

Thiele, Rainer

**Article — Digitized Version**

## Perspektiven der Entwicklungszusammenarbeit

Die Weltwirtschaft

**Provided in Cooperation with:**

Kiel Institute for the World Economy – Leibniz Center for Research on Global Economic Challenges

*Suggested Citation:* Thiele, Rainer (2003) : Perspektiven der Entwicklungszusammenarbeit, Die Weltwirtschaft, ISSN 0043-2652, Springer, Heidelberg, Iss. 4, pp. 383-395

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/2899>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

# Perspektiven der Entwicklungszusammenarbeit

Von **Rainer Thiele**

Mit den so genannten *Millennium Development Goals* haben sich die Vereinten Nationen sehr ehrgeizige entwicklungspolitische Ziele gesetzt – so unter anderem das Ziel, die weltweite Armut bis 2015 zu halbieren. Zur Erreichung dieser Ziele wird auch von der internationalen Entwicklungszusammenarbeit ein entscheidender Beitrag erwartet. So geht etwa die Weltbank von der Prämisse aus, dass eine Verdoppelung der Entwicklungshilfe erforderlich wäre, und von Nicht-Regierungsorganisationen sind noch weit höhere Forderungen zu hören.

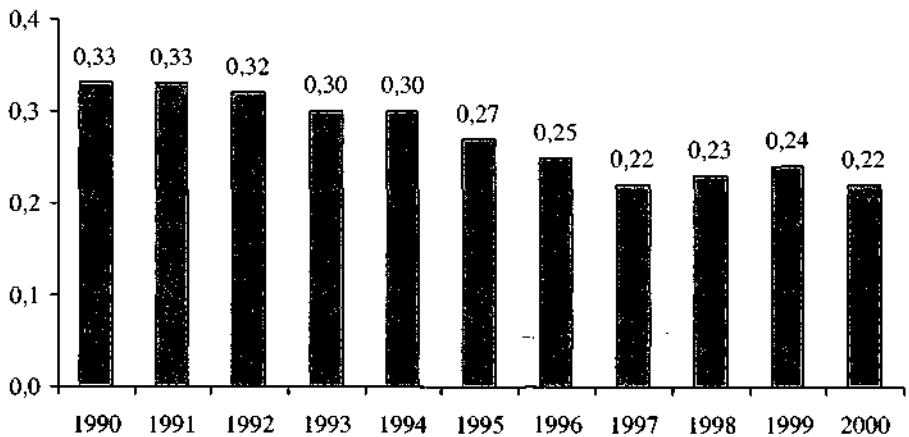
In diesem Beitrag wird untersucht, inwieweit diese hohen Erwartungen an die Entwicklungszusammenarbeit gerechtfertigt sind. Zunächst wird ein Überblick über die Entwicklung der Hilfszahlungen in den neunziger Jahren gegeben, und es werden die Gründe für diese Entwicklung diskutiert. Anschließend wird herausgearbeitet, wie die Entwicklungszusammenarbeit ausgestaltet werden muss, damit sie einen positiven Einfluss auf Wachstum und Armutsbekämpfung in den Nehmerländern ausüben kann. Der Beitrag endet mit einem kurzen Fazit.

## **Abnehmende Zahlungsbereitschaft in den neunziger Jahren**

Die in der OECD zusammengeschlossenen Industrieländer haben in der letzten Dekade jährlich zwischen 50 und 60 Mrd. US-Dollar für die internationale Entwicklungszusammenarbeit aufgewendet. Setzt man diese Beträge ins Verhältnis zum Bruttosozialprodukt (BSP) der Geberländer, so ergibt sich ein eindeutig negativer Trend: Zwischen 1990 und 2000 ist der Anteil der Entwicklungshilfe am BSP der OECD-Staaten deutlich von 0,33 Prozent auf 0,22 Prozent gesunken (Schaubild 1). Nur wenige Länder wie die Niederlande und Schweden haben sich von dem vorherrschenden Trend abgekoppelt. Die vorübergehende leichte Erholung der Hilfszahlungen in den Jahren 1998 und 1999 ist auf Sonderfaktoren zurückzuführen, insbesondere auf das starke Engagement Japans in seinen Nachbarländern nach Ausbruch der Asienkrise 1997/98. Eine Umkehrung des negativen Trends wurde zwar im März 2002 auf einer Konferenz der Vereinten Nationen zur Entwicklungsfinanzierung in Monterrey, Mexiko, angekündigt, wo u.a. die Vereinigten Staaten und die Mitgliedsländer der EU eine Erhöhung ihrer Etats für die Entwicklungszusammenarbeit von 0,1 auf 0,15 Prozent bzw. von 0,33 auf 0,39 Prozent versprochen. Es bleibt aber abzuwarten, ob diese Ankündigungen auch in die Tat umgesetzt werden.

