von Inter-Amerikanischer od. Asiatischer Entwicklungsbank. Das liegt sowohl am größeren Defizit an finanziellen und intellektuellen Mitteln, als auch am ausdrücklichen Begehren der Geber, das wiederum aus diesem Defizit resultiert. Somit richtet sich die Kritik auch an die Geber.

Lob geäußert wird hinsichtlich der Anstrengungen zur Verbesserung des AfDF Portfolios. Da existierten nunmehr eine Vielzahl an Instrumenten, die das Evaluierungssystem vergleichbar mit dem anderer multilateraler Entwicklungsinstitutionen machten; so wäre z. Bsp. die Anzahl der Projektsupervisionsbesuche erhöht worden. Die Umsetzung jedoch wäre noch ein unvollendeter Bereich, besonders der Überwachungsbereich wäre angesichts der fehlenden Länderbüros immer noch schwach.

Zum Thema Effektivität wird der Rückgang der Problemprojekte im Portfolio (von 35% in 1995 auf 12,2% in 2001) positiv vermerkt; ebenso wird das Ansteigen der Projektabwicklungsbewertung als zumindest zufrieden stellend (von 70 auf 90% im selben Zeitraum) gewürdigt.

Generell finden die durchgeführten Restrukturierungen in Hinblick auf mehr Fokussierung, die Formulierung diverser zeitgemäßer Politiken und die verbesserten Qualitätsmechanismen ebenso Anerkennung wie das schwierige Umfeld: Durch die raschen Änderungen verunsichertes Personal; Gefangenheit der Bank zwischen den Interessen der regionalen Mitglieder, die ihr vorwerfen, sich zu sehr nach den Vor-

gaben der Geber zu richten und denen der Geber; die komplexe afrikanische Umgebung, die keine einheitlichen Ansätze gestattet; sowie schließlich die knappen Mittel finanzieller und personeller Natur, ungeachtet derer von der AfDB gleichwertige Arbeit wie von der Weltbank erwartet worden wäre.

Als besonderes Erfolgserlebnis für die Anstrengungen der Bank wird die Rückerkennung des AAA Ratings im Jahr 2003 bezeichnet.

So bleibt also noch viel Arbeit. Vor allem müssen Reformen umgesetzt werden, dies könnte jedoch laufend geschehen.

Die Evaluierung sieht die AfDB an einer Weggabe für die Zukunft. Die Optionen:

- Weiter machen wie bisher. All die Probleme auf Grund mangelnder Mittel würden jedoch verstärkt zum Vorschein kommen. Die verfügbaren Mittel würden zu weit gestreut werden müssen, um noch sichtbare Auswirkungen zeigen zu können. Die Bank wäre marginalisiert, irrelevant und würde mehr und mehr von anderen Agenturen, wie der Weltbank, abhängen, ja sogar de facto zu einem Weltbankzweig werden. Keine Rede mehr von der ersten Entwicklungsorganisation in Afrika.
- Mit einer drastisch geänderten Strategie die zurückgeschraubten Ambitionen an die verfügbaren Mittel anpassen. Als Nischenorganisation würde sich die Institution einiger Bereiche annehmen, in denen sie einen komparativen Vorteil hätte. Wie in der ersten Überlegung müsse man sich aber von der Vorstellung verabschieden eine erste Entwicklungsorganisation in Afrika darzustellen. Damit wäre die Dominanz der Weltbank weiter gefestigt und Afrika der einzige Kontinent ohne volle Regionalbank.
- Anerkennung der Verbesserungen durch eine substantielle Erhöhung des AfDF und Implementierung von Vision und Strategischem Plan.

