

Bericht des Bundesministers für Finanzen an den Nationalrat Ergebnisse von IDA-16 und ADF-XII

1. Allgemeines

Gemäß §3 des IFI-Beitragsgesetzes 2011 (BGBl. I Nr. 119/2011) ist dem Nationalrat vom Bundesminister für Finanzen zur Mitte bzw. am Ende der Umsetzungsperiode der 16. Wiederauffüllung der Internationalen Entwicklungsorganisation (IDA-16) und der 12. Wiederauffüllung des Afrikanischen Entwicklungsfonds (ADF-XII) ein Bericht über die Tätigkeiten und Ergebnisse der genannten Institutionen zur Kenntnisnahme zu übermitteln. Der vorliegende Bericht stellt den Endbericht von IDA-16 und ADF-XII für die dreijährige Umsetzungsperiode dar. Ein Bericht nach der Halbzeit der Umsetzungsperiode der beiden Fonds wurde dem Nationalrat im Dezember 2012 vorgelegt und Mitte März 2013 im Finanzausschuss behandelt.

2. IDA-16 – Bericht der Umsetzungsperiode von Finanzjahr 2012-2014

Im November 2012 fand die Halbzeitüberprüfung der 16. Wiederauffüllung der Internationalen Entwicklungsorganisation (IDA-16) statt, über welche ein Bericht an den Nationalrat gelegt wurde. Vorliegender Bericht baut auf den Halbzeitbericht auf und stellt nun die Ergebnisse der gesamten dreijährigen Umsetzungsperiode anhand der Daten des Results Measurement Systems der IDA (beigelegt) dar. Während anlässlich der Halbzeitprüfung die bisherige Tätigkeit und die erzielten Resultate von IDA-16 vom Management der Bank vorgestellt und mit den Gebern und Vertretern der Empfängerländer diskutiert wurden, findet eine ähnliche Diskussion am Ende der Umsetzungsperiode nicht statt. Die Ergebnisse können jedoch anhand des Results Measurement Systems eingesehen werden. Ein jährlicher Fortschrittsbericht über die IDA Aktivitäten wird außerdem dem Direktorium zur Information vorgelegt.

Zur 16. Wiederauffüllung der IDA trugen die Weltbankgruppe selbst und 51 Mitgliedstaaten mit einem Gesamtbeitrag von 49,3 Mrd. USD bei. Österreich beteiligte sich gemäß Lastenanteilsschlüssel der vergangenen Jahre mit 1,55% an den Grundbeiträgen bzw. mit 381 526 370 EUR. Mit diesen Mitteln wurden Projekte und Grants der IDA im Zeitraum vom 1. Juli 2011 bis 30. Juni 2014 (entspricht dem Finanzjahr der IDA von 2012-2014) finanziert. Die Mittelvergabe erfolgt größten Teils nach einem definierten Allokationsmechanismus und gemäß vereinbarter Ziele während der IDA-16 Verhandlungen. Diese sind im Geberbericht zu IDA-16, dem Endbericht der Verhandlungen von IDA-16 festgehalten. Die über den allgemeinen Allokationsmechanismus vergebenen Mittel orientieren sich an den Schwerpunkten der jeweiligen Länderstrategien, welche zwischen Bankmanagement und Regierung der Empfängerländer regelmäßig gemeinsam erstellt werden.

Zu den IDA-16 Empfängerländern zählen 79 der ärmsten Länder weltweit, 40 Länder davon sind in Afrika. Um als IDA Land zu gelten, ist das Bruttonationaleinkommen (BNE) pro Kopf ausschlaggebend (für IDA-16 wurde der Wert von 2011 herangezogen, welcher unter 1.165 USD pro Jahr liegen muss, um Kredite zu den besonders günstigen IDA Konditionen zu erhalten).

2.1. IDA-16 Implementierung und Ergebnisse

Für die IDA-16 Periode wurde vereinbart, dass neben der allgemeinen Mittelvergabe nach einem definierten Allokationsmechanismus, der gemäß anerkannten Leistungsindikatoren festgelegt ist und den Großteil der Vergabe ausmachen soll, vor allem auch Projekte auf ihre Relevanz in speziell für die Armutsreduktion besonders relevanten Themen geprüft und umgesetzt werden. Diese Themen sind fragile Staaten, Klimawandel und Gender. Aspekte des Klimawandels und Berücksichtigung von Gender Gleichstellung wurden daher standardmäßig in allen Projekten integriert. Ein besonderes Augenmerk lag außerdem in der Projektumsetzung in fragilen Staaten. Zusätzlich dazu wurde eine besondere Krisenfazilität vorgesehen, die schnelle Maßnahmen zur Abfederung von Krisen in den IDA Empfängerländern ermöglichen soll.

IDA-16 kann insgesamt auf drei intensive Jahre der Umsetzung mit steigenden Projektzusagen zurückblicken: im Finanzjahr 2012 (FY12, Juli 2011 – Juni 2012) wurden Projekte in Höhe von 14,8 Mrd. USD zugesagt; im Finanzjahr 2013 (FY13, Juli 2012 Juni 2013) stiegen die Projektzusagen auf 16,3 Mrd. USD und im Finanzjahr 2014 (FY14, Juli 2013-Juni 2014) beliefen sich die neuen Projektzusagen auf 22,2 Mrd. USD. Ca. die Hälfte davon (51%) wurde für Projekte in Afrika genehmigt, ca. 40% gehen in die Region Süd und Südost-Asien, 4% nach Zentralasien, 3% nach Lateinamerika und in die Karibik und 2% nach Nordafrika und mittlerer Osten.