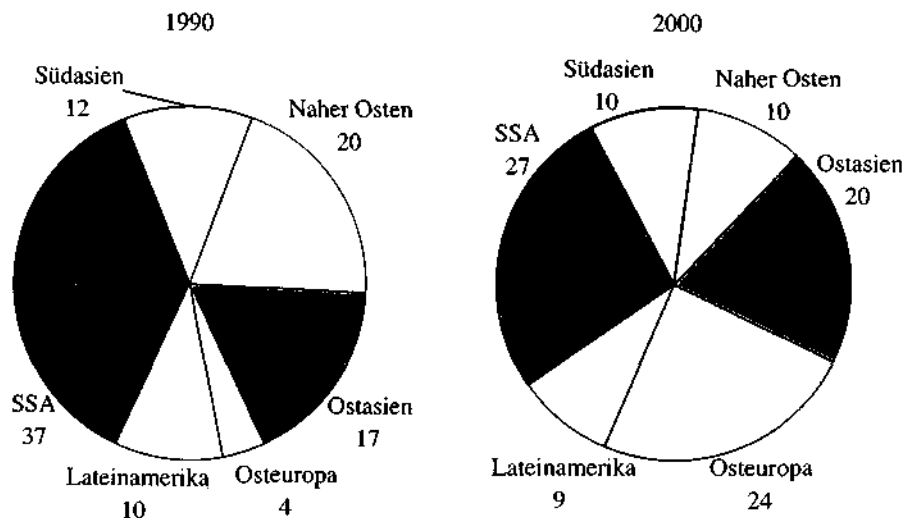
Neben dem allgemeinen Trend ist noch zu berücksichtigen, dass nach dem Fall des Eisernen Vorhangs eine erhebliche Umschichtung der Entwicklungshilfe zugunsten der Länder Osteuropas und Zentralasiens und zu Lasten von Afrika südlich der Sahara (SSA) und dem Nahen Osten stattgefunden hat (Schaubild 2). Als Folge dieser Strukturverschiebung ist der Anteil der ärmsten Regionen, Südasien und SSA, von 50 auf 37 Prozent gesunken, d.h., sie haben im Jahr 2000 weniger von einem kleiner gewordenen Kuchen erhalten.

Schaubild 1: Entwicklungshilfe der OECD-Staaten, 1990–2000 (in Prozent des BSP)



Quelle: World Bank (2001a).

Schaubild 2: Anteile der Regionen an der Entwicklungshilfe, 1990 und 2000



Quelle: Wie Schaubild 1.

### Gründe für die abnehmende Zahlungsbereitschaft

Für die rückläufigen Hilfszahlungen in den neunziger Jahren werden im Wesentlichen vier Erklärungen angeboten (Nestmann und Weder 2002), von denen zwei allerdings wenig plausibel erscheinen. Zum einen wird das Ende des Kalten

Krieges als Ursache dafür angesehen, dass in den Geberländern die einst dominierenden strategischen Motive für die Vergabe von Entwicklungshilfe weggefallen sind. Dies dürfte von Anfang an nur eingeschränkt zugetroffen haben, weil wichtige Partnerschaften wie die zwischen Frankreich und seinen ehemaligen Kolonien bestehen blieben, und spätestens seit dem 11. September 2001 spielen strategische Interessen in der Entwicklungszusammenarbeit wieder eine entscheidende Rolle. So haben die Vereinigten Staaten z.B. Pakistan Unterstützung als Gegenleistung für die Mitwirkung in der Antiterrorkoalition zugesagt. Zum anderen wird auf die enorm gestiegenen privaten Kapitalzuflüsse in Entwicklungsländer verwiesen, die die Bedeutung der Entwicklungshilfe mehr und mehr verringern. Von den Portfolio- und Direktinvestitionen profitieren jedoch vor allem die Schwellenländer in Asien und Lateinamerika, und nicht die Niedrigeinkommensländer in SSA, die am stärksten von der nachlassenden öffentlichen Kapitalzufuhr betroffen sind.

Nicht von der Hand zu weisen ist ein drittes Argument, demzufolge die Einschnitte in den Entwicklungshilfeetats Resultat der allgemeinen Fiskalprobleme sind, die in weiten Teilen der OECD vorherrschen. Dieses Argument muss aber insofern relativiert werden, als es in den meisten Geberländern bei der Entwicklungshilfe um einen Anteil am BSP von weit weniger als 1 Prozent geht. Am stärksten zu der abnehmenden Zahlungsbereitschaft hat wohl die sich in Geberkreisen immer weiter ausbreitende Einschätzung beigetragen, dass die Entwicklungszusammenarbeit der letzten Jahrzehnte eindeutig ihr Ziel verfehlt hat, Wachstum und Armutsbekämpfung zu unterstützen, und dies in besonderem Maße in SSA.

Diese pessimistische Einschätzung wird in ökonometrischen Studien bestätigt. Stellvertretend hierfür steht eine von der Weltbank durchgeführte Untersuchung für einen Querschnitt von 56 Entwicklungsländern, deren wesentliche Ergebnisse in Tabelle 1 aufgeführt sind. Aus Regression 1 geht hervor, dass es während des Zeitraums 1970–1993 im Länderdurchschnitt keinen messbaren Effekt der Entwicklungshilfe auf das Wirtschaftswachstum gegeben hat,<sup>1</sup> während sich ein Index für die Güte der Wirtschaftspolitik, der aus dem Budgetdefizit, der Inflationsrate und dem Offenheitsgrad der Volkswirtschaft zusammengesetzt ist, als hoch signifikant erweist. Wie Regression 2 zeigt, ist Entwicklungshilfe allerdings nicht zwangsläufig wirkungslos. Für die Ländergruppe mit akzeptablen wirtschaftspolitischen Rahmenbedingungen ergibt sich ein signifikanter Wachstumseffekt.

