

Institut für Weltwirtschaft
Düsternbrooker Weg 120
D-24105 Kiel

Kieler Arbeitspapier Nr. 1239

Mehr ist nicht genug:

Wirksame Entwicklungshilfe für Afrika?

von

Peter Nunnenkamp

Februar 2005

Für den Inhalt der Kieler Arbeitspapiere sind die jeweiligen Autorinnen und Autoren verantwortlich, nicht das Institut. Da es sich um Manuskripte in einer vorläufigen Fassung handelt, wird gebeten, sich mit Anregungen und Kritik direkt an die Autorinnen und Autoren zu wenden und etwaige Zitate mit ihnen abzustimmen.

Mehr ist nicht genug: Wirksame Entwicklungshilfe für Afrika?

Abstract

Die meisten afrikanischen Länder laufen Gefahr, die *Millennium Development Goals* weit zu verfehlen. Die Vereinten Nationen fordern deshalb, die Entwicklungshilfe massiv aufzustocken, und der Afrika-Aktionsplan der G8 verspricht eine Konzentration der Hilfe auf Afrika. Vor diesem Hintergrund stellt sich zum einen die Frage, in welchem Maß die lokalen Voraussetzungen für eine produktive Verwendung der Entwicklungshilfe in den afrikanischen Empfängerländern gegeben sind. Zum anderen ist die Versicherung der Geber zu hinterfragen, dass sich die Verteilung der Hilfe für Afrika an Effizienzkriterien orientiert. In beiderlei Hinsicht klaffen zwischen Worten und Taten immer noch erhebliche Lücken. Insbesondere zeigt sich, dass die Vergabepaxis bisher kaum durch veränderte wirtschaftspolitische und institutionelle Rahmenbedingungen in den afrikanischen Empfängerländern geprägt worden ist.

Keywords: *Millennium Development Goals*, Afrika, Entwicklungshilfe, Selektivität, Armutsorientierung, wirtschaftspolitische und institutionelle Rahmenbedingungen

JEL classification: F35

Peter Nunnenkamp
Research Department IV
Kiel Institute for World Economics
Duesternbrooker Weg 120
D-24105 Kiel, Germany
phone: ++49-431-8814209
fax : ++49-431-8814500
e-mail: nunnenkamp@ifw.uni-kiel.de
home: <http://www.uni-kiel.de/ifw/staff/nunnenk.htm>

I. Kein Mangel an guten Vorsätzen

Leere Versprechungen der Geber von Entwicklungshilfe haben eine lange Tradition. Bereits 1970 verpflichteten sich die Geber auf das so genannte 0,7 Prozent-Ziel. Die UN Generalversammlung vereinbarte damals: „Each economically advanced country will exert its best efforts to reach a minimum net amount (of official development assistance; ODA) of 0.7 percent of its gross national product ... by the middle of the decade“ (zitiert nach UNDP 2005: 59). Zwanzig Jahre später war der Anteil der Entwicklungshilfe mit 0,34 vH des Bruttoinlandsprodukts genau so hoch wie 1970; bis 2002 fiel er auf 0,23 vH.

Gleichwohl wurde das 0,7 Prozent-Ziel immer wieder bekräftigt. Der so genannte Monterrey Konsens, auf der UN Konferenz „Financing for Development“ in 2002 erzielt, versprach „concrete efforts towards the target of 0.7 percent of gross national product as ODA to developing countries“ (UNDP 2005: 58 f.). Zwei Jahre zuvor verabschiedete das – nach UN Angaben – größte Gipfeltreffen aller Zeiten die *UN Millennium Declaration*. Diese verpflichtet die Staatengemeinschaft u.a. darauf, den Anteil der besonders armen Bevölkerung (die von weniger als einem Dollar pro Tag leben muss) bis 2015 zu halbieren und bis dahin für alle Kinder einen Primärschulabschluss sicherzustellen.

Die guten Vorsätze beschränken sich nicht darauf, substantiell mehr Entwicklungshilfe zu vergeben. Gleichzeitig soll die Allokation der Hilfe effizienter gestaltet werden, indem die Hilfe bevorzugt an Empfängerländer

vergeben wird, die besonders bedürftig sind und die zugleich günstige Voraussetzungen für eine produktive Verwendung der Mittel bieten. So überraschte Präsident Bush die Teilnehmer in Monterrey mit der Ankündigung, dass die Vereinigten Staaten ihre Hilfe um 50 vH aufstocken würden – aber ausschließlich für Länder mit guter Regierungsführung, die in das Bildungs- und Gesundheitswesen investieren und Freiheitsrechte gewähren.¹

Im Afrika-Aktionsplan der G8, im Juni 2002 auf dem Weltwirtschaftsgipfel in Kananaskis beschlossen, finden sich ähnliche Ankündigungen speziell auf diese Region bezogen (Auswärtiges Amt 2002). Die G8 sagt zu, auf die Verabschiedung der Neuen Partnerschaft für die Entwicklung Afrikas (NePAD), eine Initiative afrikanischer Staats- und Regierungschefs für politische und wirtschaftliche Reformen, mit einer wirksameren öffentlichen Entwicklungshilfe zu reagieren: "Das wird dazu führen, dass wir unsere Maßnahmen auf diejenigen Länder konzentrieren, die ihren politischen und finanziellen Willen zu guter Regierungsführung und Rechtsstaatlichkeit, zu Investitionen in ihre Bevölkerung und zur Verfolgung von Politiken, die das Wirtschaftswachstum anregen und die Armut bekämpfen, unter Beweis stellen" (Auswärtiges Amt 2002: 2).

¹ Zum *Millennium Challenge Account* der Vereinigten Staaten vgl. Clemens und Radelet (2003).

Im Folgenden steht weniger die – weiterhin ungewisse – Aussicht auf Erfüllung des 0,7 Prozent-Ziels im Vordergrund als vielmehr die Frage, ob die Verteilung der Hilfe unter den Empfängerländern gewährleistet, dass Armut wirksam bekämpft wird. Es gibt mehrere Gründe dafür, diese Frage aufzuwerfen. Erstens scheint die Entwicklungshilfe nach früheren Untersuchungen nicht primär auf das Ziel der Armutsbekämpfung ausgerichtet gewesen zu sein. Schraeder et al. (1998) weisen die Rhetorik der Geber zurück, wonach ihre Entwicklungshilfe ein altruistisches Instrument der Außenpolitik sei. Alesina und Dollar (2000) zeigen, dass die Allokation der Hilfe maßgeblich durch politische und wirtschaftliche Eigeninteressen der Geber geprägt war. Alesina und Weder (2002) finden keine Evidenz dafür, dass korrupte Regime weniger Hilfe erhalten haben. Nach Collier und Dollar (2002) wich die Vergabep Praxis radikal von der unter Armutsgesichtspunkten optimalen Allokation ab. Dollar und Levin (2004: 13) konstatieren: "In the second half of the 1980s, aid was allocated indiscriminately to well governed and poorly governed countries alike."

Zweitens ließe sich die Wirksamkeit der Hilfe nach neueren Erkenntnissen drastisch verbessern, wenn sie zielgerichtet vergeben wird. Viel beachtete Studien wie World Bank (1998), Burnside und Dollar (2000) sowie Collier und Dollar (2001) argumentieren, dass die Hilfe auf solche Empfängerländer konzentriert werden sollte, die zum einen besonders bedürftig sind und die zum anderen die lokalen Voraussetzungen für eine produktive Verwendung erfüllen. Die Kriterien für Bedürftigkeit sind keineswegs unumstritten, und es wird weiter

diskutiert, auf welche lokalen Voraussetzungen es in erster Linie ankommt, damit die Hilfe wachstumswirksam wird und Armutprobleme überwinden hilft. Weitgehende Einigkeit besteht aber darüber, dass die Hilfe selektiver vergeben sollte, als es in der Vergangenheit traditionell der Fall war.

Drittens wird von Seiten der Weltbank und bilateraler Geber beteuert, dass sie diesen Erkenntnissen in ihrer Vergabepraxis bereits Rechnung getragen haben. Die Weltbank stellt fest, dass sich die Allokation ihrer Hilfe in den letzten Jahren "dramatisch" verbessert hat (World Bank 2002: 69). Von Repräsentanten der OECD ist zu lesen, dass die Geber seit dem Ende des Kalten Krieges entwicklungspolitische Verteilungskriterien verstärkt beachten (Isenman und Ehrenpreis 2003: 7). Die deutsche Ministerin für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung Wieczorek-Zeul (2003) verweist auf „deutliche Veränderungen in der Politik der Geber, die zusehends gute Regierungsführung mit höheren ODA-Transfers unterstützen.“ Rückendeckung erhalten derartige Aussagen durch eine Analyse von Dollar und Levin (2004), die empirische Evidenz dafür bieten, dass die Geber in jüngerer Vergangenheit zwischen armen und reicheren Empfängerländern sowie solchen mit guten und schlechten lokalen Rahmenbedingungen diskriminiert haben.

Die Studie von Dollar und Levin (2004) ist aber aus mehreren Gründen angreifbar. Abgesehen von methodischen Einwänden² bietet die empirische Evidenz kein einheitliches Bild: Einige quantitativ bedeutende Geber wie Frankreich und die Vereinigten Staaten haben ihre Hilfe weder auf besonders arme Länder konzentriert noch auf solche mit guten lokalen Rahmenbedingungen. Deshalb erweist sich die bilaterale Hilfe insgesamt gesehen als wenig selektiv, wie die Autoren selbst konzedieren. Darüber hinaus bleibt offen, wie das Urteil ausfällt, wenn man die Analyse – wie im Folgenden - auf die an Afrika vergebene Entwicklungshilfe abstellt. Dies erscheint sinnvoll, weil Afrika unter entwicklungspolitischen Gesichtspunkten als Problemregion gelten kann, wie der nächste Abschnitt aufzeigt.

II. Ausgangslage in Afrika

Der Traum von einer Welt ohne Armut³ ist vor allem wegen der Lage in Afrika ein Wunschtraum geblieben. Je nach Definition der Armutslinie lebten Ende der neunziger Jahre bis zu zwei Drittel der absolut Armen in Sub-Sahara Afrika (Sala-i-Martin 2002). Der Anteil der absolut Armen (gemäß Weltbankdefinition) ist dort seit 1990 mit etwa 45 vH konstant geblieben. Der UN Bericht „Investing

² Vgl. hierzu im Einzelnen Roodman (2004).

³ Das Motto "Our dream is a world without poverty" prangt am Haupteingang der Weltbank.