Die Evaluierung selbst präferiert die letzte Variante. Auch dafür wäre eine Prioritätensetzung angezeigt. Auf diese Liste gehörten:

- Übernahme intellektueller Führung in Afrika.
- Identifizierung des komparativen Vorteils. Bislang gab es das eher in negativer Form, durch Vernachlässigung von Bereichen durch andere Agenturen.
- Bedeutung der wirtschaftlichen und Sektorarbeit und der Qualität.
- Mehr Ergebnisorientiertheit.
- Effektive Delegation und Dezentralisierung.
- Wiederbestätigung des Länderfokus.
- Würdigung der Bedeutung der Überwachung und Evaluierung.

Die Geberländer schlossen sich der Präferenz der Evaluierung für die Zukunft an und dotierten Ende 2004 den AfDF im Rahmen der Verhandlungen über eine 10. Wiederauffüllung mit einem Beitrag in Höhe von rd. 2,44 Mrd. SZR für 3 Jahre, das ist eine Steigerung gegenüber der letzten Auffüllung von rd. 28%.

Kann die AfDB Gruppe damit eine bedeutsame Rolle spielen?

Auf diese im vorliegenden Kapitel mehrfach angesprochene Frage versucht das nächste Kapitel eine Antwort.

Resume

Wie die Ausführungen im vorigen Kapitel zeigen, wurden und werden die im Kapitel „Erwartungen der Mitglieder und der Institution selbst“ genannten Hauptanliegen, nämlich Leistung von finanzieller Hilfe unter Abstellung auf Effektivität, Effizienz und Qualität; Präsenz bei wichtigen Themata wie NEPAD oder governance; participation und ownership; sowie regionaler Charakter bzw. komparativer Vorteil in Angriff genommen.

Trotzdem stellt sich die Frage ob die AfDB einen signifikanten Mehrwert erbringen kann.

Zu diesem Mehrwert zählen aber nicht nur die eigenen Mittelvergaben der AfDB Gruppe, die trotz Milliardenhöhe immer noch hinter anderen Financiers wie IDA liegen, sondern auch die Mobilisierung externer Mittel durch Kofinanzierung: So wurden 2005 19 Operationen kofinanziert, dabei wurden rd. 577 Mio. SZR an Mitteln der AfDB Gruppe durch 1,886 Mrd. SZR von externen Geberquellen ergänzt.¹⁾

Weiters zählen zum Mehrwert auch politische / psychologische Elemente, wie das Gefühl regionaler Mitglieder die eigenen Probleme durch eine mitgegründete, mitfinanzierte und vor allem mitbestimmte Institution angehen zu können. Unabhängig von der Gewichtigkeit der Mitbestimmung bietet die eigene regionale Institution eine Bühne der selbstbewussten Selbstdarstellung, die sich mit z. Bsp. der Teilnahme der Afrikaner an der Jahrestagung der Weltbank nicht vergleichen lässt.

Kurz, Entwicklungszusammenarbeit darf nicht nur an ökonomischen Parametern gemessen werden, sondern auch daran, wie sehr es möglich wird, die Lebensbedingungen der betroffenen armen Bevölkerung zu verbessern und dabei dieser Bevölkerung bzw. ihren Regierungen das Gefühl der tatsächlichen Partnerschaft zu vermitteln.

Abgesehen davon, dass es sehr zweifelhaft ist, ob die Ersparnisse bei einer reduzierten oder gar vollkommenen „Einsparung“ der AfDB auf anderem Wege voll Afrika zugute kämen, würden die Afrikaner dadurch zu reinen Empfängern. Hand in Hand damit gingen wohl verstärkte Diktatsbestrebungen der Geber und resignatives Nachlassen der Empfänger was ownership und participation anlangt. Das aber würde die Qualität der finanzierten Vorhaben nicht auf eine besonders stabile Basis stellen.

Somit kommt der AfDB Gruppe zwar, rein finanziell betrachtet, nur im Konzert mit anderen Gebern eine bedeutende Rolle zu, bei den in der internationalen Entwicklungszusammenarbeit jedoch so hoch bewerteten Themata wie partnership, participation und ownership ist sie als handlungsfähiger Akteur unerlässlich.