Dieses letzte Resultat hat die Weltbank in der Vorbereitung auf die Geberkonferenz in Monterrey aufgegriffen und berechnet, dass sie ihre Mittel in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre viel stärker als zuvor an Länder mit annehmbarer Wirtschaftspolitik vergeben hat, und damit der Zusammenhang zwischen Entwicklungshilfe und Wachstum wahrscheinlich enger geworden ist (World

---

<sup>1</sup> Dieses Ergebnis deckt sich mit dem einer viel zitierten früheren Studie von Boone (1996). Es existieren allerdings auch neuere Untersuchungen (Dalgaard und Hansen 2001; Hansen und Tarp 2001), die die Robustheit der Ergebnisse von Burnside und Dollar in Frage stellen und unter bestimmten Bedingungen einen positiven Einfluss der Entwicklungshilfe auf das Wirtschaftswachstum ermitteln.

Tabelle 1: Wachstumswirkungen der Entwicklungshilfe 1970–1993

<i>Regression 1</i>
Wachstum des BIP pro Kopf = 0,99 Politikindex*** + 0,03 Hilfe/BIP
<i>Regression 2</i>
Wachstum des BIP pro Kopf = 0,71 Politikindex*** – 0,02 Hilfe/BIP + 0,19 (Hilfe/BIP) • Politikindex**
*** Hoch signifikant (1 vH Irrtumswahrscheinlichkeit)
** Signifikant (5 vH Irrtumswahrscheinlichkeit)
<i>Anmerkung:</i> Neben dem Politikindex und der Entwicklungshilfe gibt es noch andere signifikante Variablen (insbesondere regionale Dummy-Variablen zur Erfassung geographischer Unterschiede), deren Ergebnisse hier nicht berichtet werden.

Quelle: Burnside und Dollar (2000).

Bank 2002a). Nunnenkamp (2002) zeigt jedoch, dass die von der Weltbank errechnete Struktur der Mittelverwendung stark von zwei kleinen Ländern mit extrem hohen Zuflüssen (Kap Verde und Honduras) abhängt. Entfernt man diese beiden Länder aus der Stichprobe, so lässt sich die Umorientierung der Weltbankkredite nicht mehr nachweisen. Insgesamt dürfte also der Befund weitgehend wirkungsloser öffentlicher Kapitaltransfers weiterhin gelten.

### Voraussetzungen für eine effektivere Entwicklungszusammenarbeit

Sieht man die geringe Effektivität der bisherigen Entwicklungszusammenarbeit als Hauptursache für die abnehmende Zahlungsbereitschaft auf Seiten der Industrieländer an, so folgt daraus, dass ein weiterer Fall in die Bedeutungslosigkeit nur dann zu vermeiden ist oder überhaupt vermieden werden sollte, wenn durch Reformen die Erfolgslage deutlich verbessert werden kann. Um Hinweise auf die dabei notwendigen Prioritäten zu erhalten, wird zunächst ein kurzer Überblick über die wesentlichen Faktoren gegeben, die einer erfolgreichen wirtschaftlichen Entwicklung entgegenstehen. Daran anschließend werden mögliche Reformschritte in drei verschiedenen Feldern diskutiert.

#### Identifizierung von Entwicklungsempässen

Die Ergebnisse der empirischen Wachstumforschung legen eine Zuordnung der wichtigsten Determinanten der wirtschaftlichen Entwicklung zu den Bereichen „Geographie“, „Wirtschaftspolitik“ und „Institutionen“ nahe (Übersicht 1), wobei bisher kein endgültiger Konsens über die Gewichte der einzelnen Faktoren zustande gekommen ist. Einige Entwicklungsökonominnen – insbesondere Jeffrey Sachs und verschiedene Koautoren (Bloom und Sachs 1998; Gallup und Sachs 1999) – haben geographische Nachteile wie die ungünstigen Bedingungen für die landwirtschaftliche Produktion als wichtigste Ursache für den niedrigen

*Übersicht 1: Wichtige Engpassfaktoren der wirtschaftlichen Entwicklung**Geographie*

Anfälligkeit für Krankheiten (AIDS, Malaria, Tuberkulose)  
 geringe landwirtschaftliche Produktivität (geringe Bodenfruchtbarkeit, wenig Regen)  
 hohe Transportkosten (häufig kein Zugang zum Meer)

*Wirtschaftspolitik*

schlechtes makroökonomisches Management (z.B. hohe Inflation, überbewertete Währung)  
 wachstumshemmende Strukturpolitik (z.B. Protektion, Diskriminierung des Agrarsektors)  
 geringe Qualität öffentlicher Dienstleistungen (z.B. Bildungspolitik)

*Institutionen*

fehlende Eigentumsrechte (z.B. an landwirtschaftlichen Flächen)  
 fehlende Rechtssicherheit  
 politische Instabilität

*Quelle:* Eigene Zusammenstellung.

Entwicklungsstand in fast allen tropischen und subtropischen Ländern identifiziert. Sie plädieren dementsprechend auch für eine Umschichtung der Entwicklungshilfe zugunsten von Maßnahmen, die dazu geeignet sind, die geographischen Entwicklungshemmnisse soweit wie möglich zu überwinden (siehe unten). Aufgrund methodischer Mängel dürften die zitierten Studien die Auswirkungen der Geographie auf das Wirtschaftswachstum jedoch überschätzen, und die Wirtschaftspolitik dürfte eine mindestens gleichwertige Rolle spielen. Die Bedeutung der Wirtschaftspolitik, die oben bereits angedeutet wurde, wird in einer Vielzahl empirischer Studien nachgewiesen. Insbesondere der Einfluss des Offenheitsgrades einer Volkswirtschaft erweist sich in den meisten Wachstumsregressionen als signifikant positiv (z.B. Collier und Gunning 1999).