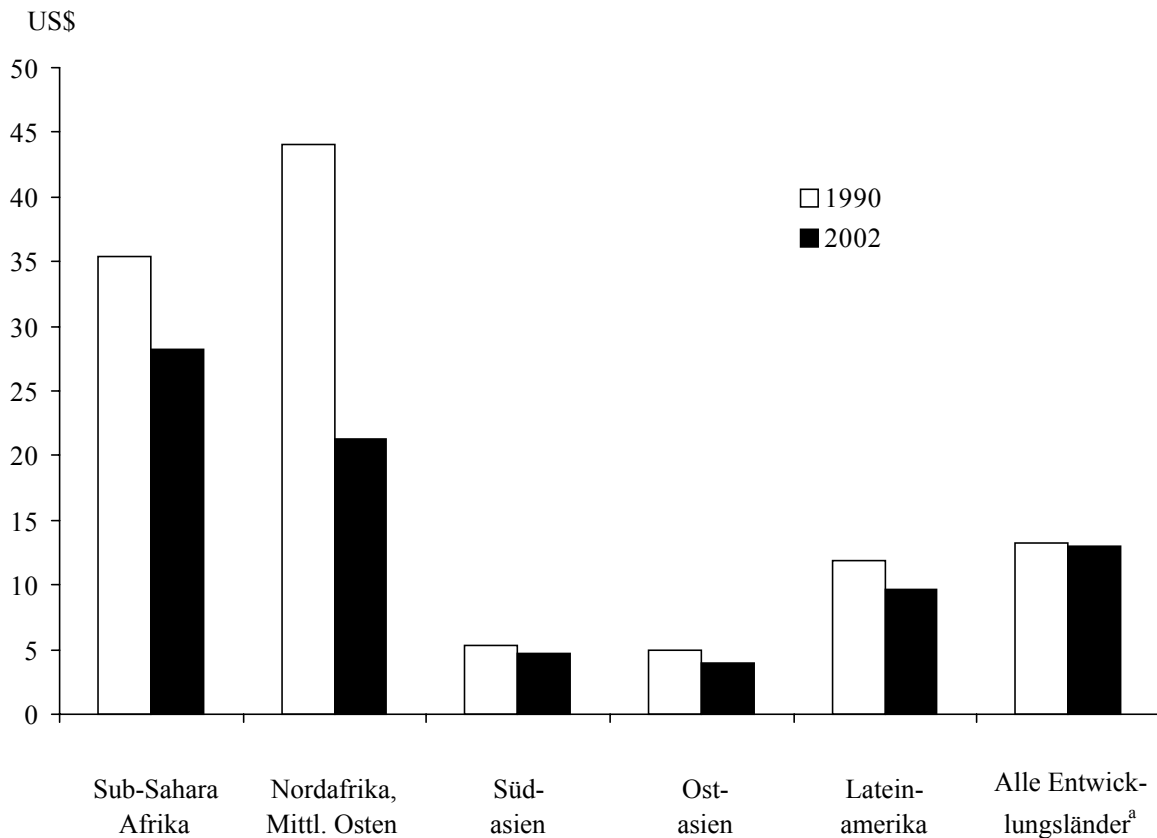
in Development: A Practical Plan to Achieve the Millennium Development Goals“ betrachtet Sub-Sahara Afrika als „the epicenter of crisis“ (UNDP 2005: 9) und konstatiert, dass die meisten dortigen Länder größte Gefahr laufen, alle oder zumindest die meisten *Millennium Development Goals* weit zu verfehlen.

Der UN Bericht fordert deshalb insbesondere für Afrika, an dem private Direktinvestitionen bisher weitgehend vorbeifließen, eine wirksame und substantiell erhöhte Entwicklungshilfe (UNDP 2005: 5). Die kaum zu bestreitende Bedürftigkeit sollte allerdings nicht darüber hinwegtäuschen, dass die viel beklagte „aid fatigue“ der Geber nicht zuletzt darauf zurückzuführen sein dürfte, dass der Hilfe in Afrika in der Vergangenheit wenig Erfolg beschieden gewesen ist.

Pro Kopf der Bevölkerung hat Sub-Sahara Afrika 1990 mit 35 US\$ deutlich mehr (bilaterale und multilaterale) Entwicklungshilfe bekommen als die Entwicklungsländer insgesamt (13 US\$; Schaubild 1). Gleichwohl sind die meisten afrikanischen Länder wirtschaftlich weiter zurückgefallen (Nunnenkamp 2003). Das Pro-Kopf Einkommen Sub-Sahara Afrikas war in 2002 im Durchschnitt geringer als in 1970.⁴ Ghana zum Beispiel hatte 1970 ein mit Südkorea vergleichbares Pro-Kopf Einkommen; 2002 betrug es nach Kaufkraftparität noch 12 vH des koreanischen Pro-Kopf Einkommens.

⁴ Angaben in World Bank (2004) für das Bruttoinlandsprodukt pro Kopf in konstanten US\$.

Schaubild 1 — Empfangene Entwicklungshilfe pro Kopf (US\$): Afrika im Vergleich zu anderen Regionen



^aLänder mit geringem und mittlerem Pro-Kopf Einkommen nach Weltbankdefinition.

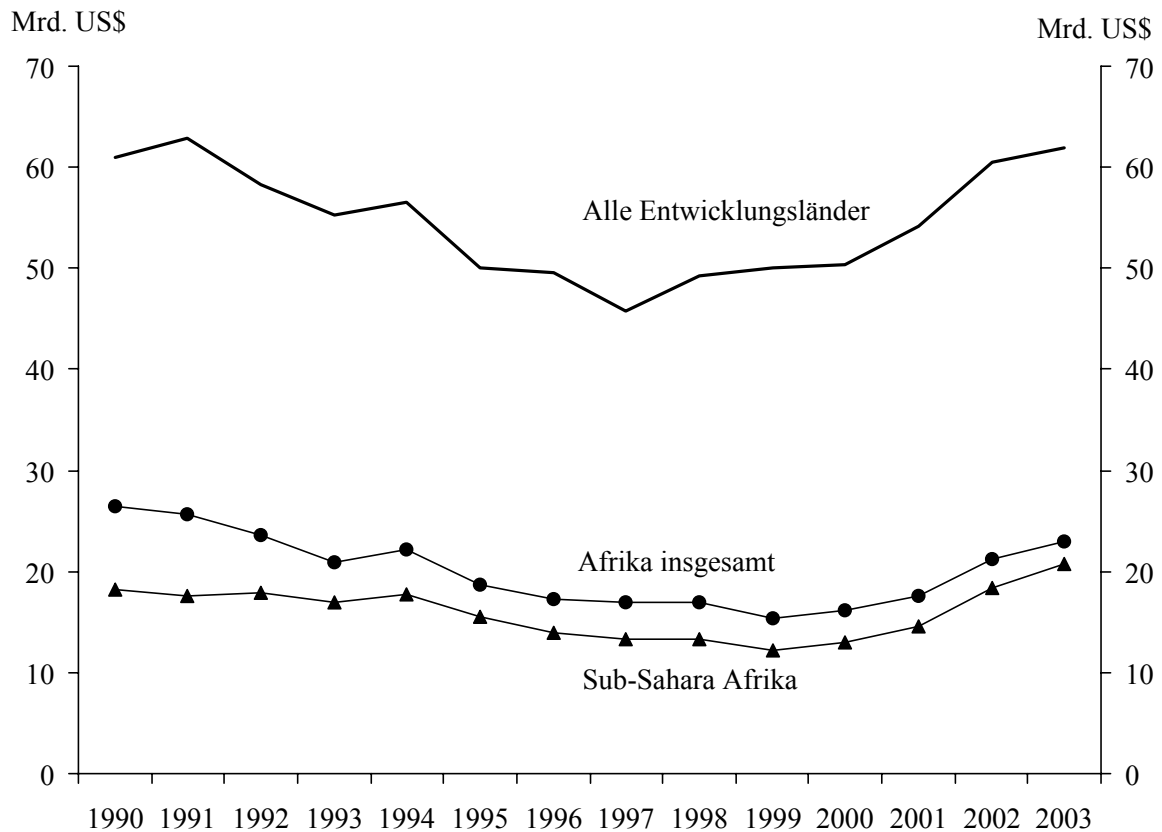
Quelle: World Bank (2004).

Dies mag erklären, warum sich die „Geberlaune“ in den neunziger Jahren insbesondere im Hinblick auf Afrika deutlich verschlechtert hat. Die Netto-Auszahlungen von Entwicklungshilfe an Afrika insgesamt sind – in konstanten Preisen gerechnet – bis 1999 um 42 vH geschrumpft (Schaubild 2).⁵ Trotz eines

⁵ Die Entwicklungshilfe an alle Entwicklungsländer erreichte ihren Tiefpunkt mit minus 25 vH schon 1997.

deutlichen Anstiegs in den letzten zwei bis drei Jahren erreichte die Hilfe, die Sub-Sahara Afrika gewährt wurde, erst 2002 wieder das Niveau von 1990.

Schaubild 2 — Entwicklungshilfe (Netto-Auszahlungen) aller bi- und multilateralen Geber in konstanten Preisen von 2002, 1990-2003



Quelle: DAC Online Datenbasis (<http://www.oecd.org/dataoecd/50/17/5037721.htm>).

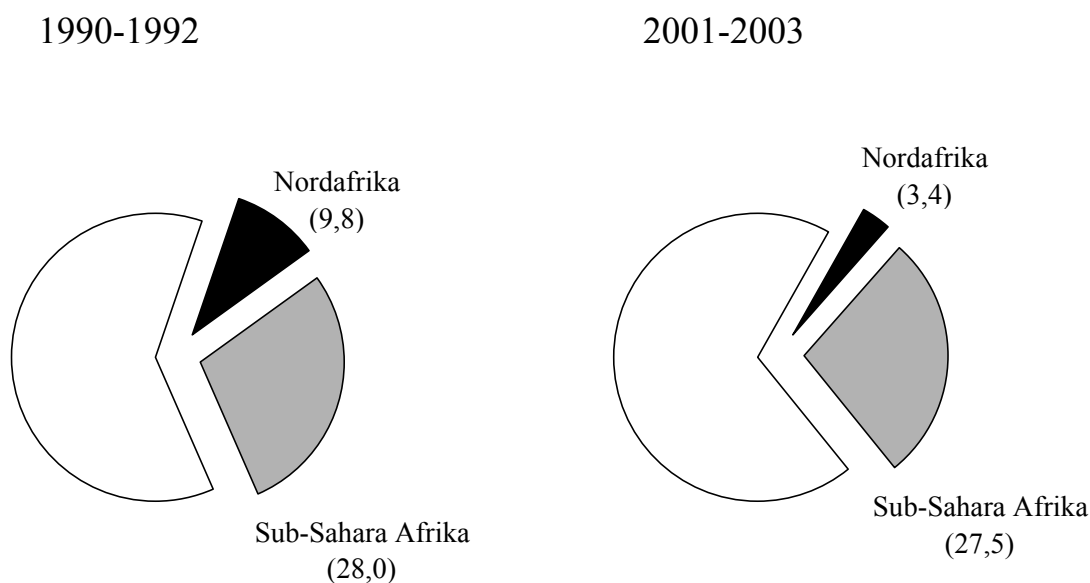
Im Zeitraum 2001–2003 belief sich der Anteil Sub-Sahara Afrikas an der gesamten Entwicklungshilfe auf knapp 28 vH (Schaubild 3). Da gleichzeitig der Anteil der nordafrikanischen Empfängerländer deutlich gesunken ist, kann bisher kaum von einer starken Fokussierung der Geber auf diesen Kontinent gesprochen werden. Der Afrika-Aktionsplan der G8 verspricht, dies zu ändern,

indem „insgesamt die Hälfte oder mehr unserer neuen Entwicklungshilfezusagen afrikanischen Ländern zugewendet werden“ (Auswärtiges Amt 2002: 3).

Insbesondere in Afrika dürfte es aber nicht nur darum gehen, mehr Hilfe bereitzustellen, sondern diese zielgerichtet zu verteilen.⁶ Glaubt man dem jüngsten UN Bericht, dürfte das nicht allzu schwierig sein. Abgesehen von der weit verbreiteten Bedürftigkeit wird einer Vielzahl von Entwicklungsländern – und darunter vielen afrikanischen Ländern – attestiert, für erheblich verbesserte lokale Voraussetzungen für eine wirksame Hilfe von außen gesorgt zu haben. Die Auffassung, „Afrikapessimismus (sei) fehl am Platze“ (Wieczorek-Zeul 2003) gründet sich auf mehrere Faktoren:

- Für weite Teile Afrikas wird die Regierungsführung als gut eingeschätzt (UNDP 2005: 32). Zudem seien verbliebene Defizite in der Regierungsführung weniger dem „ill will of the leaders“ anzulasten, als vielmehr der Tatsache, dass es den Regierungen an finanziellen Mitteln und technischer Expertise für eine effiziente öffentliche Verwaltung mangle (UNDP 2005: 35).

⁶ Dies konstatiert auch der Afrika-Aktionsplan der G8.

Schaubild 3 — Anteil Afrikas an der gesamten Entwicklungshilfe (vH)^a

^aEinschließlich der Hilfe an Transformationsländer (Part II in der Quelle).

Quelle: DAC Online Datenbasis (<http://www.oecd.org/dataoecd/50/17/5037721.htm>).