Die Auszahlungen von IDA-16 (Disbursements) in den drei Finanzjahren betragen insgesamt 35,6 Mrd. USD. Im Finanzjahr 12 waren es 11,1 Mrd. USD, im FY12 11,2 Mrd. USD und im FY 14 13,3 Mrd. USD.

Der größte Teil der IDA-16 Zusagen wurde nach dem allgemeinen Allokationsmechanismus vergeben (86%). Der übrige Teil wurde in zusätzlich vereinbarten Bereichen aufgewendet: 8% im Bereich Fragile Staaten und Post-Konflikt Länder und 6% für regionale, mehrere Länder betreffende Programme.

Nach Sektoren unterteilt, wurden Projekte in folgenden Bereichen finanziert: öffentliche Verwaltung (22%), Transport (15%), Gesundheit und soziale Dienste (14%), Energie (12%), Bildung (11%), Wasser und Abwässer (9%), Landwirtschaft (9%), Industrie und Handel (4%) und Finanzsektor (3%).

Bei IDA-16 wurde ein gegenüber IDA-15 erweitertes und stark verbessertes Results Measurement System eingeführt, welches sich in vier Ebenen (Tiers) gliedert (siehe Kap. 2.2). Insgesamt sind die erzielten Resultate weitgehend positiv: das durchschnittliche Pro-

Kopf BIP der IDA Länder ist gestiegen, die Armut konnte reduziert werden, der Zugang zu Infrastruktur ist verbessert worden, im Gender und Human Development Bereich sind Fortschritte erzielt worden.

IDA-16 Schwerpunktthema: Unterstützung für fragile und Post Konflikt Staaten

Die Unterstützung stellt eines der drei thematischen Schwerpunkte unter IDA-16 dar. Ein Fokus wurde daher auf ein verstärktes Portfolio in dieser Ländergruppe gelegt. Auch ist die Arbeit der Bank in der Umsetzungsperiode im engen thematischen Zusammenhang mit dem World Development Report 2011 zu sehen, der im Speziellen nun durch die IDA Aktivitäten umgesetzt wird. Für ein effizientes Engagement in fragilen Staaten ist auch die Zusammenarbeit mit der UN zentral, die während IDA-16 gestärkt wurde. Um die Effektivität der Banktätigkeit vor Ort noch zu fördern, wurde ein spezielles Weltbank-Büro in Nairobi eingerichtet („Center on Conflict, Security and Development“), welches einerseits wichtige analytische Arbeiten zu Konflikt, Peace Building und Entwicklung liefert, andererseits auch eine „Community of Practice“ für die Bank und Partnern vor Ort ermöglicht. Insgesamt konnte während IDA-16, 154 Projekte mit einem Gesamtwert von 6,5 Mrd. USD in fragilen und Post-Konflikt Ländern vergeben werden.

IDA 16 Scherpunktthema: Climate Resilient Development

Klimaveränderungen stellen eine zentrale Herausforderung für die Entwicklung in IDA Ländern dar. Überschwemmungen in Pakistan bzw. Hungersnöte am Horn von Afrika führten zu enormen Migrationsbewegungen und vermehrter Armut.

Die Wirkungen der IDA Tätigkeit auf das Klima werden seit IDA-16 auch in allen Länderstrategien systematisch behandelt. Die Klimaauswirkungen jedes IDA Projektes müssen analysiert werden und es soll nun bereits bei der Projektauswahl verstärkt versucht werden, Projekte zu fördern, die jedenfalls im Einklang mit der Mitigation und Adaptation Strategie des jeweiligen Landes stehen. Die IDA unterstützt zunehmend „Climate Smart Development“, d.h. einen Entwicklungspfad, der sowohl eine Low Carbon Energieversorgung, als auch die Förderung von Resilience ermöglicht. Alle Länderstrategien der IDA Länder werden nun nach diesen Gesichtspunkten behandelt.

IDA 16 Schwerpunktthema: Gender Mainstreaming und Gender MDG's

Wichtige Verbesserungen im Bereich Gender Mainstreaming sind erzielt worden: in allen ausgearbeiteten IDA Länderstrategien wurden nun Genderfragen systematisch berücksichtigt. Gezielte Trainings für alle Mitarbeiter wurden eingeführt. Regionale Gender Action Plans wurden für zwei Regionen (für Südost-Asien und Lateinamerika) bereits 2012 abgeschlossen, jene für Afrika folgte 2013. Analytische Arbeit in Genderfragen wurde ausgebaut, vor allem um Wissenslücken in manchen Sektoren zu schließen. Ein besonderes Augenmerk wird auch auf die systematische Erfassung von relevanten Daten gelegt, die gerade für die Erstellung von Gender-disaggregierten Daten notwendig ist. Dies stellt nach wie vor eine der großen Herausforderungen dar. Die Datenverfügbarkeit für IDA Länder

wurde verbessert: Gender Data Portal und andere Datenbanken wurden verbessert bzw. eingerichtet.