Der Aufbau eines funktionierenden Rechtsstaats und anderer Institutionen wurde stets als unabdingbar für dauerhaftes Wirtschaftswachstum angesehen, obwohl Institutionen lange keiner empirischen Analyse zugänglich waren. Dies hat sich in letzter Zeit geändert, und die vorliegenden Untersuchungen bestätigen, dass angemessene institutionelle Rahmenbedingungen wachstumsfördernd sind. Eine aktuelle Querschnittsanalyse für 72 Länder von Easterly und Levine (2002) legt sogar den Schluss nahe, dass institutionelle Reformen *die* entscheidende Voraussetzung für die Einleitung eines langfristigen Entwicklungsprozesses sind.

*Selektivität der Mittelvergabe*

Aus der Bedeutung der Rahmenbedingungen für den Wachstumsprozess und der Erkenntnis, dass Hilfszahlungen wahrscheinlich nur dann einen positiven Wachstumseffekt haben, wenn sie mit „guter“ Politik verbunden sind, ergibt sich die Forderung nach einer selektiveren Vergabe öffentlicher Mittel. Berücksicht-

sichtigt man zusätzlich, dass das Oberziel der Entwicklungszusammenarbeit die Bekämpfung der Armut ist, so sollte Entwicklungshilfe vorwiegend an arme Länder mit „guter“ Politik gehen. Dies ist in der Vergangenheit nicht annähernd geschehen. So war z.B. die Kreditallokation der Weltbank weder mit dem Entwicklungsstand noch mit der Qualität der Wirtschaftspolitik in den Zielländern korreliert (Nunnenkamp 2002).

Tabelle 2 illustriert am Beispiel SSA, wie die mit einer stärkeren Selektivität einhergehende Umschichtung der Mittel aussehen könnte. In der ersten Spalte ist das BIP pro Kopf in aufsteigender Reihenfolge als Indikator für den Entwicklungsstand angegeben.<sup>2</sup> Die Hilfszahlungen im Verhältnis zum BIP sind in der zweiten Spalte enthalten. Dieser Indikator findet deshalb Berücksichtigung, weil anzunehmen ist, dass die Absorptionsfähigkeit der Empfängerländer mit steigenden Zuflüssen sinkt, es also abnehmende Grenzerträge der Entwicklungshilfe gibt. Besonders schnell wird der Bereich abnehmender Grenzerträge in Ländern mit mangelhaften Rahmenbedingungen erreicht. In der dritten Spalte werden Angaben über die Qualität der politischen und institutionellen Rahmenbedingungen gemacht, die auf einem umfassenden, aus 20 Komponenten zusammengesetzten und von der Weltbank entwickelten Index basieren (Übersicht 2). Schließlich wird in der letzten Spalte für jedes Land ein Urteil darüber gefällt, ob anhand der drei genannten Kriterien ein Anstieg (+) oder ein Rückgang (-) der Entwicklungshilfeszahlungen angeraten ist.

Es zeigt sich, dass die Mittelumschichtung eine große Zahl von Ländern in SSA betreffen würde. Sierra Leone z.B. hat zwar das weltweit niedrigste Pro-Kopf-Einkommen und damit einen großen potenziellen Bedarf an Kapitalzuflüssen, kann aber unter den vorherrschenden Rahmenbedingungen bei weitem keine 16 Prozent des BIP absorbieren. Uganda hingegen, das einzige Niedrigeinkommensland, dessen Politik als sehr gut eingestuft wird, erhält nur einen durchschnittlichen Betrag und könnte wahrscheinlich noch zusätzliche Mittel produktiv verwenden. Unter den Mitteleinkommensländern befinden sich zwei (Angola und Äquatorial-Guinea) mit derart ungünstigen Rahmenbedingungen, dass eine Einstellung der Hilfszahlungen gerechtfertigt wäre. Die reicheren Mitteleinkommensländer Botswana und Mauritius sind trotz ihrer für SSA vorbildlichen Wirtschaftspolitik zu Recht von der Entwicklungshilfe weitgehend abgeschnitten, weil sie die als notwendig erachteten Programme selbst finanzieren können.<sup>3</sup>

Insgesamt würde eine konsequente Umsetzung des Prinzips der Selektivität zumindest vorübergehend zu einer weiteren Verringerung der schon jetzt rückläufigen Zuflüsse nach SSA führen, weil die meisten Länder zwar arm sind, aber gleichzeitig die politischen und institutionellen Voraussetzungen für eine wach-

<sup>2</sup> Im Prinzip kann ein Indikator der absoluten Armut – z.B. die Armutsrate oder die Armuts-lücke – die Notwendigkeit öffentlicher Kapitalzufuhr für ein Land besser abbilden als das BIP pro Kopf, das Unterschiede in der Einkommensverteilung vernachlässigt. Daten zur Armutssituation stehen jedoch nur in einem Teil der Entwicklungsländer zur Verfügung.

<sup>3</sup> Eine Ausnahme dürfte die sehr kostenintensive Bekämpfung von AIDS darstellen, bei der Mitteleinkommensländer mit hoher Infektionsrate wie Botswana trotz ihres relativ hohen Durchschnittseinkommens auf internationale Unterstützung angewiesen sind.