1) Quelle: Jahresbericht 2005 von AfDB/AfDF

Abkürzungsverzeichnis

AfDB	Afrikanische Entwicklungsbank
AfDF	Afrikanischer Entwicklungsfonds
BIP	Bruttoinlandsprodukt
EBRD	Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung
EK	Europäische Kommission
EU	Europäische Union
EZA	Entwicklungszusammenarbeit
IDA	internationale Entwicklungsorganisation
IDB	Inter-Amerikanische Entwicklungsbank
IMF	Internationaler Währungsfonds
NEPAD	neue Partnerschaft für die Entwicklung Afrikas
ODA	offizielle Entwicklungshilfe
OECD	Organisation für wirtschaftliche Kooperation und Entwicklung
UN	Vereinte Nationen
UNDP	Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen
UNESCO	Organisation der Vereinten Nationen für Bildung, Wissenschaft und Kultur
UNICEF	Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen
WHO	Weltgesundheitsorganisation
SZR	Sonderziehungsrecht

Quellenhinweis

Für die Übermittlung statistischer Daten samt Quellenangaben dafür ist dem Büro des Chefökonom der Afrikanischen Entwicklungsbank zu danken.

Weitere Daten sind dem Jahresbericht der Afrikanischen Entwicklungsbank/des Afrikanischen Entwicklungsfonds für 2005 entnommen.

Auch dem Jahresbericht der Weltbank über 2004 sind Daten entnommen.

Darüber hinausgehende inhaltlich Quellen:

Die Satzungen internationaler Finanzinstitutionen laut Bundesgesetzblatt;

The Vision of the African Development Bank, African Development Bank, 3rd Edition, 2005;

Strategic Plan 2003 – 2007, African Development Bank Group, 2002;

Stepping Up To The Future: An Independent Evaluation of African Development Fund VII, VIII and IX, African Development Bank, 2004;

Status Report on the Implementation of the Decentralization Strategy as at March 2006, African Development Bank;

Building Africa's Development Bank: Six Recommendations for the AfDB and its Shareholders, Report of the AfDB Working Group, Center for Global Development, 2006.

Zum Autor

Ministerialrat Dr. Wolfgang P.E. Müller; geb. am 19.2.1956 in Wien; Jurist und Absolvent der Diplomatischen Akademie Wien; seit 1981 im Bundesministerium für Finanzen, Abteilung für internationale Finanzinstitutionen; oftmaliger österreichischer Vertreter bei Jahrestagungen und Wiederauffüllungsverhandlungen regionaler Entwicklungsbanken/-fonds; mehrjähriges non-resident stellvertretendes Direktoriumsmitglied der AfDB.

In der Reihe Working Papers erschienen:

Kurt Bayer (2007). How to Run the Global Economy. A Framework for More Effective, Representative and Equitable Global Economic Governance. Working Paper 2/2007.

Thomas Micholitsch (2007). Facing the Challenge of a Low Carbon Economy in Austria. Working Paper 1/2007.

Veronika Meszarits, Florian Wukovitsch (2006). A new budget for the EU. The negotiations on the financial framework 2007-2013 from a member state and presidency perspective. Working Paper 9/2006.

Franz Rabitsch (2006). Die IWF Quotendiskussion – Ein Überblick. Working Paper 8/2006.

Manuel Schuster (2006). Lateinamerika: ein Exportmarkt für die EU? Ein Vergleich mit den USA. Working Paper 7/2006.

Wolfgang Nitsche (2006). Die Zusammenarbeit der Europäischen Gemeinschaft mit Drittstaaten: Rahmenbedingungen, Abläufe und Reformvorschläge. Working Paper 6/2006.

Peter Part (2006). AUSTRIA: Pension Projects 2004 – 2050, Austrian Contribution to the EU Ageing Report by the Economic Policy Committee and the European Commission. Working Paper 5/2006.

Harald Stieber (2006). Exogenous determinants of Austrian economic growth. Working Paper 4/2006.