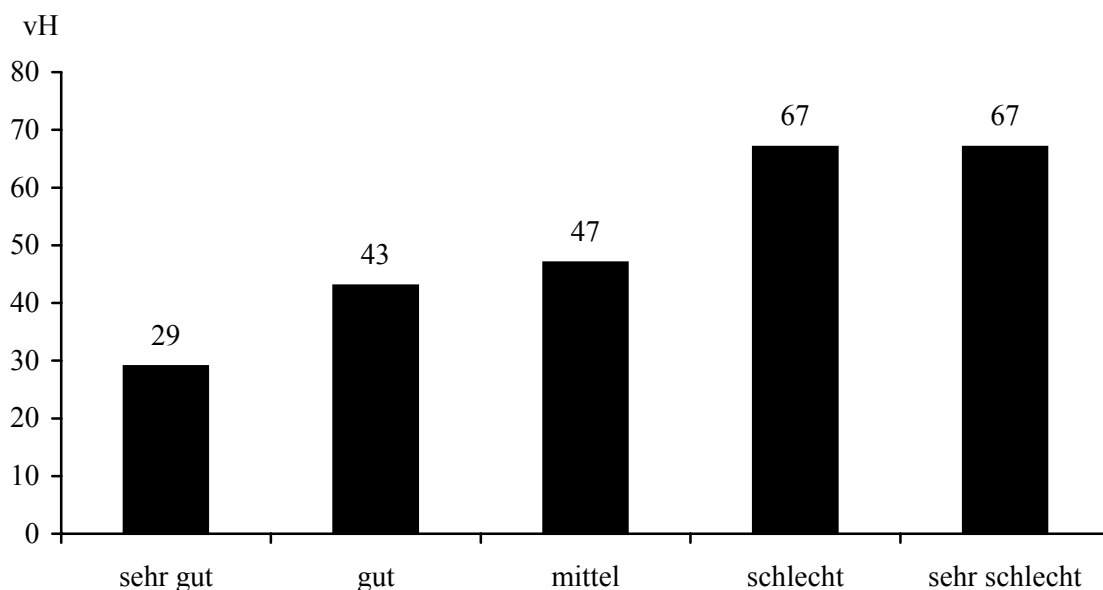
- Etwa zwei Dutzend afrikanische Staaten wollen sich dem *African Peer Review Mechanism* (APRM) unterwerfen, der ein Kernelement der NePAD darstellt. Von der gegenseitigen Evaluierung erhofft man sich verstärkte Anreize für politische und wirtschaftliche Reformen und damit eine produktive Verwendung empfangener Entwicklungshilfe.
- IWF und Weltbank halten vielen afrikanischen Ländern zugute, im sogenannten PRSP-Prozess (*poverty reduction strategy paper*) lokale Rahmenbedingungen geschaffen zu haben, die eine erfolgreiche Armutsbekämpfung ermöglichen.

Die positive Bewertung der Regierungsführung in weiten Teilen Afrikas ist jedoch zu relativieren. Eine erste Einschränkung ergibt sich aus der *Country Policy and Institutional Assessment* (CPIA), die von der Weltbank vorgenommen wird. Die CPIA umfasst eine Vielzahl von Indikatoren zu den wirtschaftspolitischen und institutionellen Rahmenbedingungen in den beurteilten Entwicklungsländern. Die Bewertungsergebnisse wurden bisher nur in der Form veröffentlicht, dass die Länder in fünf Gruppen (Quintile) eingeordnet werden, die eine Abstufung der lokalen Rahmenbedingungen von sehr gut (CPIA 1) bis sehr schlecht (CPIA 5) erlauben.⁷ Die Verteilung afrikanischer Länder zwischen den CPIA-Gruppen 1–5 weckt Zweifel an der Güte der Regierungsführung in der Region. Je schlechter die lokalen Rahmenbedingungen eingeschätzt werden, umso höher ist der afrikanische Anteil in der jeweiligen Ländergruppe (Schaubild 4). Zudem hat sich die CPIA-Klassifizierung seit 1999 nur für elf von 38 afrikanischen Ländern verbessert.⁸

⁷ Es handelt sich um insgesamt 76 Entwicklungsländer, die Zugang zu Krediten der *International Development Association* (IDA) haben.

⁸ Vgl. hierzu auch Abschnitt IV.

Schaubild 4 — Bewertung wirtschaftspolitischer und institutioneller Rahmenbedingungen^a : Afrika im Vergleich^b (Anteil afrikanischer Länder in der jeweiligen Gruppe)



^aCountry Policy and Institutional Assessment (CPIA) der Weltbank für 2003.—

^bInsgesamt 76 Entwicklungsländer mit Zugang zu konzessionären IDA-Krediten.

Quelle: International Development Association (<http://siteresources.worldbank.org/IDA/Resources/QuintilesCPIA2003.pdf>).

Von einer durchweg guten Regierungsführung in Afrika kann auch dann nicht die Rede sein, wenn man – angesichts der Kritik an der CPIA⁹ – auf die Angaben von Kaufmann et al. (2003) zur institutionellen Entwicklung in einer Vielzahl von Ländern zurückgreift. Diese Quelle bietet eine Bewertung von sechs institutionellen Faktoren: die politischen Teilhabe- und

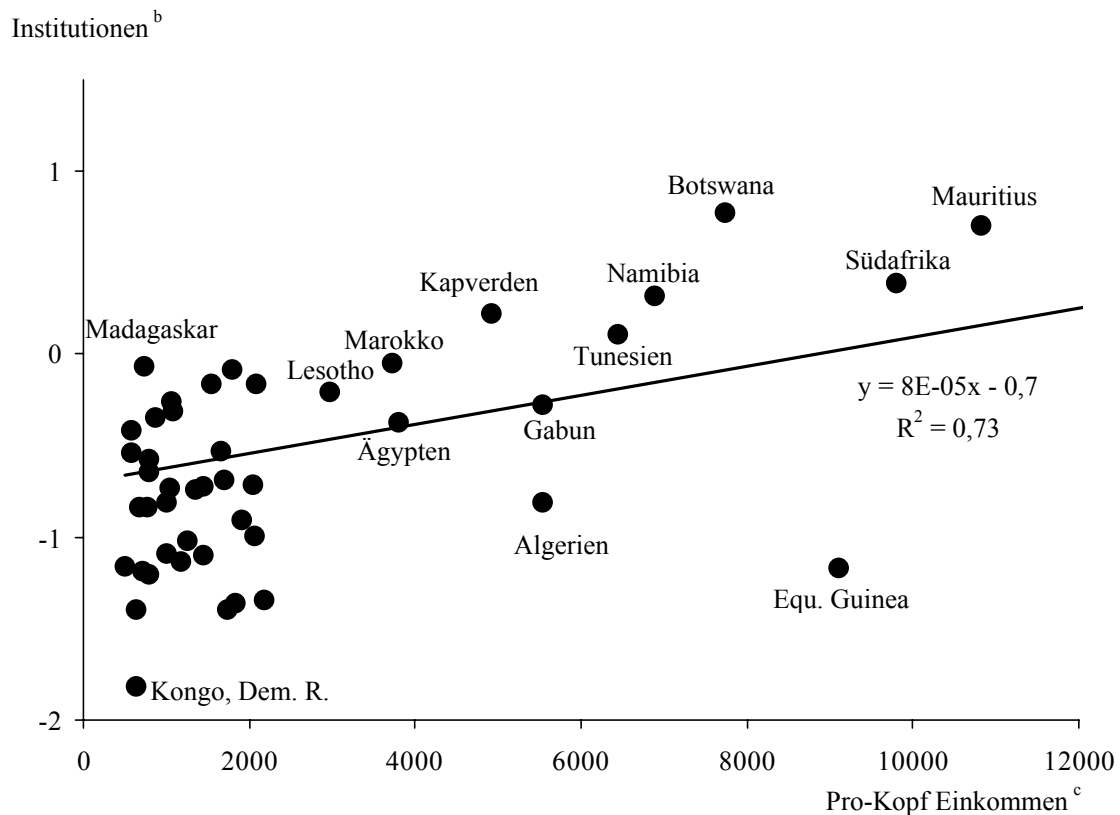
⁹ Kanbur (2004a) kritisiert zum Beispiel, dass Instrumentvariablen wie die Staatsausgaben und die Höhe der Importzölle trotz begrenzter Aussagekraft berücksichtigt werden, nicht aber die Ergebnisse staatlichen Handelns (Performance Variablen).

Mitsprachemöglichkeiten, die politische Stabilität der Länder, die Effektivität der Regierungsführung, die Qualität der Bürokratie, die Geltung von Recht und Gesetz sowie die Kontrolle der Korruption. Die Indikatorwerte reichen von 2,5 bis minus 2,5, wobei höhere Werte auf bessere institutionelle Rahmenbedingungen verweisen. Im Folgenden wird der Durchschnitt aller sechs Indikatoren betrachtet. Die institutionelle Entwicklung der afrikanischen Länder wird zudem „standardisiert“, indem berücksichtigt wird, dass Länder mit geringem Pro-Kopf Einkommen typischerweise durch weniger entwickelte Institutionen gekennzeichnet sind.¹⁰ Mit anderen Worten: Die institutionellen Rahmenbedingungen werden nur dann als wenig entwickelt angesehen, wenn sie hinter das Normalmuster zurückfallen, das sich aus der Korrelation zwischen Pro-Kopf Einkommen und institutioneller Entwicklung im Querschnitt aller Entwicklungs- und Industrieländer ergibt.

Auf den ersten Blick scheint Schaubild 5 die Aussage von Sachs et al. (2004: 120) zu bestätigen, es gebe keine Evidenz dafür, dass „Africa’s governance, on average, is worse than elsewhere once we control for income levels.“ Jeweils die Hälfte der afrikanischen Länder liegt unter bzw. über dem Normalmuster. Allerdings sind die Institutionen gerade in den ärmeren Ländern der Region weniger entwickelt als zu erwarten stünde. Zwei Drittel der afrikanischen

¹⁰ Vgl. hierzu auch Sachs et al. (2004).

Schaubild 5 — Institutionelle Entwicklung afrikanischer Staaten im Vergleich zum Normalmuster^a, 2002



^aDas Normalmuster bestimmt sich aus der Regressionsgeraden, die den statistischen Zusammenhang zwischen dem Pro-Kopf Einkommen und der institutionellen Entwicklung im Querschnitt aller Entwicklungs- und Industrieländer wiedergibt.—
^bDurchschnitt aller sechs institutionellen Indikatoren für 2002; Spannweite von 2,5 bis minus 2,5, wobei höhere Werte auf weiter entwickelte Institutionen verweisen. —
^cUS\$ in Kaufkraftparität für 2002.

Quelle: Kaufmann et al. (2003); World Bank (2004).

Länder mit einem Pro-Kopf Einkommen von höchstens 2500 US\$ (in 2002 gemäß Kaufkraftparität) sind selbst unter Berücksichtigung ihres niedrigen Einkommensniveaus durch schlechte institutionelle Rahmenbedingungen gekennzeichnet. Es kommt hinzu, dass sich die institutionellen

Rahmenbedingungen in den meisten afrikanischen Ländern verschlechtert haben, wenn man die Veränderung des Durchschnitts der sechs Indikatoren von Kaufmann et al. (2003) von 1996 bis 2002 betrachtet.¹¹ Dies spricht nicht gerade für eine gute Regierungsführung in weiten Teilen der Region.

Man kann auch bezweifeln, dass allein die Teilnahme am APRM ausreichend ist, um in Zukunft bessere lokale Voraussetzungen für eine produktive Verwendung der Entwicklungshilfe zu gewährleisten. Gegenwärtig ist kaum zu beurteilen, wie strikt die Beurteilungen ausfallen werden und in welchem Maß kritische Urteile zu Verhaltensänderungen in den betroffenen Ländern führen werden. Mathoho (2003) stellt fest, dass viele afrikanische Entscheidungsträger den APRM wegen der Finanzierung durch westliche Geber ablehnen, und ist skeptisch, ob die Juroren starken Druck auf reformunwillige Staaten ausüben werden. Überdies betrachtet dieser Autor es als wahrscheinlich, dass die Beurteilungskriterien verwässert werden. Kanbur (2004b: 1) bewertet den APRM zwar als positive Entwicklung, konstatiert aber, dass „its design will have to be improved for it to be truly successful.“

¹¹ Eine negative Veränderung ergibt sich für 30 von 53 afrikanischen Staaten, für die die erforderlichen Angaben vorliegen. Der Median der institutionellen Entwicklung (gemäß aller sechs Indikatoren) in den 53 Staaten ist von $-0,5$ auf $-0,7$ gesunken.