Tabelle 2: Kriterien für die Umschichtung von Entwicklungshilfe in SSA 1998

Land	BIP pro Kopf (Kaufkraftparitäten)	Hilfe/BIP	Rahmen- bedingungen <sup>a</sup>	Angezeigte Richtung
<i>Niedrige Einkommen</i>				
Sierra Leone	457	15,9	schlecht	-
Tansania	482	11,6	mittel	
Malawi	581	25,0	mittel	-
Burundi	583	8,7	schlecht	-
Äthiopien	599	10,1	gut	+
Guinea-Bissau	658	46,6	schlecht	--
Dem. Rep. Kongo	765	2,3	sehr schlecht	
Niger	768	14,0	schlecht	-
Rep. Kongo	771	3,4	schlecht	
Mosambik	774	26,8	mittel	
Madagaskar	779	13,2	schlecht	-
Ruanda	840	17,3	schlecht	-
Tschad	867	9,9	schlecht	-
Burkina Faso	899	16,1	mittel	-
Uganda	1094	9,6	sehr gut	+
ZAR	1097	11,5	schlecht	-
Senegal	1361	10,8	gut	
Togo	1435	9,1	mittel	-
Kamerun	1542	4,9	mittel	
Elfenbeinküste	1637	7,0	gut	+
Ghana	1797	7,4	gut	+
Lesotho	1814	7,4	gut	+
Guinea	1894	10,0	schlecht	-
<i>Mittlere Einkommen</i>				
Angola	2253	8,3	sehr schlecht	--
Simbabwe	2970	4,4	schlecht	-
Äqu. Guinea	3847	5,5	sehr schlecht	-
Kap Verde	4210	24,1	gut	-
Namibia	5761	5,3	gut	
Botswana	6488	2,2	sehr gut	
Mauritius	8826	1,0	sehr gut	

<sup>a</sup> Gemessen an dem von der Weltbank konzipierten Politikindex.

Quelle: Collier und Dollar (2001), World Bank (2002b), eigene Bewertung.

tumsfördernde Mittelverwendung nicht erfüllen. Letzteres gilt im Besonderen für die ärmsten Länder mit Pro-Kopf-Einkommen von weniger als 1 000 US-Dollar. Mittelfristig wäre allerdings zu erwarten, dass der Entzug von öffentlichen Transfers und damit der Verlust einer wichtigen Einnahmequelle Regierungen zwingen würde Reformen durchzuführen, die dann wiederum von den Gebern unterstützt würden.



## Übersicht 2: Kriterien zur Beurteilung von politischen und institutionellen Rahmenbedingungen

<i>Makroökonomisches Management:</i>	Inflations- und Leistungsbilanzmanagement Fiskalpolitik Schuldenmanagement Nachhaltigkeit der Entwicklungsstrategie
<i>Strukturpolitik:</i>	Handelspolitik und Wechselkursregime Finanzmarktentwicklung und -regulierung Effizienz des Bankensektors und Ersparnismobilisierung Wettbewerbsbedingungen für den Privatsektor Faktor- und Gütermarktregulierungen Umweltpolitik
<i>Sozialpolitik:</i>	ökonomische Chancengleichheit gleicher Zugang zu staatlichen Dienstleistungen Investitionen in Humankapital soziale Sicherungsnetze Armutsanalyse und -monitoring
<i>Öffentliche Verwaltung/Institutionen:</i>	Eigentumsrechte und Rechtssicherheit Qualität des Budgetprozesses Effizienz der Einnahmenerzielung Effizienz der Staatsausgaben Transparenz, Verantwortlichkeit und Korruption im öffentlichen Dienst

Quelle: In Anlehnung an World Bank (2002b).

Eine Orientierung an den Kriterien „Armut“ und „Politik“ könnte die Entwicklungszusammenarbeit wesentlich effektiver machen. Die Umsetzung einer solchen Strategie ist jedoch mit einer Reihe von Schwierigkeiten verbunden. Zunächst ist die Bewertung der Rahmenbedingungen problembehaftet. Während Ungenauigkeiten bei der Messung einiger Komponenten des Politikindex die Gesamtbewertung nicht zu sehr beeinflussen dürften, wiegt die Tatsache schwerer, dass die Weltbank als Urheber und bisher alleiniger Anwender einen Anreiz hat, systematisch zu optimistische Einschätzungen abzugeben, damit ihr Kreditvolumen nicht schrumpft. Um diesem Verhalten zu begegnen, müssten externe Experten zumindest an der Bewertung mitwirken, wenn nicht sogar die Verantwortung dafür übernehmen.

Des Weiteren können sich die Rahmenbedingungen sehr schnell ändern, wie das Beispiel Simbabwe zeigt, wo innerhalb weniger Jahre aus einem Vorzeigefall ein Krisenherd wurde. Es ist nicht auszuschließen, dass die Konzentration der Entwicklungshilfe auf Länder mit „guter“ Politik solche Veränderungen begünstigt, indem ein Anreiz erzeugt wird, auf die externe Unterstützung zu vertrauen und in den Eigenanstrengungen nachzulassen (Langhammer 2002). Zwar kann veränderten Rahmenbedingungen durch eine regelmäßige Aktualisierung der

Politikbewertung Rechnung getragen werden. Fraglich ist aber, ob auch die Geber hinreichend flexibel reagieren können und wollen. Die Vergangenheit zeigt jedenfalls, dass sowohl multilaterale als auch bilaterale Geber oft sehr lange an vermeintlichen „Erfolgsgeschichten“ festhalten. Auch hierfür ist Simbabwe ein gutes Beispiel. Schließlich stehen die bereits oben erwähnten strategischen Motive in der Entwicklungszusammenarbeit einer selektiven Mittelvergabe entgegen.<sup>4</sup>