Spezielle IDA-16 Allokation für Regionalprogramme

Die Nachfrage nach Regionalprogrammen in IDA Ländern ist groß und es besteht eine beträchtliche Pipeline von Projekten, die derzeit und in den kommenden Jahren auf ihre Umsetzung wartet. Viele dieser noch nicht umgesetzten Projekte sind in Fragilen und Post-Konflikt Ländern. Nach Sektoren handelt es sich hierbei vor allem um Projekte in den Bereichen regionale Infrastruktur, insbesondere Energie, Transport, Kommunikationstechnologie, Wasserversorgung. Insgesamt sind 6% der gesamten IDA-16 Zusagen für Regionalprogramme verwendet worden.

Spezielle IDA-16 Allokation für eine Krisenfazilität

Eine spezielle Krisenfazilität (Crisis Response Window) wurde in IDA-16 eingerichtet, um bei extremen Wirtschaftskrisen oder Naturkatastrophen in IDA Ländern rasche Programme zur Abfederung einrichten zu können. Der Gesamtbetrag wurde auf max. 5% des IDA-16 Volumens limitiert. Zu Beginn von IDA-16 wurde eine größere Anzahl von Projekten für Haiti (in Summe 500 Mio. USD) und das Horn von Afrika (in Summe von 250 Mio. USD) zugesagt. Weitere Programme folgten in Mozambik, den karibischen Inseln und in Bosnien. In Summe wurden 937 Mio. USD für Projekte unter dieser speziellen Fazilität (knapp 2% von IDA-16) vergeben.

2.2. Ergebnismessung und österreichischer Anteil

Die Indikatoren zur Ergebnismessung (Results Measurement System, RMS) der IDA wurden in vier Ebenen gegliedert. Die erste Ebene misst an Hand von Indikatoren aus Bereichen wie Wirtschaftswachstum und Armutsminderung, Governance, Privatsektorentwicklung, Infrastruktur, Gender und menschliche Entwicklung sowie Klimaschutz den allgemeinen Entwicklungsfortschritt der IDA Empfängerländer. Die zweite Ebene misst wie die Operationen der Institution zu den Entwicklungsergebnissen in den Mitgliedsländern beigetragen haben. Es wird hierbei zwischen Indikatoren, die zu einem allgemeinen Entwicklungserfolg beigetragen haben, sowie jenen nach Sektoren unterschieden. Die dritte Ebene bewertet an Hand von Indikatoren wie z. B. Anzahl von problematischen Projekten, Zeitspanne zwischen Genehmigung und erster Auszahlung, Anzahl von zufriedenstellenden Projektendberichten, die Qualität der Operationen. Die vierte Ebene versucht, die Effizienz der Institution mittels Indikatoren wie Anzahl an Personal in den Länderbüros und davon in fragilen Staaten, durchschnittliche Projektvorbereitungskosten etc. zu ermitteln. Bei den meisten Daten des Result Measurement Systems handelt es sich um rollierende Durchschnittsdaten. Eine Verbesserung (bzw. Verschlechterung gegenüber dem Vorjahr kann somit festgestellt werden).

Das IDA Team hat Berechnungen erstellt, welcher konkrete Entwicklungsbeitrag mit dem österreichischen Beitrag am Ende der IDA-16 Periode geleistet worden ist (siehe Tabelle unten). So wurden zum Beispiel mit dem österreichischen Beitrag 1 bis 1,2 Millionen Kinder geimpft, über 10.000 Lehrer wurden ausgebildet und ca. 400.000 Personen bekamen Zugang zu sauberem Trinkwasser. Rund 450 km Straßen wurden gebaut oder rehabilitiert.

Indicator	IDA Projected Outputs by 2015		Pro-Rata Impact from Austria	
	Low	High	Low	High
- Teachers recruited and/or trained	1,000,000	1,200,000	10,376	12,451
- Children immunized	99,000,000	116,000,000	1,027,193	1,203,580
- Pregnant women receiving antenatal care during a visit to a health provider	800,000	1,000,000	8,301	10,376
- People with access to a basic package of health, nutrition, or population services	15,000,000	18,000,000	155,635	186,762
- Roads constructed or rehabilitated (km)	37,000	44,000	384	457
- People with access to improved water sources	36,000,000	42,000,000	373,525	435,779
- People with access to improved sanitation facilities	1,800,000	2,200,000	18,676	22,827

Quelle: IDA Team, offizielle Weltbankberechnungen.

Ergebnisse nach den vier Ebenen¹:

Ebene 1: Fortschritt in den IDA Ländern

Fast alle Indikatoren zeigen hier in Summe eine Verbesserung auf. Einige Daten sind nicht verfügbar, da sie nicht jährlich erhoben werden. In diesem Bereich konnte keine Aussage getroffen werden (z.B. Anzahl der Personen, die mit weniger als 1,25 USD/Tag auskommen müssen) oder nur auf die Zahlen der Vorjahre zurückgegriffen werden. Im Zugang zu Infrastruktur, Bildung und Gesundheitsbereich konnten durchwegs Verbesserungen erzielt werden. Zu erwähnen ist hier, dass der Fortschritt in den einzelnen IDA Ländern sehr unterschiedlich ausgeprägt ist und dass dieser nur teilweise durch IDA Interventionen beeinflusst wird.