Kurt Bayer, (2006). Europe and Asia in the Macroeconomics of Globalisation. Working Paper 3/2006.

Arnd Einhaus, Edith Kitzmantel, Anton Rainer (2006). Ist die Einkommensbesteuerung geschlechtsneutral? Working Paper 2/2006.

Kurt Bayer (2006). Growth and Employment through Innovation. Working Paper 1/2006.

Ulrike Mandl (2005). Stand und Entwicklung ausgewählter Bereiche der wissensbasierten Wirtschaft in Österreich. Working Paper 5/2005.

Nikolaus Fink, Alfred Katterl, Manuel Schuster (2005). Wirtschaftspolitik und Dynamik der Wirtschaftssektoren in Österreich 1995 – 2003. Working Paper 4/2005.

Ulrike Mandl, Karin Schönplflug (2005). Steigerung des Wirtschaftswachstums durch F&E und Humankapital. Working Paper 3/2005.

Peter Part, Karin Schönplflug (2005). Wirtschaftswachstum und Arbeitsmarktreformen. Working Paper 2/2005.

Brandner Peter, Frisch Helmut, Grossmann Bernhard, Hauth Eva (2005). Eine Schuldenbremse für Österreich. Working Paper 1/2005.

Ertl Birgit (2004). Der Kampf gegen Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung. Working Paper 4/2004.

Vitzthum Elisabeth (2004). Reformvorschläge für eine verstärkte Zusammenarbeit zwischen Welthandelsorganisation und Internationalen Finanzinstitutionen. Working Paper 3/2004.

Burgstaller Markus, Stieber Harald (2004). Ausgabenquoten im internationalen Vergleich: Behindern hohe Quoten die Wettbewerbsfähigkeit eines Staates? Working Paper 2/2004.

Vondra Klaus, Weiser Harald (2004). Basel II: Was wirklich hinter der Asset Return Correlation und ihren Auswirkungen auf die Prozyklizität steckt. Working Paper 1/2004.

Katterl Alfred, Part Peter, Stieber Harald (2003). Die neuen Haushaltsregeln der EU für die Überprüfung der Stabilitätsziele. Working Paper 5/2003.

Mandl Ulrike (2003). European policy making. Die offene Methode der Koordinierung als Alternative zur Gemeinschaftsmethode? Working Paper 4/2003.

Corrales-Díez Natalia (2003). Die EU Außenvertretung im Internationalen Währungsfonds (Deutsch/Englisch). Working Paper 3/2003.

Bayer Kurt (2003). Entwicklungspolitik im 21. Jahrhundert – Die Rolle der Weltbank. Working Paper 2/2003.

Part Peter (2003). Real exchange rate developments in the accession countries. Working Paper 1/2003.

Part Peter (2002). Finanzielle Auswirkungen der Bevölkerungsalterung. Working Paper 8/2002.

Bauer Bernhard (2002). Kleine und mittlere Unternehmen: Übersicht über Bedeutung, bereits getroffene und mögliche weitere Maßnahmen auf EU-Ebene und in Österreich (Materialiensammlung). Working Paper 7/2002.

Tzanoukakis Kira (2002). Die Verfahren zur Sicherung der Konvergenz in der Europäischen Union. Working Paper 6/2002.

Rabitsch Franz (2002). Die österreichischen Wachstumsprognosen 1978 bis 1999. Working Paper 5/2002.

Karlinger Liliane (2002). An Equilibrium Analysis of International Fiscal Transfers as Insurance against Asymmetric Shocks. Working Paper 4/2002.

Morawek Roman (2002). Reale Konvergenz im Euroraum mit besonderer Berücksichtigung der EU-Osterweiterung. Working Paper 3/2002.

Hauner David (2002). The Euro, the Dollar, and the International Monetary System. Working Paper 2/2002.

Traxler Christian (2002). Verteilungspolitische Aspekte von Kapitalsteuerwettbewerb. Working Paper 1/2002.