III. Armutsorientierung der Hilfe für Afrika

Die Frage, ob aus Worten entsprechende Taten resultieren, stellt sich jedoch nicht nur für die Empfänger von Entwicklungshilfe. Zu hinterfragen ist auch die Versicherung der Geber, dass sie Effizienzkriterien bereits Rechnung tragen und ihre Hilfe zielgerichtet vergeben. Es wäre nicht das erste Mal, dass zwischen den Worten und Taten der Geber große Lücken klaffen.¹²

In empirischen Studien, die die Frage aufwerfen, ob sich die Hilfe der Geber an der Bedürftigkeit der Empfänger orientiert, wird zumeist nur das Pro-Kopf Einkommen als Kriterium benutzt (z.B. Dollar und Levin 2004 sowie Berthélemy und Tichit 2004). Im Folgenden werden zwei zusätzliche Kriterien verwandt, um zu prüfen, ob Entwicklungshilfe zielgerichtet vergeben wird:

- Die Verbreitung absoluter Armut¹³ wird herangezogen, um die Ausrichtung der Hilfe am zentralen Ziel der *UN Millennium Declaration*, der Halbierung absoluter Armut, zu untersuchen.
- Ferner wird der Anteil der Hilfe ermittelt, der in die Sektoren Bildung, Gesundheit und Wasserversorgung geflossen ist. Auch dieses Kriterium

¹² Vgl. neben der in Abschnitt II angegebenen Literatur Breuning (1995).

¹³ Betrachtet wird der Anteil der Bevölkerung, der von weniger als einem Dollar pro Tag leben muss; diese Daten stammen von Chen und Ravallion (2004).

gründet sich auf die *UN Millennium Declaration*, aus der sich diese Sektoren als prioritär ableiten lassen.¹⁴

Die Verteilung der Entwicklungshilfe wird grundsätzlich an den *Netto-Auszahlungen* festgemacht, da diese das tatsächliche Verhalten der Geber besser widerspiegeln als bloße *Zusagen* von Hilfe. Zur sektoralen Verteilung gibt es allerdings keine Daten für Auszahlungen, so dass hier auf Zusagen zurückgegriffen werden muss. Die Konzentration der Hilfe auf bestimmte Gruppen von Empfängerländern wird in zweierlei Weise gemessen: dem Anteil einer Gruppe an den Auszahlungen an alle Länder, für die die erforderlichen Daten vorhanden sind, sowie den Zahlungen pro Kopf der Bevölkerung in den Empfängerländern.¹⁵ In diesem und den folgenden Abschnitten wird jeweils die Entwicklungshilfe aller bi- und multilateralen Geber zusammengefasst. Ergänzend wird die bilaterale Hilfe Deutschlands getrennt ausgewiesen, um die Effizienz der deutschen Hilfe im Vergleich zum Durchschnitt einzuschätzen.

¹⁴ So soll bis 2015 gewährleistet werden, dass alle Kinder eine vollständige Primärschulbildung erreichen. Die Bedeutung des Gesundheitssektors ergibt sich aus den Zielen, die Sterblichkeitsraten von Kindern und Müttern zu reduzieren, die Ausbreitung von HIV/AIDS zu stoppen sowie Infektionskrankheiten wie Malaria zu bekämpfen. Ein weiteres Ziel sieht vor, den Anteil der Bevölkerung ohne Zugang zu sauberem Trinkwasser und sanitären Einrichtungen bis 2015 zu halbieren.

¹⁵ Dies ist sinnvoll, um den Einwänden Rechnung zu tragen, die sowohl gegen das eine wie auch das andere Verfahren vorgebracht werden können. Die Anteilsberechnung wird maßgeblich durch große Empfängerländer wie China und Indien bestimmt. Bei der Pro-Kopf Rechnung stellt sich die Frage, wie Ausreißer zu behandeln sind. Vgl. dazu ausführlicher Nunnenkamp (2005).

Für die Anteilsberechnung in Schaubild 6 werden alle verfügbaren Länder jeweils in zwei Gruppen eingeordnet, wobei der Median des Pro-Kopf Einkommens bzw. der Verbreitung absoluter Armut als Trennlinie dient. Bei Verwendung des Pro-Kopf Einkommens als Kriterium der Hilfebedürftigkeit zeigt sich, dass die ärmere Hälfte der Empfänger deutlich mehr Entwicklungshilfe erhalten hat als die wirtschaftlich relativ fortgeschrittene Hälfte. Für die Gesamtheit aller Geber ist der Anteil der ärmeren Hälfte in der jüngeren Vergangenheit zudem um sechs Prozentpunkte gestiegen. Gleichwohl kann von einer starken Ausrichtung der Hilfe auf Länder mit niedrigem Pro-Kopf Einkommen nicht die Rede sein. Zu dieser Gruppe gehören u.a. die bevölkerungsreichen Länder Nigeria, Äthiopien und die Demokratische Republik Kongo. Dies hat zur Folge, dass im Jahr 1999 gut 60 vH der Bevölkerung aller betrachteten Länder in der Gruppe mit niedrigem Pro-Kopf Einkommen lebten, was ziemlich genau dem Anteil dieser Gruppe an den Entwicklungshilfeszahlungen entspricht.

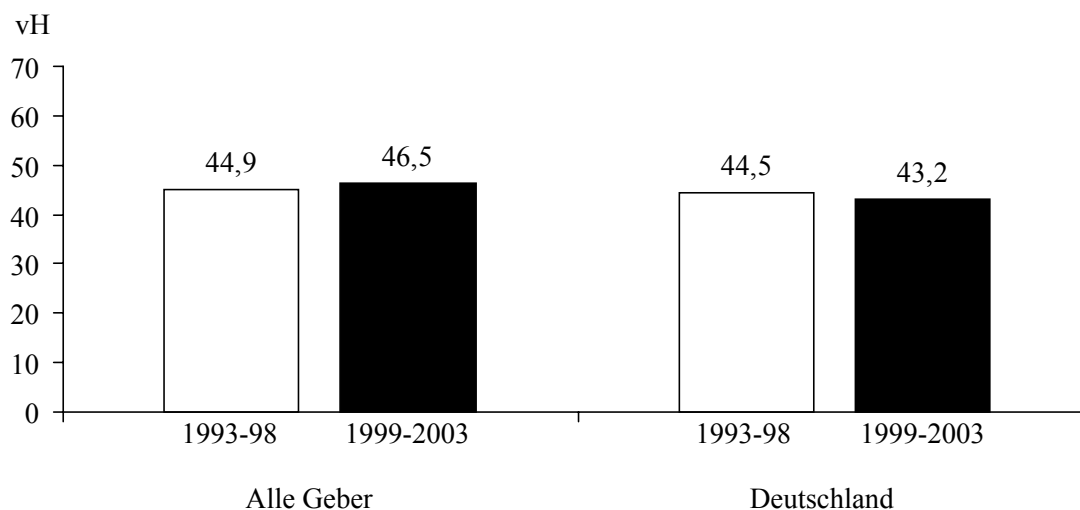
Die Zweifel daran, dass die Hilfe in erster Linie den besonders bedürftigen Empfängern in Afrika zugute kommt, verstärken sich, wenn statt des Pro-Kopf Einkommens die Verbreitung absoluter Armut als Kriterium herangezogen wird.

Schaubild 6 — Konzentration der Entwicklungshilfe auf arme afrikanische Empfängerländer (Anteile in vH an allen Empfängerländern mit verfügbaren Angaben)

Empfänger mit Pro-Kopf Einkommen unter Median^a



Empfänger mit absoluter Armut über Median^b



^aIn Kaufkraftparität; für 1999.— ^bAnteil der Bevölkerung, die von weniger als 1 US\$ pro Tag leben muss; für 1999.

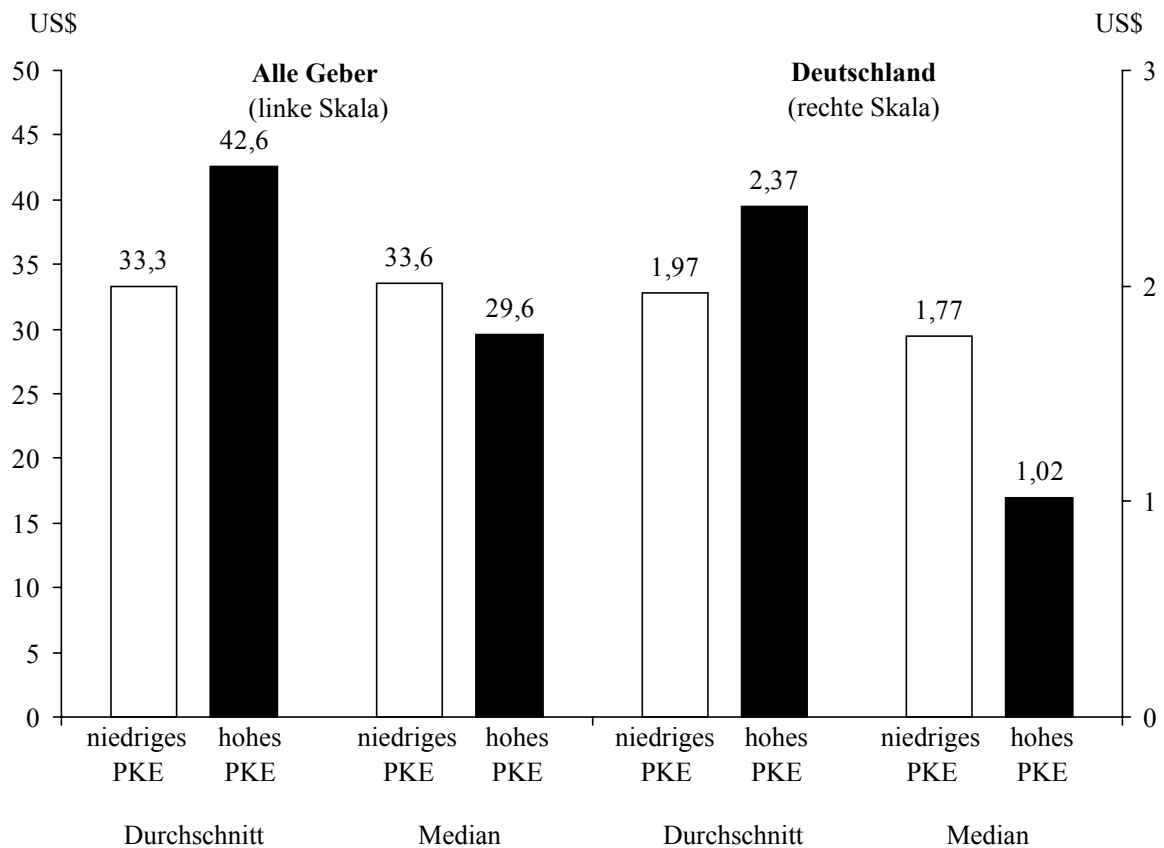
Quelle: DAC Online Datenbasis (<http://www.oecd.org/dataoecd/50/17/5037721.htm>); World Bank (2004); Chen und Ravallion (2004).

Alle in Schaubild 6 angegebenen Anteile für die Länder, in denen die absolute Armut über dem Median lag, bleiben deutlich unter der 50 Prozentmarke; die Anteile fallen auch hinter den Bevölkerungsanteil dieser Ländergruppe (48 vH) zurück. Ebenso wenig findet sich bestätigt, dass die Geber ihre Hilfe in jüngerer Vergangenheit deutlich stärker auf die Bekämpfung absoluter Armut in Afrika ausgerichtet haben, was angesichts der Prominenz verwundert, die die Armutsbekämpfung in der entwicklungspolitischen Diskussion spätestens seit 2000 genießt. Die Fokussierung der deutschen Entwicklungshilfe auf afrikanische Empfänger mit hoher absoluter Armut hat sich sogar etwas abgeschwächt.