Ebene 2: Durch IDA erzielte Entwicklungsergebnisse

Auf dieser Ebene konnten die Projekte erfolgreich beitragen, eine direkte Verbesserung in den Bereichen Bildung, Gesundheit, Zugang zu Infrastruktur (Wasser, Straßen) zu erzielen. Es wurde auch ermittelt, wie die IDA Projekte in fragilen Ländern abschnitten. Im Vergleich zu allen IDA Projekten, konnten diese ebenso die hohen Performance Standards erfüllen.

¹ Quantitative Angaben zu den einzelnen Ebenen und Indikatoren befinden sich in Anhang 1.

Ebene 3: Projektebene

Hier konnten durchwegs positive Resultate erreicht werden. So verbesserte sich die Auszahlungsrate, sowohl allgemein als auch in fragilen Staaten. Monitoring und Evaluierungskennzahlen sind ebenfalls erreicht und konnten sich durchwegs verbessern: alle Projekte weisen nun über ein Results Framework auf. Im Bereich der Verwendung von Country Systems konnte am Anfang von IDA-16 Fortschritte erzielt werden; die Daten hierzu werden allerdings nicht jährlich erhoben und sind für die letzten beiden FY nicht verfügbar. Gender und Climate Change werden systematisch in allen Projekten evaluiert und sind in allen Länderstrategien enthalten. Gerade im Bereich „Anzahl von Gender-informierten Projekten“ konnte eine starke Verbesserung seit der Halbzeitprüfung erzielt werden.

Ebene 4: Organisationsebene

Die Indikatoren der Projektabwicklung und der Dezentralisierung (Personen in den Länderbüros) wurden erfüllt. Die durchschnittliche Projektvorbereitungszeit konnte erheblich reduziert werden. Die durchschnittlichen Projektvorbereitungskosten sind jedoch seit der Halbzeitprüfung etwas angestiegen, was allerdings innerhalb einer normalen Schwankungsbreite liegt. Die meisten Indikatoren entsprechen den für IDA-16 definierten Performance Standards. Der Indikator, der sich zwar verbessert hat aber nach wie nicht zur Gänze erfüllt ist, sind die Monate, die benötigt werden, um Probleme in Projekten auf ein zufriedenstellendes Niveau zurück zu führen. Laut Auskunft des IDA Management wird hier kontinuierlich an einer Verbesserung gearbeitet.

Zusammenfassende Wertung von IDA-16

Im Einklang mit internationalen Bewertungen stellt IDA auch für das BMF eine der effizientesten Institutionen dar, um Entwicklung und Armutsreduzierung in den ärmsten Ländern weltweit zu erreichen.

Der Fokus der Tätigkeit von IDA-16 lag neben der allgemeinen Kreditvergabe vor allem in den drei definierten Spezialthemen Gender, Klima und Fragile Staaten, die alle erfolgreich umgesetzt werden konnten.

Die Ergebnismessung wurde während IDA-16 sehr verbessert und ein vierstufiges Results Framework eingeführt. Die vorab zwischen Management und Gebergemeinschaft definierten Indikatoren wurden weitgehend erfüllt.

Die Unterstützung für Fragile und Post-Konflikt Staaten ist für IDA-16 zentral. Die Kooperation mit anderen Gebern (vor allem UN) wurde gestärkt. Um bessere Analysen und eine Wissensplattform zu ermöglichen, wurde ein spezielles Weltbank-Büro in Nairobi, das „Center on Conflict, Security and Development“, eingerichtet.

3. Bericht der Umsetzungsperiode des ADF-XII

Der Afrikanische Entwicklungsfonds (ADF) ist das weiche Fenster der Afrikanischen Entwicklungsbankgruppe und stellt den ärmsten afrikanischen Ländern Mittel zu günstigen Bedingungen (lange Laufzeiten, keine Zinsen, zum Teil nicht-rückzahlbar) zur Verfügung. Zu ADF-XII Mitteln haben 40 Länder südlich der Sahara Zugang; die Kriterien dafür basieren auf jenen der Weltbank. ADF-Geber sind i.d.R. Industrieländer, aber auch 2 afrikanische Staaten und die Afrikanische Entwicklungsbank selbst durch Transfers aus ihrem Nettoeinkommen.

Ca. SZR 5,8 Mrd. (rd. EUR 6,63 Mrd.) standen für die Jahre 2011 – 2013 zur Verfügung (neue Gebermittel und interne Mittel); darunter auch rd. SZR 360 Mio. (EUR rd. 411,30 Mio.) für Bereinigung von Zahlungsrückständen fragiler Staaten. Der öst. Anteil an ADF XII beläuft sich auf 2,34%.

3.1 ADF-XII Implementierung

Wie ein Bericht der Institution vom Mai 2014 über die Implementierung der ADF-XII Prioritäten zeigt, wurden zum Ende der ADF-XII-Periode mit SZR 6,42 Mrd. (EUR rd. 7,335 Mrd.) 89% der ADF-XII Pipeline von rd. SZR 5,4 Mrd. (EUR rd. 6,17 Mrd.) genehmigt (jeweils zum von der Afrikanischen Entwicklungsbank mitgeteilten Kurs vom Februar 2014: 1SZR = 1,14251 EUR). Werden die Ressourcen für die Bereinigung von Zahlungsrückständen für fragile Staaten sowie die vorgesehene Reserve berücksichtigt, ergibt sich eine Implementierungsrate von 99,58%.