### *Stärkung der Reformbereitschaft*

Die geringe Selektivität der Mittelvergabe ist aller Wahrscheinlichkeit nach nicht nur auf strategische Interessen und die Inflexibilität der Geber zurückzuführen. Ebenfalls eine Rolle spielen dürfte das Bemühen, der armen Bevölkerung auch in schlecht geführten Staaten Unterstützung zu gewähren. Um die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit in solchen Ländern sicherzustellen, werden im Wesentlichen zwei Strategien verfolgt: Zum einen wird – insbesondere vom Internationalen Währungsfonds und der Weltbank – der Versuch unternommen, Hilfszahlungen im Rahmen von Strukturanpassungsprogrammen an die Durchführung makroökonomischer und struktureller Reformen zu knüpfen (Konditionalität). Zum anderen wird – insbesondere von den bilateralen Gebern – eine Vielzahl von Einzelprojekten in fast allen Entwicklungsländern durchgeführt.

Beide Strategien können als weitgehend gescheitert angesehen werden. Bei der Konditionalität hat sich herausgestellt, dass sie in kaum einem Fall in der Lage gewesen ist, die Reformbereitschaft reformunwilliger Regierungen zu erkaufen. Selbst eine intensive Überwachung der finanzierten Programme hat in der Regel nicht zum Erfolg geführt (Dollar und Svensson 2000), was zu einem guten Teil daran liegt, dass die Drohung eines Mittelentzugs bei Fehlverhalten nur äußerst selten wahr gemacht worden ist. Manchmal haben die im Zeitablauf immer zahlreicher gewordenen Auflagen auch die Reformbereitschaft an sich reformwilliger Regierungen gebremst, indem sie die Identifizierung (die so genannte *Ownership*) mit den nicht selbst ausgearbeiteten Programmen erschwert haben (Thiele und Wiebelt 2000). Im Rahmen der Projekthilfe für Länder mit schlechter Regierungsführung hat es viele Vorhaben gegeben, die zwar während ihrer Laufzeit erfolgreich erschienen, danach aber wegen ausbleibender Investitionen in die Instandsetzung zu Entwicklungsruinen verkommen sind. Hinzu kommt das Problem, dass die transferierten Mittel fungibel sind, d.h. dass die externe Finanzierung von Projekten wie dem Bau einer Schule Regierungen häufig dazu veranlasst, ihre Eigeninvestitionen in demselben Bereich zu kürzen (Feyzioglu et al. 1998).

---

<sup>4</sup> Als weiteres Problem großzügiger Hilfszahlungen wird häufig genannt, dass die Zuflüsse eine reale Aufwertung auslösen und damit die Wettbewerbsfähigkeit der Exportindustrie beeinträchtigen (Dutch-Disease-Effekt). Dieses Argument ist wenig stichhaltig, weil derselbe Effekt sich auch bei anderen Kapitalimporten (Bankkredite, Direktinvestitionen) einstellt. Da aufholende Länder einen hohen Kapitalbedarf haben, lässt sich eine Aufwertungstendenz nicht vermeiden. Sie lässt sich nur abmildern, indem die Mittel investiv verwendet werden.

Wird das Prinzip der Selektivität in die Entwicklungszusammenarbeit eingeführt, so verbleibt für die Konditionalität nur noch eine residuale Rolle, weil ihre Funktion als Druckmittel an Bedeutung verliert. Die Erfahrungen erfolgreicher Reformländer wie Ghana und Uganda zeigen, dass am Anfang des Reformprozesses von außen auferlegte Konditionen durchaus erwünscht sind, damit die Wirtschaftspolitiker in der unsicheren Übergangsphase sich selbst die Hände binden und ihre Reformbereitschaft gegenüber der eigenen Bevölkerung signalisieren können (Devarajan et al. 2001). Die Zahl der Auflagen sollte jedoch von Anfang an begrenzt sein, und es sollte von Detailregelungen abgesehen werden, um Raum für die Eigeninitiative der Reformer zu lassen. Sobald der Reformprozess sich fester verankert, sollte die Konditionalität abgebaut werden. In dieser Phase bestünde die wesentliche Aufgabe der Bretton-Woods-Institutionen darin, bei Bedarf technische Hilfe zu gewähren. Weitestgehend auf den Know-how-Transfer sollte sich auch die Projektfinanzierung beschränken. Während große Finanzvolumina für Projekte in Ländern mit schlechter Regierungsführung ergebnislos versickern würden, ist es Ländern mit besserer Regierungsführung zuzutrauen, allgemeine Budgethilfen in selbst definierte prioritäre Projekte zu lenken.

Einen Schritt in Richtung einer stärker auf die Eigeninitiative setzenden Entwicklungszusammenarbeit haben IWF und Weltbank im Rahmen der jüngsten Entschuldungsinitiative für arme und hochverschuldete Länder getan. Als Voraussetzung für die Streichung von Schulden müssen die betroffenen Länder eigenständig eine Armutsreduzierungsstrategie formulieren, die Ziele und Instrumente in den Bereichen makroökonomische Stabilisierung, Wachstum und Armutsbekämpfung nennt. Wie eine für Bolivien durchgeführte Fallstudie zeigt (Wiebelt et al. 2002), ist ein solches Vorgehen durchaus dazu geeignet, die Akzeptanz von Reformprogrammen zu erhöhen. Kanbur et al. (1999) haben einen noch weitergehenden Vorschlag unterbreitet. Sie plädieren dafür, dass alle Geber ihre zugesagte Entwicklungshilfe in einen Fonds einzahlen, aus dem die Empfängerländer Mittel abrufen können, wenn sie überzeugende Entwürfe für Projekte und Programme vorlegen. Dies würde nicht nur die *Ownership* stärken, sondern auch das unkoordinierte Wirken der verschiedenen Geber beenden, welches strategisches Handeln begünstigt und die administrativen Kapazitäten in den Nehmerländern stark beansprucht. Aber gerade den diskretionären Spielraum werden sich die einzelnen Geber wohl kaum nehmen lassen.