Möglicherweise ist das bisher gezeichnete Bild darauf zurückzuführen, dass die Anteilsberechnungen maßgeblich durch große Empfängerländer geprägt werden. Um diesen Effekt auszuschalten, bietet Schaubild 7 einen Vergleich der empfangenen Entwicklungshilfe auf Pro-Kopf Basis für die beiden Ländergruppen mit einem Pro-Kopf Einkommen unterhalb bzw. oberhalb des Medians. Bei dieser Betrachtungsweise kommt jedem Land das gleiche Gewicht zu. Allerdings ist auch ein Vergleich der Pro-Kopf Zahlungen nicht unproblematisch. Die Ergebnisse hängen davon ab, wie Ausreißer behandelt werden, bei denen es sich häufig um kleine Länder mit außergewöhnlich hohen Pro-Kopf Zahlungen der Geber handelt. So erhielten die Kapverden von allen Gebern eine Pro-Kopf Hilfe, die 1999–2003 das Achtfache des Medians für alle afrikanischen Empfängerländer betrug. Im Fall der deutschen Entwicklungshilfe

schlägt Namibia – dicht gefolgt von den Kapverden – mit dem Zehnfachen des Medians zu Buche.

Schaubild 7 — Pro-Kopf Entwicklungshilfe an afrikanische Empfängerländer mit niedrigem bzw. höherem Pro-Kopf Einkommen^a, 1999-2003^b



^aDurchschnitt bzw. Median der Pro-Kopf Hilfezahlungen. Pro-Kopf Einkommen (PKE) in Kaufkraftparität für 1999; unter bzw. über Median.— ^bPeriodendurchschnitt bezogen auf Bevölkerung in 2001.

Quelle: DAC Online Datenbasis (<http://www.oecd.org/dataoecd/50/17/5037721.htm>); World Bank (2004).

Die kleinen Empfänger mit außergewöhnlich hohen Pro-Kopf Zahlungen weisen durchweg ein relativ hohes Pro-Kopf Einkommen auf. Dies trägt dazu bei, dass die *durchschnittlichen* Pro-Kopf Zahlungen an die Empfänger mit höherem Pro-Kopf Einkommen den Vergleichswert für die Empfänger mit niedrigem Pro-Kopf Einkommen übertreffen. Im Zeitraum 1999–2003 galt dies sowohl für alle Geber als auch für die bilaterale Hilfe Deutschlands. Dieses Ergebnis steht in scharfem Kontrast zu der Versicherung der Geber, ihre Hilfe orientiere sich an der Bedürftigkeit der Empfänger. Nur wenn man den Einfluss von Ausreißern dadurch begrenzt, dass – statt des Durchschnitts – der *Median* der Pro-Kopf Zahlungen zwischen den beiden Empfängergruppen verglichen wird, zeigt sich zumindest für die deutsche Entwicklungshilfe ein klarer Vorsprung der ärmeren Gruppe; für die Gesamtheit aller Geber ergibt sich selbst dann nur eine schwache Bevorzugung besonders bedürftiger Empfänger.

Neben den auf die Empfängerländer bezogenen Einkommens- und Armutsmerkmalen bietet – wie erwähnt – auch die sektorale Verteilung der Entwicklungshilfeszusagen Anhaltspunkte dafür, in welchem Maße die Vergabepraxis den Zielen der *Millennium Declaration* gerecht wird. Schaubild 8 gibt die Anteile an den gesamten Zusagen für die Sektoren an, die nach der *Millennium Declaration* Priorität genießen sollten. Auf Bildung, Gesundheit und Wasserversorgung entfielen 2001–2003 zusammengenommen 18 vH der Zusagen aller Geber und 21 vH der deutschen Zusagen. Vor allem in der deutschen Vergabepraxis haben diese Sektoren erheblich an Gewicht gewonnen.

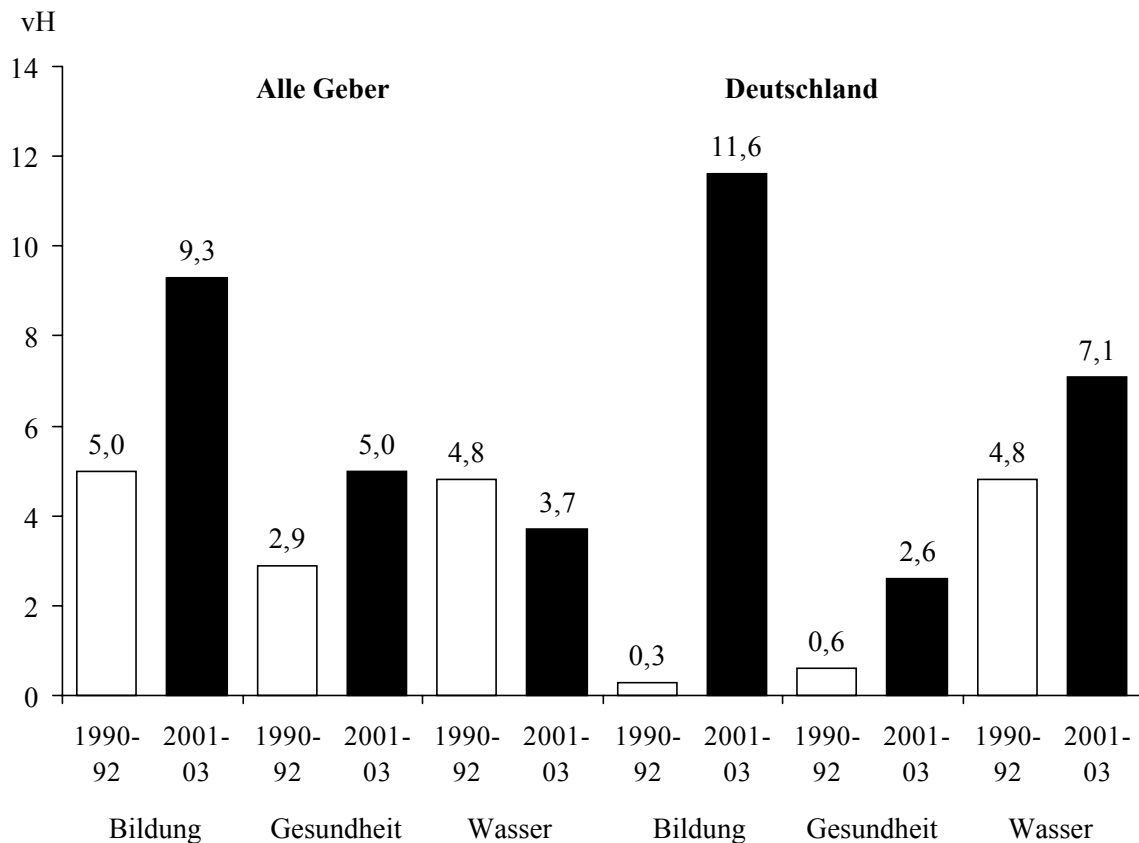
Im Unterschied zur länderbezogenen Verteilung der Hilfe zeigt sich für die sektorale Verteilung also eine klare Umorientierung der Hilfe.

Ob diese Umorientierung hinreichend ist, die Ziele der *Millennium Declaration* zu erreichen, mag man dennoch bezweifeln:

- Im Bereich der Wasserversorgung verdeckt der gestiegene Anteil an den deutschen Hilfezusagen, dass der nominale Wert mit jahresdurchschnittlich 315 Millionen US\$ in 2001–2003 nicht höher war als der Vergleichswert für 1990–1992. Die nominalen Zusagen aller Geber in diesem Bereich sind im gleichen Zeitraum sogar um 10 vH gesunken.
- Die besonders ausgeprägten Anteilszuwächse im Bildungsbereich sind ebenfalls zu qualifizieren. Der überwiegende Teil der Zusagen fließt immer noch in weiterführende Bildungsaktivitäten. Die Grundbildung, deren Bedeutung in der *Millennium Declaration* hervorgehoben wird, spielt in der Vergabepraxis weiterhin eine vergleichsweise geringe Rolle. Dies trifft insbesondere für die deutsche Entwicklungshilfe zu: Von den 520 Millionen US\$, die 2001–2003 jahresdurchschnittlich im Bildungssektor zugesagt wurden, entfielen lediglich gut 70 Millionen US\$ auf die Grundbildung.

Insgesamt gesehen orientieren sich die Geber weniger stark an Kriterien der Bedürftigkeit der Empfänger, als es die offiziell erklärten Zielsetzungen der Hilfe erwarten lassen.

Schaubild 8 — Anteile der Sektoren Bildung, Gesundheit und Wasserversorgung an den gesamten Entwicklungshilfe-Zusagen für Afrika: Geber insgesamt und Deutschland



Quelle: DAC Online Datenbasis (<http://www.oecd.org/dataoecd/50/17/5037721.htm>).

IV. Orientierung der Hilfe an den lokalen Rahmenbedingungen in Afrika

Nach Aussagen der Weltbank hat sich die Zielorientierung der Hilfe auch dadurch verbessert, dass in erster Linie Länder gefördert werden, die sich durch wirtschaftspolitische und institutionelle Rahmenbedingungen auszeichnen, die

eine produktive Verwendung der Hilfe gewährleisten.¹⁶ Eine kritische Überprüfung dieser positiven Einschätzung stößt auf mehrere Schwierigkeiten. Die Bewertung der lokalen Rahmenbedingungen durch die Weltbank basiert auf der bereits erwähnten *Country Policy and Institutional Assessment* (CPIA). Das Bewertungsschema der CPIA ist zum einen umstritten. Zum anderen muss die folgende Analyse auf die Einstufung der bewerteten Länder in fünf Gruppen (Quintile von CPIA 1 = sehr gute Rahmenbedingungen bis CPIA 5 = sehr schlechte Rahmenbedingungen) zurückgreifen, weil die exakten CPIA-Werte für die jeweiligen Länder bisher nicht veröffentlicht worden sind.¹⁷

Die CPIA-Klassifizierung wird zum einen genutzt, um den Anteil der Entwicklungshilfe für Empfänger in Sub-Sahara Afrika mit guten und sehr guten Rahmenbedingungen (CPIA 1 und 2) zu ermitteln; zum anderen erfolgt ein Vergleich der Pro-Kopf Hilfe an Länder in den CPIA-Gruppen 1 und 2 mit jener

¹⁶ Vgl. World Bank (2002: 29): „Financial assistance is being increasingly allocated to countries that have reasonably good policies and institutions – that is, countries that can best use aid for poverty alleviation.“

¹⁷ Die CPIA-Klassifizierung wird von der *International Development Association* nur für Entwicklungsländer mit Zugang zu IDA-Krediten publiziert (<http://siteresources.worldbank.org/IDA/Resources/QuintilesCPIA2003.pdf>). Dies ist aber kein Nachteil für die folgende Analyse. Vielmehr werden verzerrte Ergebnisse durch die Beschränkung auf Länder in Sub-Sahara Afrika mit Zugang zu IDA-Krediten weitgehend vermieden. Die Ausrichtung der Entwicklungshilfe an den lokalen Rahmenbedingungen könnte systematisch unterschätzt werden, wenn Länder mit relativ hohem Pro-Kopf Einkommen zugleich bessere Rahmenbedingungen aufweisen (was insbesondere im institutionellen Bereich der Fall sein dürfte), wegen ihrer fortgeschrittenen wirtschaftlichen Entwicklung aber weniger Hilfe erhalten. Die Gefahr einer solchen Verzerrung wird minimiert, weil Länder, die die Einkommensgrenze für den Zugang zu IDA-Krediten (Pro-Kopf Einkommen von 865 US\$ in 2003) überschreiten, unberücksichtigt bleiben.

an Länder in den CPIA-Gruppen 4 und 5.¹⁸ Wenn die Geber in jüngerer Vergangenheit verstärkt auf die lokalen Rahmenbedingungen für eine produktive Verwendung der Hilfe an Sub-Sahara Afrika geachtet haben, sollte nicht nur der Pro-Kopf Vergleich zugunsten der CPIA-Gruppen 1 und 2 ausfallen; zudem sollte der Anteil der an diese Gruppen vergebenen Hilfe im Zeitablauf gestiegen sein.