3.2. Ergebnisse

Das Rahmenwerk zur Ergebnismessung (Results Measurement Framework, RMF) der Afrikanischen Entwicklungsbankgruppe basiert auf vier Ebenen. Auf der ersten Ebene werden wirtschaftliche und soziale Makroindikatoren gemessen, die zweite Ebene bewertet wie die Operationen der Institution zu den Entwicklungsergebnissen in den Mitgliedsländern beigetragen haben, auf der dritten Ebene wird die Qualität der Operationen untersucht und die vierte Ebene misst die Effizienz der Institution.

Ebene 1: Die Klientenländer des ADF erreichten zwischen 2010 und 2013 durchschnittlich über 6% Wirtschaftswachstum, das bedeutet um fast 2% mehr als der Durchschnitt Afrikas. Ihr Prokopfeinkommen erhöhte sich in diesem Zeitraum von US\$ 427 auf US\$ 467. Gleichzeitig sank der Anteil der Menschen unter der Armutslinie (\$ 1,25 pro Tag) von 47,7% auf 46,3%. Dagegen stieg der Gini-Index von 42,1 auf 42,5, was bedeutet, dass die Einkommensungleichheit (leicht) zunahm. Dies veranschaulicht eine zu verbessernde Inklusivität der ökonomischen Wachstumsprozesse.

Der innerafrikanische Handel nahm in ADF-Ländern im Volumen von US\$ 70 auf 85 Mrd. zu. Die ökonomische Diversifikation und die globale Wettbewerbsfähigkeit blieben auf dem

gleichen Niveau. Sehr positiv die drastische Verkürzung der durchschnittlichen Zeitdauer von 42 auf 24 Tagen, um einen Betrieb anzumelden.

Steuern und andere fiskalische Einnahmen stiegen von 14 auf 15% des GDP, zwar eine Verbesserung, aber immer noch ein sehr geringer Wert, der mangelnde Kapazitäten in der Steueradministration und Schwächen in den Steuersystemen aufzeigt. Im Vergleich dazu liegt der gesamtafrikanische Durchschnittswert bei 29%. Die Basis dafür liefert die in ADF-Ländern noch immer nicht zufriedenstellende Governance-Situation, die sich im Rückgang des „Index of Effective and Accountable Government“ von 2,9 auf 2,8 zeigt. Dies wiederum steht in Zusammenhang mit dem steigenden Anteil der Bevölkerung der ADF-Länder, die in fragilen Staaten bzw. fragilen Situationen leben (von 28% auf 31%). In Gesamtafrika verbesserte sich der Governance-Index von 2,7 auf 2,9. Die CPIA-Wertung (Country Policy and Institutional Assessment, von Weltbank und IWF vorgenommen) blieb in ADF-Ländern mit 3,5 gleich, während sie im afrikanischen Durchschnitt von 4,0 auf 3,9 fiel.

Die durchschnittliche Lebenserwartung stieg im ADF-12-Zeitraum von 57 auf 58 Jahre. Der Einschulungsgrad in Grundschulen nahm von 44% auf 45% zu, jener in berufsbildenden Schulen von 10,7% auf 12,8%. Jedoch stieg die Arbeitslosigkeit von 8,8 auf 9%, obwohl sich die Teilnahme von Frauen am Arbeitsmarkt von 61,1% auf 63,3% verbesserte (womit ADF-Länder deutlich über dem gesamtafrikanischen Durchschnitt von 55,1% lagen). Der Anteil der Bevölkerung, deren Nahrungsmittelversorgung unsicher ist, sank von 33 auf 31%. Entsprechend stieg die landwirtschaftliche Produktivität von US\$ 290 auf US\$ 303 pro ArbeiterIn.

Bemerkenswert ist der hohe Anteil der erneuerbaren Energie von 64% an der Gesamtenergieproduktion in ADF-Ländern (seit 2010 gleichbleibend), gegenüber nur 17% im afrikanischen Durchschnitt. Die Produktionseffizienz, gemessen in kg CO₂-Emissionen pro US\$ an BIP, verbesserte sich von 0,16 auf 0,15.

Diese Ergebnisse auf der Makroebene müssen vorsichtig interpretiert werden. Das beeindruckende ökonomische Wachstum ist weitgehend auf eine starke internationale Nachfrage nach Rohstoffen und hohen Preisen sowie auf Ressourcenkonzentration zurückzuführen². Die Robustheit der Wachstumsprozesse ist daher begrenzt, die fiskalischen Positionen sind oft schwach und die Ökonomien anfällig für Schocks. Das Wachstum ist nicht ausreichend inklusiv, um die extreme Armut signifikant zu senken und die sozialen Ungleichheiten zu verringern. Es ist dies eine Situation, in der es notwendig wäre, das makroökonomische Management zu verbessern, Reformen durchzuführen, die Bedingungen für die Entwicklung des Privatsektors zu heben und Sozialsysteme einzuführen. In Wachstumsphasen kann dies leichter gelingen als in Zeiten wirtschaftlicher Stagnation und es sind genau solche Maßnahmen notwendig, die durch Entwicklungsfinanzierung, Beratung