#### *Bereitstellung internationaler öffentlicher Güter*

Neben institutionellen und wirtschaftspolitischen Hemmnissen stellen geographische Nachteile, und hier insbesondere die Anfälligkeit für Krankheiten und die niedrige landwirtschaftliche Produktivität in den Tropen, Engpassfaktoren für die wirtschaftliche Entwicklung dar. Dem Ausgleich geographischer Nachteile widmen sich schon jetzt verschiedene internationale Institutionen wie die Weltgesundheitsorganisation, die Landwirtschafts- und Ernährungsorganisation der Vereinten Nationen und die internationalen Agrarforschungszentren. Um in diesem Bereich wirkliche Durchbrüche – etwa die Entwicklung von Impfstoffen

für Malaria oder AIDS – zu realisieren, bedarf es allerdings Forschungs- und Entwicklungsausgaben, die die finanziellen Möglichkeiten der genannten Institutionen bei weitem übersteigen. Vom Privatsektor allein sind die notwendigen Investitionen ebenfalls nicht zu erwarten, und zwar selbst dann nicht, wenn großzügiger Patentschutz gewährt würde, weil die kaufkräftige Nachfrage in den Tropenländern zu gering ist. Die Bereitstellung des internationalen öffentlichen Gutes „Forschung und Entwicklung“ im Gesundheits- und Agrarbereich kann deshalb nur in einer Zusammenarbeit zwischen privatem und öffentlichem Sektor (*Public-Private-Partnership*) erfolgen.

Ein vielversprechender Ansatz für eine solche Zusammenarbeit bestünde darin, einen Markt zu schaffen, indem die Geber die mangelnde Kaufkraft der Entwicklungsländer ausgleichen (Sachs 1999). Die Geber könnten sich z.B. verpflichten, für einen wirksamen Impfstoff einen vorher festgelegten Preis zu entrichten. Dann hätte die pharmazeutische Industrie einen Anreiz, Teile ihres Forschungssetats zugunsten der Entwicklungsländer umzuwidmen. Auf ähnliche Weise könnten Biotechnologieunternehmen dazu bewegt werden, mehr Ressourcen in die Entwicklung dürre- oder schädlingsresistenter Getreidesorten für die Tropen zu investieren. Die Zahlungsverpflichtung würde in jedem Fall erst bei einem Durchbruch in der Forschung wirksam. Damit die Mittel zur Finanzierung dieser und anderer internationaler öffentlicher Güter unabhängig von jährlichen Haushaltsberatungen zur Verfügung stehen, schlägt Langhammer (2002) die Einrichtung eines Kapitalstocks vor, den Geber- und Nehmerländer entsprechend ihrer Zahlungsfähigkeit speisen. Werden die Opportunitätskosten eines solchen Vorhaltens von Kapital als zu hoch angesehen, ist auch die Gewährung von Steuerkrediten in Höhe der zum festgelegten Preis bewerteten Verkäufe für die erfolgreichen Unternehmen denkbar.

Konzertierte Anstrengungen in der internationalen Agrar- und Gesundheitsforschung können hohe soziale Erträge abwerfen, die aber wiederum von den Rahmenbedingungen in den einzelnen Ländern abhängig sind, weil zwar die Forschung im supranationalen Rahmen stattfindet, die Anwendung aber län-derbezogen ist. So dürften verbesserte Getreidesorten nur dann zu signifikant höheren Einkommen für die Landwirte führen, wenn auch funktionsfähige Input- und Outputmärkte existieren. Ebenso hätte die erfolgreiche Bekämpfung von Krankheiten nur einen humanitären, aber wohl kaum einen messbaren gesamtwirtschaftlichen Effekt, wenn das gestärkte Humankapital nicht Gewinn bringend auf dem Arbeitsmarkt eingesetzt werden kann.

## Fazit

Die internationale Entwicklungszusammenarbeit hat in den vergangenen Jahrzehnten ihre selbst gesteckten Ziele bei weitem nicht erreicht. Damit dies in Zukunft eher möglich wird, sollten sich die Geber darauf konzentrieren, bereits begonnene wirtschaftspolitische und institutionelle Reformen in Entwicklungsländern zu unterstützen und durch Mittelentzug Regierungen in schlecht geführten Staaten zur Einleitung von Reformen zu bewegen. Gelänge es auf diese Weise, die Rahmenbedingungen in den Entwicklungsländern insgesamt

zu verbessern, wären zusätzliche internationale Bemühungen zur Beseitigung geographischer Nachteile Erfolg versprechend. Von einer derart ausgestalteten Entwicklungszusammenarbeit wäre ein – wenn auch wahrscheinlich bescheidener – Beitrag zur weltweiten Armutsbekämpfung zu erwarten.