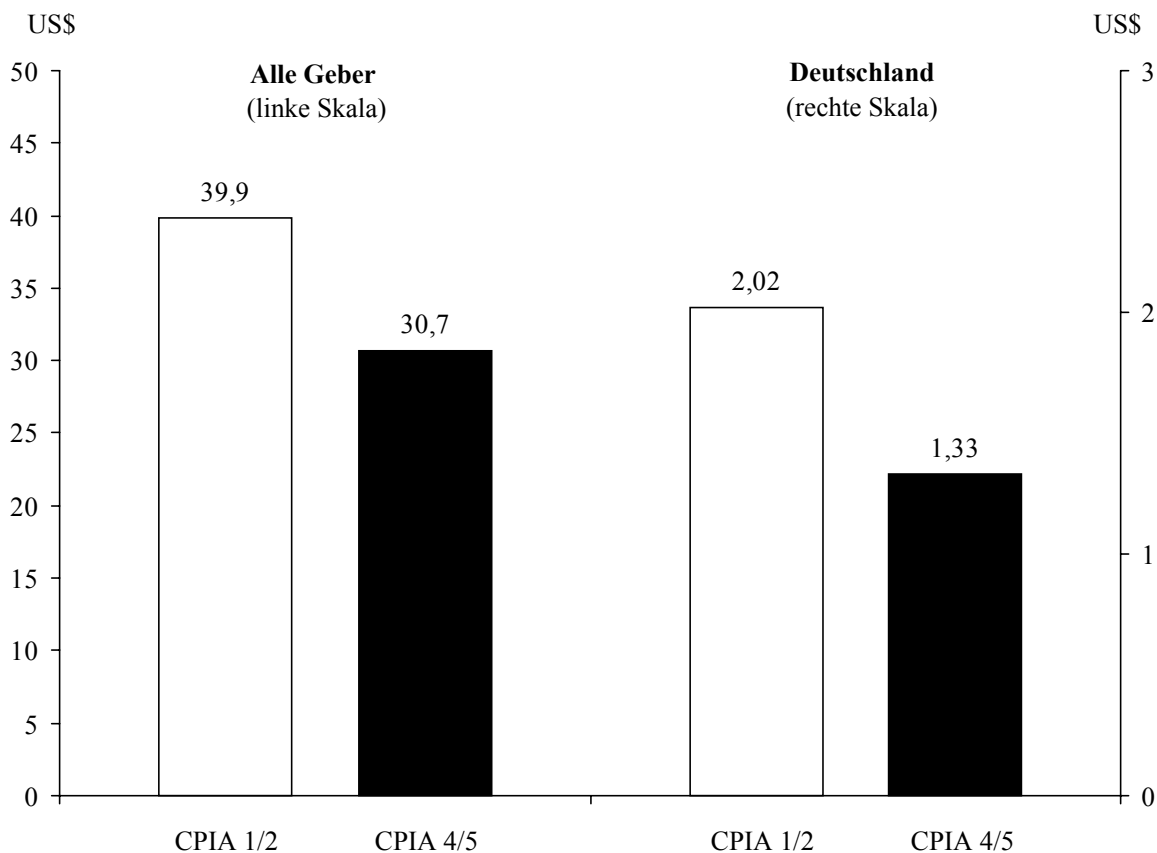
Das Pro-Kopf Kriterium für eine effiziente Verteilung der Hilfe wurde im Zeitraum 2001–2003 sowohl von der Gesamtheit aller Geber als auch von Deutschland erfüllt (Schaubild 9). Die Fokussierung auf Empfänger mit guten und sehr guten Rahmenbedingungen ist für die deutsche Entwicklungshilfe stärker als für die Gesamtheit aller Geber.¹⁹ Sowohl für die deutsche wie die gesamte Hilfe gilt jedoch, dass diese Fokussierung im Zeitraum 1998–2000 stärker – und nicht, wie zu erwarten, schwächer – war als in der jüngsten Vergangenheit.²⁰ Im Fall aller Geber hat sich der Median der Pro-Kopf Hilfe an

¹⁸ Die CPIA-Gruppen 1 und 2 sowie die CPIA-Gruppen 4 und 5 werden zusammengefasst, um eine hinreichende Anzahl von Beobachtungen zu gewährleisten. Sub-Sahara Afrika ist vor allem in der CPIA-Gruppe 1 nur schwach (mit fünf Ländern) vertreten; vgl. dazu auch Abschnitt II.

¹⁹ Der Median der CPIA-Gruppen 1 und 2 liegt im Fall der deutschen Hilfe um gut 50 vH über dem Median der CPIA-Gruppen 4 und 5 (alle Geber: 30 vH).

²⁰ Die Ergebnisse für 1998–2000, die hier nicht gesondert ausgewiesen werden, basieren auf der CPIA-Klassifizierung für das Jahr 1999.

Schaubild 9 — Pro-Kopf Entwicklungshilfe^a an Länder in Sub-Sahara Afrika mit guten bzw. schlechten Rahmenbedingungen^b, 2001-2003



^aPeriodendurchschnitt bezogen auf die Bevölkerung in 2002.— ^bMedian für CPIA-Gruppen 1 und 2 (sehr gute und gute Rahmenbedingungen) sowie CPIA-Gruppen 4 und 5 (schlechte und sehr schlechte Rahmenbedingungen); CPIA-Klassifizierung für das Jahr 2002.

Quelle: DAC Online Datenbasis (<http://www.oecd.org/dataoecd/50/17/5037721.htm>); World Bank (2004); IDA (<http://siteresources.worldbank.org/IDA/Resources/QuintilesCPIA2003.pdf>).

die CPIA-Gruppen 1 und 2 seit 1998–2000 kaum verändert, wohingegen der Vergleichswert für die CPIA-Gruppen 4 und 5 von 23 US\$ auf knapp 31 US\$ gestiegen ist. Im Fall Deutschlands betrug der Median für gut und sehr gut bewertete Empfänger in Sub-Sahara Afrika in 1998–2000 noch fast das

Zweieinhalbfache des Vergleichswertes für schlecht und sehr schlecht bewertete Empfänger (2,7 US\$ gegenüber 1,1 US\$).

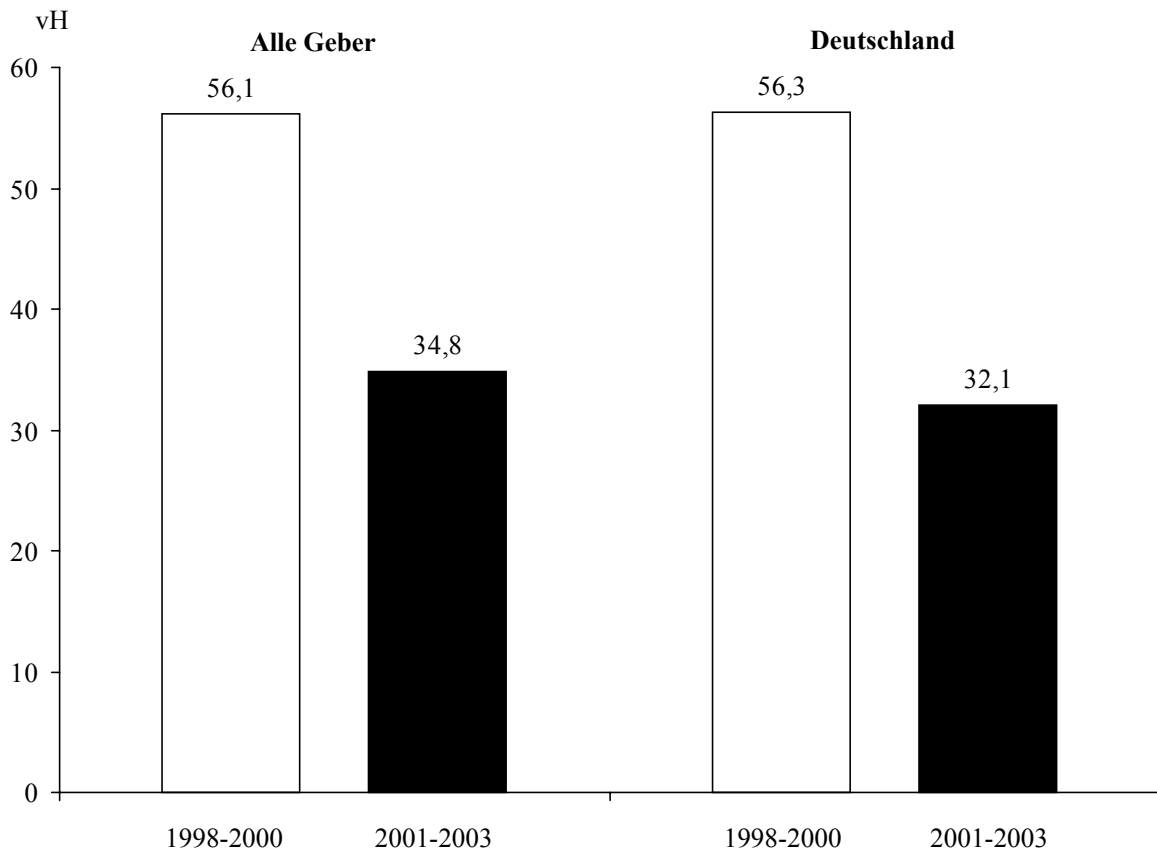
Die Ausrichtung der Hilfe an den lokalen Rahmenbedingungen hat sich auch dann deutlich abgeschwächt, wenn man die Entwicklung des Anteils der CPIA-Gruppen 1 und 2 an der Hilfe für alle bewerteten Länder in Sub-Sahara Afrika seit 1998 verfolgt (Schaubild 10). Dazu beigetragen hat zum Beispiel, dass die Elfenbeinküste trotz der Herabstufung von CPIA 1 in 1999 auf CPIA 3 in 2002 aus Deutschland erhöhte Hilfeleistungen erhalten hat.²¹ Ähnliches gilt für Mosambik. Erheblich stärker schlägt jedoch zu Buche, dass 2001–2003 fast ein Drittel der deutschen Entwicklungshilfe für alle bewerteten Länder in Sub-Sahara Afrika allein auf die Demokratische Republik Kongo und Kamerun entfiel, obwohl die dortigen Rahmenbedingungen von der IDA als sehr schlecht bzw. schlecht eingestuft wurden. Die Vervielfachung der Hilfe an die Dem. Rep. Kongo²² mag man damit rechtfertigen, dass die politische Stabilisierung und der wirtschaftliche Wiederaufbau dieses Landes einen massiven Einsatz der Geber erforderte. Angesichts der weiterhin schlechten wirtschaftspolitischen und

²¹ Pro Kopf der Bevölkerung gerechnet stieg die Hilfe allerdings nur um 4 vH (vgl. unten Tabelle 1).

²² Im Vergleich zu 1998–2000 floss 2001–2003 das Zwanzig- bzw. Fünfzehnfache an deutscher bzw. gesamter Hilfe. Dieser Anstieg resultierte in erster Linie aus in 2003 gewährten Schuldenerleichterungen.

institutionellen Rahmenbedingungen lässt sich aber bezweifeln, dass die Hilfe produktiv verwendet werden kann.

Schaubild 10 — Anteil der Entwicklungshilfe an Länder in Sub-Sahara Afrika mit guten und sehr guten Rahmenbedingungen^a, 1998-2003^b



^aAlle Länder in Sub-Sahara Afrika mit CPIA-Klassifizierung=100.— ^bPeriodendurchschnitte.

Quelle: DAC Online Datenbasis (<http://www.oecd.org/dataoecd/50/17/5037721.htm>); IDA (<http://siteresources.worldbank.org/IDA/Resources/QuintilesCPIA2003.pdf>).