² Siehe z.B. IMF: Macroeconomic Developments in Low-Income Developing Countries, Washington DC, Oktober 2014

und politischen Dialog signifikant befördert werden können. Also ist es prioritär, die gegebene wirtschaftliche Situation zu nützen und diese Maßnahmen in ausreichendem Umfang anzubieten. Tatsächlich werden in dieser Beziehung auch große Anstrengungen unternommen, wobei ADF wie auch IDA Hauptakteure sind. In vielen Ländern fallen die Bemühungen auf fruchtbaren Boden und man findet wesentlich verbessertes makroökonomisches Management vor. Fiskalpuffer werden nach der Krise wieder aufgebaut, verbesserte Bedingungen für den Privatsektor und gezielte Infrastrukturinvestitionen ermöglichen langsame Diversifizierung der Wirtschaften, die landwirtschaftliche Produktivität steigt etc. Die Inklusivität der Wachstumsprozesse bleibt zwar ein Problem, aber der Politikfokus richtet sich zunehmend auf höhere Beschäftigung. Offensichtlich erfolgreiche Länder sind z.B. Ghana, Cap Verde, Botswana, Mosambik, aber auch viele andere Länder erzielen – weniger spektakuläre – Erfolge. Diese Erfolge der Entwicklungsfinanzierung oder gar einzelnen Entwicklungsinstitutionen zuzuordnen ist meist schwierig und oft fragwürdig. Dennoch tragen einzelne Resultate eine deutliche Handschrift, wie z.B. die Reduktion der Bearbeitungsdauer von Unternehmensgründungen, der Anteil erneuerbarer Energie oder die Produktionseffizienz, jeweils wichtige Interventionsbereiche der Internationalen Finanzinstitutionen. Reformen der Wirtschaftspolitik werden vom ADF häufig durch an Bedingungen (= Reformen) geknüpfte Budgethilfen (Policy Based Operations – PBOs) gefördert. PBOs machten in der ADF-XII-Periode immerhin ca. 23% der operativen Ressourcen aus und stellen einen massiven und mit Know-How-Transfer verbundenen Faktor in der Finanzierung und Durchführung von Reformen dar.

Die Frage, warum unter diesen Umständen die Makroindikatoren des ADF nur eher bescheidenen Erfolg signalisieren, lässt sich wie folgt beantworten: Das Results Framework des ADF ist hoch aggregiert und bezieht sich auf alle ADF-Länder. Derzeit befindet sich aber ein erheblicher und im Berichtszeitraum gewachsener Anteil der ADF-Länder in fragilen Situationen und bewaffneten Konflikten (siehe oben: 31% der Bevölkerung in ADF-Ländern), in denen die Erfolge gering oder negativ sind, die den Durchschnitt der Resultate absenken und den Entwicklungserfolg insgesamt gering erscheinen lassen. Es ist eine Schwäche des neuen Result Framework des ADF, in dieser Beziehung keine differenzierte Sichtweise anzulegen, und das BMF wird in Zukunft auf den ADF einwirken, um diesen Mangel zu beheben.

Ebene 2: Der ADF investierte zwischen 2011 und 2013 rund knapp 6 Mrd. SZR (rd. 6,855 Mrd. EUR) in die afrikanische Entwicklung. Generell sind gute Fortschritte bei der Umsetzung der ADF-XII-Prioritäten fragile Staaten, wirtschaftliche Integration und Infrastruktur festzustellen. Die Mittel wurden weitestgehend entsprechend dieser Schwerpunkte umgesetzt.

Für regionale Operationen zur Förderung wirtschaftlicher Integration wurden unter ADF-XII 1, 16 Mrd. SZR (rd. 1,325 Mrd. EUR) zur Verfügung gestellt und vollständig ausgeschöpft.

Für fragile Staaten wurden rund 443 Mio. SZR (rd. 506,13 Mio. EUR) für Infrastruktur-rehabilitierung, Reformen und Kapazitätsaufbau ausgegeben. Allerdings konnten 360 Mio. SZR (rd. 411,30 Mio. EUR) für Schuldenbereinigung fragiler Staaten (Arrears Clearance Window under FSF-Pillar II) mangels Erfüllung der Voraussetzungen nicht verwendet werden und wurden in den ADF-XIII vorgetragen (jeweils zu dem von der Afrikanischen Entwicklungsbank mitgeteilten Kurs vom Februar 2014: 1SZR = 1,14251 EUR).

Die Institution hat insgesamt ihre klimarelevanten Kapazitäten verstärkt und vermehrt Klimawandel in ihre Operationen und Länder- sowie Regionalstrategien eingebaut. Ein eigenes „Climate Safeguards System“ wurde etabliert, um Projektteams darin zu unterstützen, Klimarisiken in ihren Operationen zu identifizieren und einzuschätzen.

Die Institution konzentriert sich auf jene Bereiche, die den größten Beitrag zur wirtschaftlichen und sozialen Transformation versprechen (fragile Staaten, regionale Integration, Infrastruktur). Die meisten quantitativen Ziele in der Ebene 2 wurden erreicht bzw. übertroffen.