Auf dem Weg zu einer effektiveren Entwicklungszusammenarbeit ist jedoch mit einer Reihe von Hindernissen zu rechnen. Auf der Geberseite dürften vor allem strategische Interessen einer rationalen Mittelvergabe entgegenstehen. Auch das häufige Festhalten an vermeintlichen Erfolgsfällen gefährdet die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit. Auf der Nehmerseite ist davon auszugehen, dass eine Reihe von Ländern auch nach dem Ausbleiben öffentlicher Kapitalzufuhr nicht reformbereit sein werden. Dies gilt insbesondere dort, wo Erlöse aus Rohstoffen der Elite ein gesichertes Auskommen ermöglichen. Zudem dürfte es vor allem den ärmsten Ländern schwer fallen, ohne massive technische Hilfe konsistente Reformprogramme zu entwerfen. Schließlich ist zu bedenken, dass der für den Entwicklungsfortschritt womöglich entscheidende Aufbau von Institutionen lange Zeit in Anspruch nimmt. Alles in allem ist deshalb eine positive Bilanz der Entwicklungszusammenarbeit auch in Zukunft keineswegs gesichert.

### Summary

Aid flows to developing countries have experienced a marked decline over the last decade. The main reason for this development appears to be that donors have increasingly become aware of their failure to promote growth and alleviate poverty in recipient countries. As a means to increase aid effectiveness, reforms in three areas are most promising. First, aid should be concentrated on poor countries with reasonable policies and institutions where the funds can be used most productively. Second, donors should encourage policy reform by withdrawing support from badly governed countries and by strengthening reform ownership. The latter would include a less prominent role for conditionality and project aid, which both constrain local responsibility. Third, in an improved policy environment, investments in agricultural research and the treatment of tropical diseases could help overcome the geographical disadvantages that confront most of the poor people in the tropics. With these reforms, aid might live up to expectations, but it has to be kept in mind that political factors, such as strategic motives among donors, can easily block their implementation.

### Literatur

- Boone, P. (1996). Politics and the Effectiveness of Foreign Aid. *European Economic Review* 40: 289–329.
- Bloom, D. E., und J. D. Sachs (1998). Geography, Demography and Economic Growth in Africa. *Brookings Papers on Economic Activity* 2: 207–295.
- Burnside, C., und D. Dollar (2000). Aid, Policies, and Growth. *The American Economic Review* 90 (4): 847–868.

- Collier, P., und D. Dollar (2001). Can the World Cut Poverty in Half? How Policy Reform and Effective Aid Can Meet International Development Goals. *World Development* 29 (11): 1787–1802.
- Collier, P., und J. W. Gunning (1999). Explaining African Economic Performance. *Journal of Economic Literature* 37: 64–111.
- Dalgaard, D. J., und H. Hansen (2001). On Aid, Growth and Good Policies. *Journal of Development Studies* 37 (6): 17–41.
- Devarajan, S., D. Dollar und T. Holmgren (2001). *Aid and Reform in Africa: Lessons from Ten Case Studies*. The World Bank, Washington, D.C.
- Dollar, D., und J. Svensson (2000). What Explains the Success and Failure of Structural Adjustment Programmes. *Economic Journal* 110: 894–917.
- Easterly, W., und R. Levine (2002). Tropics, Germs and Crops: How Endowments Influence Economic Development. NBER Working Paper 9106. National Bureau of Economic Research, Cambridge, Mass.
- Feyzioglu, T., V. Swaroop und M. Zhu (1998). A Panel Data Analysis of the Fungibility of Foreign Aid. *The World Bank Economic Review* 12 (1): 29–58.
- Gallup, J. L., und J. D. Sachs (1999). Geography and Economic Growth. In B. Pleskovic und J. E. Stiglitz (Hrsg.), *Proceedings of the Annual World Bank Conference on Development Economics*. The World Bank, Washington, D.C.
- Hansen, H., und F. Tarp (2001). Aid and Growth Regressions. *Journal of Development Economics* 64 (2): 547–570.
- Kanbur, S. M. R., T. Sandler und K. M. Morrison (1999). The Future of Development Assistance: Common Pools and International Public Goods. Overseas Development Council Policy Essay 25. Baltimore.
- Langhammer, R. J. (2002). Halving Poverty by Doubling Aid: How Well Founded is the Optimism of the World Bank? Kieler Arbeitspapiere 1116. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Nestmann, T., und B. Weder (2002). The Effectiveness of International Aid and Debt Relief: A Selective Review of the Literature. In R. Klump und R. J. Langhammer (Hrsg.), *Die Finanzierung von Entwicklung*. 5. Limburg-Seminar, Frankfurt am Main.
- Nunnenkamp, P. (2002). Shooting the Messenger of Good News: A Critical Look at the World Bank's Success Story of Effective Aid. Kieler Arbeitspapiere 1103. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Sachs, J. D. (1999). Helping the World's Poorest. *The Economist*, 14. August: 17–20. London.
- Thiele, R., und M. Wiebelt (2000). Sind die Anpassungsprozesse von IWF und Weltbank gescheitert? Eine Bestandsaufnahme der Erfahrungen aus zwei Jahrzehnten. Kieler Diskussionsbeiträge 357. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Wiebelt, M., R. Thiele und R. Schweickert (2002). Armutsauswirkungen von makroökonomischen Strukturereformen: Wissenschaftliche Begleitung von Stabilisierungs- und Struktur Anpassungsprogrammen am Beispiel Boliviens. Kreditanstalt für Wiederaufbau, Frankfurt am Main.
- World Bank (2001a). *Global Development Finance*. Washington, D.C.
- (2001b). *World Development Report 2001*. Washington, D.C.
  - (2002a). *The Role and Effectiveness of Development Assistance. Lessons from World Bank Experience*. Washington, D.C.
  - (2002b). *World Development Indicators 2001*. Washington, D.C.