Im Einzelfall wird es immer umstritten sein, ob und wie stark sich die Vergabepraxis an der CPIA-Klassifizierung orientieren sollte. Wenn es darum geht, auf veränderte Rahmenbedingungen zu reagieren, sind Zielkonflikte nicht auszuschließen. Die manchmal geforderte Vorhersehbarkeit von Hilfeleistungen, um Planungssicherheit für die Empfänger zu gewährleisten, konfliktiert zum Beispiel mit einer sofortigen Kürzung der Hilfe bei verschlechterten Rahmenbedingungen. Die Geber verweisen zudem darauf, dass die hier betrachteten Auszahlungen schon deshalb weniger stark an veränderte Rahmenbedingungen angepasst werden können, weil die Auszahlungen möglicherweise Jahre zuvor verbindlich zugesagt worden sind.²³

Trotz solcher Einwände zeichnet Tabelle 1 ein überraschendes Bild zu den Reaktionen der Entwicklungshilfe (Pro-Kopf Auszahlungen in 2002/03 im Vergleich zu 1998/99) auf eine veränderte Bewertung der lokalen Rahmenbedingungen (CPIA in 2003 im Vergleich zu 1999). Während die deutsche Pro-Kopf Hilfe an die meisten Empfänger in Sub-Sahara Afrika um mehr als 10 vH geschrumpft ist, erhöhte sich die Pro-Kopf Hilfe aller Geber in den meisten Fällen um mehr als 10 vH. Deutschland hat aber mit der Gesamtheit aller Geber gemein, dass die Vergabepraxis kaum dadurch geprägt worden ist,

²³ Vgl. hierzu ausführlicher Nunnenkamp (2005); dort findet sich allerdings wenig Evidenz dafür, dass die Zusagen von Entwicklungshilfe schneller und stärker reagieren als die Auszahlungen.

Tabelle 1 — Reaktion der Entwicklungshilfe^a auf eine veränderte Klassifizierung der lokalen Rahmenbedingungen^b in afrikanischen Empfängerländern^c

| Empfängerländer | CPIA | Alle Geber | | | Deutschland | | |
|--------------------------------|------|------------|----------|------------|-------------|----------|------------|
| | | erhöht | konstant | verringert | erhöht | konstant | verringert |
| mit verbesserter CPIA (11) | | | | | | | |
| Burkina Faso | + | | 0 | | | | – |
| Djibouti | + | | 0 | | | | – |
| Kenia | + | + | | | | | – |
| Kongo, Dem. Rep. | + | + | | | + | | |
| Kongo, Rep. | + | | | – | | | – |
| Madagaskar | + | | 0 | | | | – |
| Mali | + | + | | | | | – |
| Ruanda | + | | | – | | | – |
| Senegal | + | | | – | | | – |
| Sierra Leone | + | + | | | + | | |
| Tansania | + | + | | | | | – |
| mit unveränderter CPIA (16) | | | | | | | |
| Angola | 0 | + | | | | | – |
| Benin | 0 | + | | | | | – |
| Burundi | 0 | + | | | | 0 | |
| Guinea | 0 | | | – | | | – |
| Guinea-Bissau | 0 | + | | | | | – |
| Kamerun | 0 | + | | | + | | |
| Kapverden | 0 | | | – | | | – |
| Komoren | 0 | | 0 | | | | – |
| Mauretanien | 0 | + | | | + | | |
| Niger | 0 | + | | | | | – |
| Sao Tomé & Príncipe | 0 | | 0 | | + | | |
| Sudan | 0 | + | | | | 0 | |
| Togo | 0 | | | – | | | – |
| Tschad | 0 | + | | | | | – |
| Uganda | 0 | + | | | | 0 | |
| Zentralafr. Rep. | 0 | | | – | | | – |
| mit verschlechterter CPIA (11) | | | | | | | |
| Äthiopien | – | + | | | | | – |
| Côte d'Ivoire | – | | | – | | 0 | |
| Eritrea | – | + | | | + | | |
| Gambia | – | + | | | | | – |
| Ghana | – | + | | | | 0 | |
| Lesotho | – | + | | | | 0 | |
| Malawi | – | | 0 | | | 0 | |
| Mosambik | – | + | | | + | | |
| Nigeria | – | + | | | + | | |
| Sambia | – | + | | | + | | |
| Simbabwe | – | | | – | | | – |

^aVeränderung der Entwicklungshilfe pro Kopf; 2002/03 minus 1998/99; „konstant“ bei Veränderung von weniger als 10 vH. — ^bCPIA-Klassifizierung 2003 im Vergleich zu 1999. — ^cInsgesamt 38 Länder mit Zugang zu IDA-Krediten.

Quelle: DAC Online Datenbasis (<http://www.oecd.org/dataoecd/50/17/5037721.htm>); IDA (<http://siteresources.worldbank.org/IDA/Resources/QuintilesCPIA2003.pdf>).

ob sich die CPIA-Klassifizierung der Empfänger in Sub-Sahara Afrika verbessert oder verschlechtert hat:

- Der Gesamtheit aller Geber mag man zugute halten, dass die Hilfe immerhin für fünf von elf Empfängern mit verbesserter CPIA-Klassifizierung aufgestockt wurde. Die deutsche Hilfe sank dagegen trotz verbesserter Klassifizierung mit nur zwei Ausnahmen.
- Die Reaktion auf eine verschlechterte CPIA-Klassifizierung steht vor allem für die Gesamtheit aller Geber in scharfem Kontrast zu einer effizienten Umverteilung der Hilfe; fast ausnahmslos erhielten Empfänger mit verschlechterter Klassifizierung erhöhte Gesamtleistungen. Die deutsche Vergabepraxis lässt für diese Gruppe von Empfängern kein klares Muster erkennen.

Das Bild hellt sich auch dann nicht auf, wenn man die Kritik an der CPIA-Klassifizierung dadurch berücksichtigt, dass die Veränderung der lokalen Rahmenbedingungen auf Basis der von Kaufmann et al. (2003) bereitgestellten Angaben zur institutionellen Entwicklung der Länder in Sub-Sahara Afrika ermittelt wird. Diese Angaben reichen bis 1996 zurück, so dass durch Betrachtung eines längeren Zeitraums auch dem Einwand Rechnung getragen werden kann, dass es einiger Zeit bedarf, um die Entwicklungshilfe umzuverteilen. Im Folgenden wird die Veränderung der institutionellen Rahmenbedingungen am Durchschnitt der sechs Einzelindikatoren von

Kaufmann et al. (2003) festgemacht; eine positive Differenz der Durchschnittswerte für 2002 und 1996 deutet auf institutionelle Verbesserungen. Dieser Differenz wird die Veränderung der Pro-Kopf Entwicklungshilfe an Länder in Sub-Sahara Afrika zwischen den Zeiträumen 1993–1998 und 1999–2003 gegenübergestellt. Bei einer effizienten Umverteilung der Hilfe müsste sich eine positive Korrelation zwischen diesen beiden Variablen zeigen.²⁴

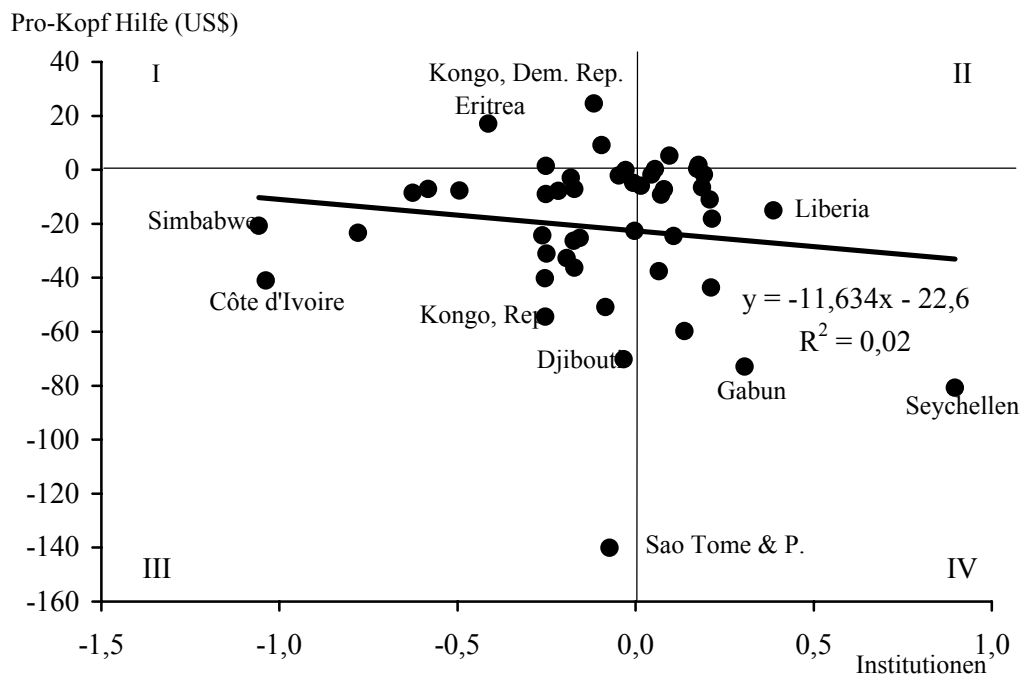
Tatsächlich ergibt sich jedoch eine völlig insignifikante Korrelation zwischen der Veränderung der institutionellen Rahmenbedingungen und der Veränderung der Pro-Kopf Hilfe an 48 Länder in Sub-Sahara Afrika, für die beide Variablen verfügbar sind. Dies gilt sowohl für die Hilfe aller Geber (Korrelationskoeffizient von 0,003) als auch für die deutsche Hilfe (0,14).

Bei dem im Vergleich zu Tabelle 1 längeren Betrachtungszeitraum ist die Hilfe sowohl von Deutschland als auch von allen Gebern nur für wenige Empfänger in Sub-Sahara Afrika aufgestockt worden (Quadranten I und II in Schaubild 11). Dies trifft unabhängig davon zu, ob sich die institutionellen Rahmenbedingungen verbessert (Quadrant II) oder verschlechtert (Quadrant I)

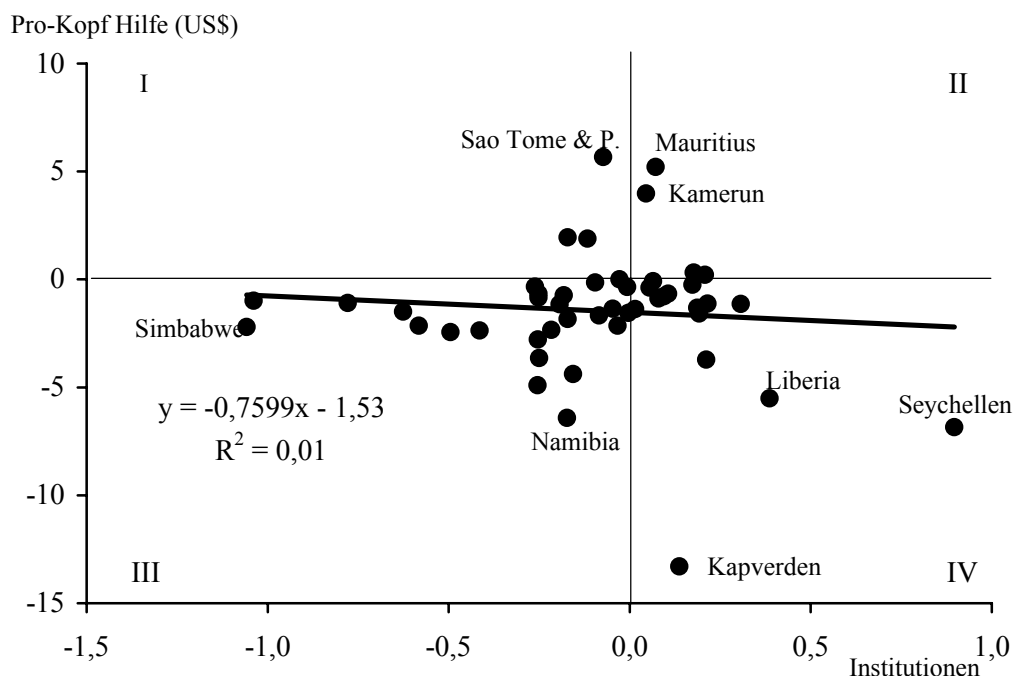
²⁴ Es wird die (nicht-parametrische) Spearman Rankkorrelation berechnet, weil die institutionelle Variable definitionsgemäß eine begrenzte Varianz aufweist.