Die Ebene 2 zeigt hauptsächlich den „Output“ der Operationen (also z.B. x km Straße gebaut, x Schulen gebaut, x km Wasserleitungen verlegt etc.) und nicht den tatsächlichen Entwicklungserfolg (also z.B. x Produzenten und Konsumenten an Märkte angeschlossen, x% Einschulungsgrad bzw. Absolventen von Ausbildungen, x Familien effektiv mit Wasser versorgt etc.). Es ist jedoch interessant im Sinne eines Entwicklungserfolges, soziale Indikatoren im Zusammenhang mit Infrastrukturleistungen zu betrachten. Hier kann man leichte Verbesserungen beobachten, die im Kontext der Entwicklungsfinanzierung des ADF zu verstehen sind: So stieg z.B. die verbesserte Wasserversorgung im ADF-XII-Zeitraum von 60% auf 61% der Bevölkerung an (während verbesserte Sanitation leider auf dem Niveau von 27% verblieb), der Zugang zu Elektrizitätsversorgung wuchs von 29% auf 32% der Bevölkerung in ADF-Ländern, und der Einschulungsgrad in Grundschulen stieg von 44% auf 45% der schulpflichtigen Kinder. Es kann also gesagt werden, dass sich auf der Ebene 2 die weitgehende Erfüllung der Output-Ziele durchaus in nachweisbarem Entwicklungserfolg niedergeschlagen hat.

Das zweite für die Ebene 2 ausschlaggebende Kriterium, das Voraussetzung für einen tatsächlichen Entwicklungserfolg ist, die Qualität der Operationen, wird auf der Ebene 3 gemessen.

Ebene 3: Die Qualität der Operationen verbesserte sich in der ADF-XII-Periode deutlich. Bei 22 Indikatoren wurde nur in 2 Fällen die Zielsetzung nicht erreicht. Auf dieser Ebene wird jedoch nicht nur die institutionelle Qualität des ADF gemessen, sondern implizit auch die institutionelle Qualität der Implementierungsstrukturen in den Partnerländern.

Die wichtigsten Indikatoren sind:

- Zufriedenstellende oder besser bewertete Operationen erhöhten sich von 77% auf 89% der gesamten Operationen.

- Operationen mit einem positiven nachhaltigen Entwicklungsergebnis erhöhten sich von 85% auf 90%.
- Projekte, die als Risikoprojekte eingestuft werden, verringerten sich von 21% auf 14%.
- Die Zeit zwischen Genehmigung eines Projektes und der ersten Auszahlung: Das 10-Monatsziel wurde erreicht.
- Projekte mit einem zufriedenstellenden Gender-Gleichheitsergebnis wuchsen von 71% auf 83% an.
- Fragwürdig ist, dass Projekte und Programme mit genderinformiertem bzw. klima-informiertem Design im Berichtszeitraum zwar einen zahlenmäßigen Rückgang verzeichneten, aber noch innerhalb der Zielwerte lagen und daher als Erfolg verbucht wurden. Dieser Indikator muss in Zukunft kritisch beobachtet werden.
- Zielverfehlungen gab es beim durchschnittlichen Rating der Länderstrategien sowie bei der Zeitdauer für Procurement.

Die Bewertung aus der Evaluierung der Projekte und Programme war lange Zeit ein Schwachpunkt. Dies deutet nicht unbedingt auf schlechte Arbeit des ADF oder der ADB hin, denn die Evaluierungen betrachten die gesamte Implementierung, die im Wesentlichen bei nationalen Institutionen der Empfängerländer liegen, und muss somit vorhandene institutionelle Schwächen, die in Afrika noch weit verbreitet sind, in ihrer ganzen Tragweite reflektieren. Dass zum Endpunkt der ADF-XII Periode 89% zufriedenstellend oder besser bewertete Operationen erreicht werden konnten, weist auch auf Erfolge im Kapazitätsaufbau in den nationalen Institutionen, also auf einen der zentralsten Entwicklungsfaktoren, hin. Ähnlich verhält es sich mit der Reduktion der Risikoprojekte. Auch das Procurement hängt hauptsächlich von nationalen Institutionen ab, hier konnten jedoch die Abläufe nicht im geplanten Ausmaß verbessert und verkürzt werden.

Ebene 4: Die institutionelle Effizienz des ADF kann nicht getrennt von jener der Afrikanischen Entwicklungsbank (ADB) gemessen werden, da ADF und ADB dieselben organisatorischen Planungs-, Durchführungs- und Beratungsstrukturen nutzen. Betrachtet man den „Managerial Effectiveness Index“ oder den „Employee Engagement Index“, so sieht man deutliche Verbesserungen über die ADF-XII-Periode darin, wie effizient die Institution und das Personal geführt werden. Bis zu einem gewissen Grad kann man diese Verbesserung auch auf die fortgeschrittene Dezentralisierung zurückführen. Mittlerweile sind 39% des professionellen Staff in den Länderbüros beschäftigt und 50% der Projekte werden direkt von den Länderbüros abgewickelt, wodurch der unmittelbare Kontakt mit den nationalen „Implementing Units“ und die Nähe zu den Klienten einen beträchtlichen Effizienzgewinn darstellen. In diesem Kontext ist auch der Rückgang der Rate der offenen Stellen von 9% auf 6% zu sehen, und die Zeitdauer für die Besetzung einer Stelle ging 223 Tagen auf 184 Tage zurück.