Kutos Paul (2001). Euro exchange rate policy: Institutions and procedures. Working Paper 8/2001.

Part Peter, Stefanits Hans (2001). Austria: Public Pension Projections 2000 - 2050. Working Paper 7/2001.

Katterl Alfred (2001). Renditen der Universitätsausbildung. Working Paper 6/2001.

Burger Christina (2001). Strukturindikatoren. Working Paper 5/2001.

Moser Erhard (2001). Das Europäische Wirtschafts- und Sozialmodell. Stand der Umsetzung ein Jahr nach Lissabon. Working Paper 4/2001.

Nitsche Wolfgang (2001). EU-Erweiterung: Budgetäre Auswirkungen wirtschaftlicher Anpassungsszenarien. Working Paper 3/2001.

Nitsche Wolfgang (2001). Österreich im neuen Europa. Überblick über die Argumente zur EU-Erweiterung. Working Paper 2/2001.

Part Sigrid (2001). Der Vertrag von Nizza: Ein Wegweiser für die Europäische Integration. Working Paper 1/2001.

Part Peter (2000). Entwicklung der Definition für das mittelfristige Budgetziel in den Stabilitäts- und Konvergenzprogrammen. Working Paper 8/2000.

Pregesbauer Andreas (2000). Österreichischer Finanz- und Kapitalmarkt in der WWU. Working Paper 7/2000.

Wieser Robert (2000). Österreichische Strukturpolitik in der WWU. Working Paper 6/2000.

Part Peter (2000). Österreichische Budgetpolitik in der WWU. Working Paper 5/2000.

Bayer Kurt, Katterl Alfred, Kutos Paul, Part Peter, Pregesbauer Andreas, Wieser Robert (2000). Aktuelle Herausforderungen für die österreichische Wirtschaftspolitik in der WWU. Working Paper 4/2000.

Rainer Anton (2000). Indexprobleme der realen Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung und Verzerrungen bei Prognosen und Analysen. Working Paper 3/2000. vergriffen

Wieser Robert (2000). Regulatoren in Netzwerkindustrien. Eine polit-ökonomische Synthese. Working Paper 2/2000. vergriffen

Katterl Alfred, Part Peter (2000). Koordination der Wirtschaftspolitik in der EU. Working Paper 1/2000. vergriffen

Felbermayr Gabriel J. (1999). The Political Economy of Financial Crises. Working Paper 6/1999.

Saghy Hannes M., Fürstaller Katharina, Fuchs Franz (1999). Die neue Bedeutung der Einkommenspolitik als nationales Politikfeld im Rahmen der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion. Working Paper 5/1999.

Pregesbauer Andreas (1999). Transmissionsmechanismen der Geldpolitik. Working Paper 4/1999.

Nitsche Wolfgang (1999). Kosovo-Krise und Wiederaufbau. Working Paper 3/1999.

Herbeck Gabriele (1999). Kostennutzenanalyse in der EU. Working Paper 2/1999. vergriffen

Bayer Kurt (1999). Der OECD-Wirtschaftsbericht über Österreich 1999. Working Paper 1/1999.

Part Peter (1998). Öffentliche Finanzen in der Europäischen Union. Working Paper 3/1998.

Schuh Andreas-Ulrich (1998). Beschäftigung und Arbeitslosigkeit aus österreichischer und europäischer Sicht. Working Paper 2/1998.

Bayer Kurt, Katterl Alfred, Wieser Thomas (1998). Economic policy in EMU. National Necessities and Coordination Requirements. Working Paper 1/1998. vergriffen

Impressum:

Herausgeber, Eigentümer und Verleger:
Bundesministerium für Finanzen, Abteilung I/21
Personalentwicklung und Mitarbeiterkommunikation,
Himmelpfortgasse 8, A-1015 Wien

Grafische Gestaltung und Druck:
Druckerei des Bundesministeriums für Finanzen
Wien, März 2007
www.bmf.gv.at