Schaubild 11 — Korrelation zwischen der Veränderung institutioneller Rahmenbedingungen^a und der Veränderung der Pro-Kopf Hilfe^b an Länder in Sub-Sahara Afrika

a) Alle Geber



b) Deutschland



^aDurchschnittliche institutionelle Entwicklung in 2002 minus durchschnittliche institutionelle Entwicklung in 1996.— ^bJahresdurchschnittliche Pro-Kopf Auszahlungen in 1999-2003 minus jahresdurchschnittliche Pro-Kopf Auszahlungen in 1993-1998.

Quelle: DAC Online Datenbasis (<http://www.oecd.org/dataoecd/50/17/5037721.htm>); World Bank (2004); Kaufmann et al. (2003).

haben. Gut die Hälfte aller 48 Länder liegt im Quadranten III. Gleichwohl findet sich weder für alle Geber noch für Deutschland bestätigt, dass Empfänger mit verbesserten institutionellen Rahmenbedingungen von Kürzungen der Entwicklungshilfe weitgehend verschont blieben. Im Gegenteil: Die große Mehrzahl der Empfänger mit verbesserten Rahmenbedingungen befindet sich im Quadranten IV. Dies trägt maßgeblich dazu bei, dass sich kein enger statistischer Zusammenhang zwischen veränderten institutionellen Rahmenbedingungen und Veränderungen der Pro-Kopf Hilfe feststellen lässt.

V. Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

Die meisten afrikanischen Länder laufen Gefahr, die *Millennium Development Goals* zu verfehlen. Vor allem das Hauptziel, den Anteil der Bevölkerung, die von weniger als einem Dollar pro Tag leben muss, bis 2015 zu halbieren, scheint für Afrika kaum noch erreichbar zu sein. Die Vereinten Nationen fordern deshalb, die Entwicklungshilfe massiv aufzustocken. Die wichtigsten Geberländer haben sich auf einen Aktionsplan für Afrika verständigt, in dem sie versprechen, ihre Entwicklungshilfe auf diese Region zu konzentrieren. Die Geberländer haben überdies angekündigt, die Initiative afrikanischer Staats- und Regierungschefs für politische und wirtschaftliche Reformen im Rahmen der Neuen Partnerschaft für die Entwicklung Afrikas (NePAD) durch eine zielgerichtete Verteilung der Hilfe zu unterstützen. In der Genuss der Hilfe

sollen vor allem Länder kommen, die besonders bedürftig sind und die zugleich gute lokale Voraussetzungen für eine produktive Verwendung bieten.

Vor diesem Hintergrund stellt sich zum einen die Frage, in welchem Maß die lokalen Voraussetzungen für eine produktive Verwendung der Hilfe in den afrikanischen Empfängerländern bereits gegeben sind. Zum anderen ist die Versicherung der Geber zu hinterfragen, dass sich die Verteilung der Hilfe für Afrika an Effizienzkriterien orientiert. In beiderlei Hinsicht klaffen zwischen Worten und Taten immer noch erhebliche Lücken.

Das *Millennium Project* der Vereinten Nationen unter der Leitung von Jeffrey Sachs attestiert weiten Teilen Afrikas eine bessere Regierungsführung als gemeinhin unterstellt wird. Diese positive Bewertung ist aus mehreren Gründen fragwürdig. Nur wenigen afrikanischen Ländern ist es seit 1999 gelungen, eine höhere Einstufung der lokalen Rahmenbedingungen im Prozess der so genannten *Country Policy and Institutional Assessment* (CPIA) der Weltbank zu erreichen. Die meisten besonders armen Länder der Region sind selbst unter Berücksichtigung ihres niedrigen Einkommensniveaus durch schwache Institutionen gekennzeichnet. Die Qualität der Institutionen hat sich im Zeitablauf zumeist weiter verschlechtert. Ob allein die Teilnahme am *African Peer Review Mechanism* im Rahmen der NePAD in Zukunft bessere lokale Voraussetzungen für eine produktive Verwendung von Entwicklungshilfe gewährleisten wird, ist völlig offen.

Um so mehr käme es darauf an, dass Entwicklungshilfe von den Gebern selektiv vergeben wird. Von einer effizienten Allokation der Hilfe kann bisher aber kaum die Rede sein:

- Mehrere Indikatoren deuten an, dass die Fokussierung auf besonders bedürftige afrikanische Empfängerländer erheblich schwächer ist als angesichts der Beteuerungen der Geber zu erwarten stand. So erhielten die Länder mit weit verbreiteter absoluter Armut an ihrem Bevölkerungsanteil gemessen einen überraschend geringen Teil der Hilfe aller Geber und auch Deutschlands. Ebenso wenig findet sich bestätigt, dass die Entwicklungshilfe in jüngerer Vergangenheit stärker darauf ausgerichtet worden ist, die absolute Armut zu bekämpfen.
- Zwar erhielten afrikanische Länder, in denen die lokalen Rahmenbedingungen von der Weltbank als gut eingeschätzt wurden, eine höhere Hilfe pro Kopf ihrer Bevölkerung als Länder mit schlecht bewerteten Rahmenbedingungen. Die bevorzugte Behandlung der ersten Ländergruppe hat sich im Zeitablauf aber abgeschwächt.
- Die empirische Evidenz spricht insbesondere dagegen, dass die Vergabepaxis durch Veränderungen der wirtschaftspolitischen und institutionellen Rahmenbedingungen in den afrikanischen Empfängerländern geprägt worden ist. In den letzten Jahren erhielten Länder mit einer verschlechterten CPIA-Klassifizierung fast ausnahmslos

höhere Zahlungen aus der Entwicklungshilfe aller Geber. Die Korrelation zwischen der Veränderung der institutionellen Rahmenbedingungen seit 1996 und der Veränderung der Pro-Kopf Hilfe für afrikanische Länder erweist sich als völlig insignifikant.

Angesichts dieser Evidenz reicht es nicht aus, eine massiv erhöhte Entwicklungshilfe zu fordern, um die *Millennium Development Goals* in Afrika doch noch zu erreichen. In erster Linie geht es vielmehr darum, eine produktive Verwendung der Hilfe zu gewährleisten. Sowohl auf Seiten der Empfänger als auch auf Seiten der Geber ist dazu mehr erforderlich als viel versprechende Absichtserklärungen.

Der „Afrikapessimismus“ wird solange virulent bleiben, wie es weiten Teilen Afrikas nicht gelingt, die institutionellen Grundvoraussetzungen für eine wirksame Hilfe von außen zu schaffen. Die afrikanischen Empfängerländer werden sich deshalb daran messen lassen müssen, ob die NePAD-Initiative einiger Staats- und Regierungschefs auf breiter Front in wirtschaftspolitische und institutionelle Reformen einmündet. Diese Frage ist aus heutiger Sicht kaum zu beantworten. Gerade deshalb darf sich der Beitrag, den die bilateralen und multilateralen Geber von Entwicklungshilfe zur Überwindung des „Afrikapessimismus“ zu leisten haben, nicht in Versprechen erschöpfen, mehr Hilfe in diese Region zu lenken. Nur wenn sich die Verteilung der Hilfe unter den afrikanischen Ländern sowohl an ihrer Bedürftigkeit als auch an den lokalen

Rahmenbedingungen orientiert, tragen die Geber in effektiver Weise dazu bei, die *Millennium Development Goals* zu erreichen.

Literaturangaben

- Alesina, Alberto, und David Dollar (2000). Who Gives Foreign Aid to Whom and Why? *Journal of Economic Growth* 5 (März): 33–63.
- Alesina, Alberto, und Beatrice Weder (2002). Do Corrupt Governments Receive Less Foreign Aid? *American Economic Review* 92 (4): 1126–1137.
- Auswärtiges Amt (2002). Afrika-Aktionsplan der G8. (<http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/infoservice/download/pdf/friedenspolitik/g8/afrika.pdf>).
- Berthélemy, Jean-Claude, und Ariane Tichit (2004). Bilateral Donors' Aid Allocation Decisions: A Three-dimensional Panel Analysis. *International Review of Economics & Finance* 13 (3): 253-274.
- Breuning, Marijke (1995). Words and Deeds: Foreign Assistance Rhetoric and Policy Behavior in the Netherlands, Belgium, and the United Kingdom. *International Studies Quarterly* 39 (2): 235–254.
- Burnside, Craig, und David Dollar (2000). Aid, Policies and Growth. *American Economic Review* 90 (4): 847–868.
- Chen, Shaohua, und Martin Ravallion (2004). How Have the World's Poorest Fared Since the Early 1980s? (http://www.worldbank.org/research/povmonitor/MartinPapers/How_have_the_poorest_fared_since_the_early_1980s.pdf).
- Clemens, Michael, und Steven Radelet (2003). The Millennium Challenge Account: How Much Is Too Much, How Long Is Long Enough? Center for Global Development, Working Paper 23. Washington, D.C.
- Collier, Paul, und David 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, Paul, und David Dollar (2002). Aid Allocation and Poverty Reduction. *European Economic Review* 46 (8): 1475-1500.
- Dollar, David, und Victoria Levin (2004). The Increasing Selectivity of Foreign Aid, 1984-2002. World Bank Policy Research Working Paper 3299. Washington, D.C.
- Isenman, Paul, und Dag Ehrenpreis (2003). Results of the OECD DAC/Development Centre Experts' Seminar on "Aid Effectiveness and Selectivity: Integrating Multiple Objectives into Aid Allocations". *DAC Journal* 4 (3): 7-25.

- Kanbur, Ravi (2004a). Reforming the Formula: A Modest Proposal for Introducing Development Outcomes in IDA Allocation Procedures. Cornell University, mimeo (<http://www.people.cornell.edu/pages/sk145>).
- Kanbur, Ravi (2004b). The African Peer Review Mechanism (APRM): An Assessment of Concept and Design. Cornell University, mimeo (<http://www.people.cornell.edu/pages/sk145>).
- Kaufmann, Daniel, Aart Kraay und Massimo Mastruzzi (2003). Governance Matters III: Governance Indicators for 1996-2002. World Bank Policy Research Working Paper 3106. Washington, D.C. (<http://www.worldbank.org/wbi/governance>).
- Mathoho, Malachia (2003). An African Peer Review Mechanism: A Panacea for Africa's Governance Challenges? Centre for Policy Studies, Johannesburg (<http://www.cps.za/cps%20pdf/polbrief29.pdf>).
- Nunnenkamp, Peter (2003). Wachstumsdivergenz zwischen Entwicklungsländern: Hat die Entwicklungsökonomie versagt? *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik* 52 (2): 227–253.
- Nunnenkamp, Peter (2005). Targeting Aid to the Needy and Deserving: Nothing But Promises? Institut für Weltwirtschaft, Kiel, mimeo.
- Roodman, David (2004). An Index of Donor Performance. Center for Global Development, Working Paper 42. Washington, D.C.
- Sachs, Jeffrey D., (2004). Ending Africa's Poverty Trap. *Brookings Papers on Economic Activity* 1/2004: 117-240.
- Sala-i-Martin, Xavier (2002). The World Distribution of Income Estimated from Individual Country Distributions. NBER Working Paper 8933, Cambridge, Mass.
- Schraeder, Peter J., Steven W. Hook und Bruce Taylor (1998). Clarifying the Foreign Aid Puzzle: A Comparison of American, Japanese, French, and Swedish Aid Flows. *World Politics* 50 (January): 294–323.
- UNDP (United Nations Development Programme) (2005). *Investing in Development: A Practical Plan to Achieve the Millennium Development Goals. Overview*. UN Millennium Project 2005, United Nations, New York.
- Wieczorek-Zeul, Heidemarie (2003). Grundlinien der Afrikapolitik des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung. *Frankfurter Rundschau Online* 10. Juli 2003.

World Bank (1998). *Assessing Aid: What Works, What Doesn't, and Why*. Oxford (Oxford University Press).

World Bank (2002). *The Role and Effectiveness of Development Assistance: Lessons from World Bank Experience*. Research Paper from the Development Economics Vice Presidency. Washington, D.C., mimeo.

World Bank (2004). *World Development Indicators*, CD-ROM. Washington, D.C.