Weniger erfolgreich war die Institution mit der Erhöhung des Frauenanteils am professionellen Staff, der zwar innerhalb der Zielvorgabe liegt, jedoch mit 27,4% relativ gering erscheint. Von dieser bescheidenen Basis ausgehend, ist der Frauenanteil am Management von 26% als relativer Erfolg zu werten.

Nicht innerhalb der Zielvorgabe liegt der erreichte Wert der administrativen Kosten pro Million SZR Auszahlung: Er stieg von SZR 86.000 (EUR 98.256) auf SZR 92.000 (EUR 105.111). Hier wird bis 2018 ein signifikantes Absenken der Kosten auf SZR 80.000 (EURO 91.401) vorgesehen (jeweils zum Kurs vom Februar 2014: 1SZR = 1,14251 EUR). Die Entwicklung der Ausstattungskosten pro Arbeitsplatz brachte eine deutliche Zielverfehlung.

Insgesamt überwiegen die zufriedenstellenden Resultate klar mit 8 von 15 Indikatoren bei einer Zielverfehlung.

Zusammenfassende Wertung von ADF-XII

Das BMF interpretiert die vorgelegten Ergebnisse so, dass ADF-XII unter schwierigen Bedingungen erfolgreich war.

Bewaffnete Konflikte und politische Fragilität in der Region sind das Haupthindernis für effiziente Entwicklung und Armutsreduktion. Da sich der Prozentsatz der in fragilen Staaten und bewaffneten Konflikten lebenden Menschen in Afrika im Berichtszeitraum vergrößerte, verschlechterte sich im Durchschnitt aller ADF-Länder das Gesamtergebnis.

ADF-XII spielte aber im Kontext der gesamten internationalen Entwicklungskooperation eine wichtige Rolle, das gute ökonomische Wachstum auch im Durchschnitt aller ADF-Länder für tatsächliche Entwicklungserfolge zu nutzen und strukturelle Reformen für nachhaltige Entwicklungs- und Wachstumserfolge zu fördern.

Die Schwerpunkte und Interventionen wurden so gewählt, dass sie entwicklungseffektiv sein konnten.

Die Qualität der Operationen hat sich während der ADF-XII-Periode signifikant verbessert, und auch die Organisation des ADF und der ADB konnten durch verbessertes Management und weitergeführte Dezentralisierung gestärkt werden.

Da die afrikanischen Länder mit niederem Einkommen kurz-, mittel- und langfristig das Hauptproblem bei der Erfüllung der MDGs darstellen (und für die Post-2015-Agenda darstellen werden), sollte die durch hohes Wachstum gekennzeichnete gegenwärtige wirtschaftliche Situation durch weitere Interventionen des ADF dafür genutzt werden, Strukturreformen durchzuführen und nachhaltige Entwicklungserfolge zu sichern.

4. Übereinstimmung von IDA-16 und ADF-XII mit den Prioritäten der BMF Strategie für Internationale Finanzinstitutionen

Im strategischen Leitfaden des BMF für internationale Finanzinstitutionen (IFI Strategie) in der Fassung von August 2009 und mit einem Gültigkeitsrahmen bis zum gegenwärtigen Zeitpunkt wird Bezug genommen auf die Erreichung der Millenniumsentwicklungsziele, der Armutsminderung, der Vermeidung von Krisen sowie der Rolle von Wachstum und Entwicklung. Innerhalb der sektoralen Schwerpunkte wurden die Bereiche Energieeffizienz und erneuerbare Energie, Wasser und Siedlungshygiene sowie Handel im Dienste der Entwicklung definiert. Weitere wichtige Themen der IFI Strategie stellen nachhaltige Entschuldung, fragile Staaten, Gender sowie Umwelt und Klima dar.

Wie die Schwerpunktsetzung von IDA-16 und von ADF-XII zeigen, sind die Aktivitäten beider Institutionen in den Bereichen Infrastruktur, Landwirtschaft, fragile Staaten, Klima, Gender, regionale Operationen, Privatsektor weitgehend deckungsgleich mit der IFI Strategie des BMF und von der Zielsetzung geprägt, Armut zu mindern und mehr Zugang zu Wasser und Energie zu schaffen, Krisen zu begegnen und den Bedürfnissen fragiler Staaten besonders Rechnung zu tragen. Internationale Fonds wie IDA oder ADF weisen über komparative Vorteile in der Erreichung dieser Ziele auf, da sie durch das gezielte Pooling von Ressourcen der internationalen Gebergemeinschaft nicht über spezifisches Know-How sondern auch über Größenvorteile verfügen.

5. Ausblick: nächste Schritte

- Die parlamentarische Befassung beider Fondsauffüllungen (IDA-17 und ADF-XIII) ist im IFI Beitragsgesetz 2014 vorgesehen (Beschlussfassung im Plenum voraussichtlich am 10./11. Dezember 2014).
- Nächster Ergebnisbericht an den Nationalrat ist nach der Halbzeitprüfung von IDA-17 und ADF-XIII, welche beide im Herbst 2015 erfolgen, vorgesehen. Ein gemeinsamer Bericht wird somit Ende 2015 dem Nationalrat vorgelegt.

6. Anhang: Results Frameworks für IDA-16 und ADF-XII

Anhang 1: IDA-16 Results Measurement System (Stand Oktober 2014).

Anhang 2: ADB-Results Measurement Framework

Wien, 02.12.2014