

d·i·e

Deutsches Institut für
Entwicklungspolitik



German Development
Institute

Durch einen *Big Push* aus der
Armutsfalle?

Eine Bewertung der neuen Afrika-Debatte

Helmut Asche

Bonn 2006

Discussion Paper / Deutsches Institut für Entwicklungspolitik
ISSN 1860-0441

Helmut Asche: Durch einen Big Push aus der Armutsfalle? Eine Bewertung der neuen Afrika-Debatte / Helmut Asche. – Bonn : Dt. Inst. für Entwicklungspolitik, 2006. – (Discussion Paper / Deutsches Institut für Entwicklungspolitik ; 5/2006)
ISBN 3-88985-309-9

Dr. Helmut Asche ist freigestellter Bereichsvolkswirt für Afrika südlich der Sahara der Deutschen Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) und arbeitete von Oktober 2005 bis Februar 2006 als Gastwissenschaftler am Deutschen Institut für Entwicklungspolitik (DIE). Für kritische Kommentare und Hinweise dankt der Autor einer Gruppe von Kolleginnen und Kollegen des DIE: Dirk Messner, Stephan Klingebiel, Tilman Altenburg, Kathrin Berensmann, Michael Brüntrup, Jörg Faust, Thomas Fues, Nina Kielwein, Stefan Leiderer, Petra Schmidt, Jürgen Wiemann und Peter Wolff – sowie Georg Schäfer in der GTZ. Die Verantwortung für Analyse und Schlussfolgerungen liegt allein beim Autor.
E-Mail: helmut.asche@gtz.de

© Deutsches Institut für Entwicklungspolitik gGmbH
Tulpenfeld 4, 53113 Bonn
☎ +49 (0)228 94927-0
☎ +49 (0)228 94927-130
E-Mail: die@die-gdi.de
www.die-gdi.de

Vorwort

Die internationale Afrika-Debatte setzt sich derzeit intensiv mit strukturellen Problemen des Kontinents und Möglichkeiten zu ihrer Überwindung auseinander. Die Debatte über eine Armutsfalle (*poverty trap*), in der sich eine Reihe von afrikanischen Ländern südlich der Sahara befinden sollen, wurde u.a. durch die von Jeffrey Sachs geleiteten Arbeiten zu einem vieldiskutierten Forschungsthema. Das Thema ist zugleich für die Entwicklungspolitik von großer Relevanz. Wenn die Ergebnisse des Armutsfallen-Ansatzes zutreffend sind, ergeben sich hieraus für die Unterstützung Afrikas durch die Geber wichtige Konsequenzen.

Eine der wichtigsten debattierten Konsequenzen ist eine massive Steigerung der Mittel für öffentliche Entwicklungszusammenarbeit (ODA / Official Development Assistance), die u.a. bei den „entwicklungspolitischen Großereignissen“ des Jahres 2005 (G8-Gipfel, Millennium+5-Gipfel der Vereinten Nationen) eingehend diskutiert wurde und weiterhin auf der internationalen Agenda steht. Vor allem in der wissenschaftlichen Debatte hat sich eine interessante Auseinandersetzung über den Nutzen und Sinn einer ODA-Aufstockung entwickelt.

Das Deutsche Institut für Entwicklungspolitik (DIE) hat mit einer Vielzahl von Untersuchungen, Analysen und Kommentaren zu dieser Debatte beigetragen. Mit der vorliegenden Bestandsaufnahme und Bewertung der Afrika-Debatte über einen *Big Push* setzen wir diese Diskussion fort.

Die vorliegende Studie wurde von Prof. Helmut Ashe erarbeitet, der als Gastwissenschaftler von Oktober 2005 bis Februar 2006 am DIE tätig war. Wir möchten Herrn Ashe für die sehr anregende und fruchtbare Zusammenarbeit sowie für die vorliegende Untersuchung herzlich danken!

Bonn, Mai 2006

Dr. Stephan Klingebiel

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis

Vorbemerkung

1	Einleitung: die Großen Strömungen in der Entwicklungszusammenarbeit	1
1.1	Paris, Gleneagles und New York	1
1.2	Wirtschaft oder Politik?	2
2	Die Armutsfalle und der Große Schub	3
2.1	Der <i>Big Push</i>	3
2.2	Fehlerhafte Kreisläufe und viele Fallen	4
2.3	Afrika am Wendepunkt?	5
2.4	Die gesamtwirtschaftliche Armutsfalle	8
3	Zurück zur Theorie	10
3.1	Die traditionelle neoklassische Wachstumstheorie	10
3.2	Die niedrige Schwelle, oder: <i>small traps – small pushes</i>	11
3.3	Neue Wachstumstheorie	12
4	Das Modell der Wachstumsfalle Afrikas	14
4.1	Das UNMP-Modell	14
4.1.1	The “ <i>Wealth of Nations</i> ” in Afrika	14
4.1.2	Die Produktivitätsfalle	16
4.1.3	Stillstand der Landwirtschaft und Grüne Revolution	17
4.1.4	Auslandsinvestitionen und Infrastruktur	18
4.2	Zurück zu den Klassikern – <i>Traps & Pushes</i> in den Anfängen	19
4.3	Infrastruktur als kleinster gemeinsamer Nenner	22
4.4	Andere Modelle	23
4.5	Skalenökonomie in Afrika	25
4.6	Zurück zur Zentralplanung?	27
4.7	Minimalistische Privatsektorförderung	29
4.7.1	Markt- oder Staatsversagen	29
4.7.2	PRSP und <i>Pro-Poor Growth</i>	29
5	Zwischenbilanz	30
6	Einwände gegen mehr Hilfe für Afrika	33
6.1	<i>Over-aided Africa?</i>	33
6.2	Wachstum und Entwicklungshilfe	35
6.3	Ein Ertragsgesetz der Entwicklungshilfe?	36
6.4	„ <i>Governance matters</i> “. Oder auch nicht.	37
6.5	Ein Regierungsrabatt für Afrika ?	40
6.6	Formen wirksamer und unwirksamer Hilfe?	41
6.7	“ <i>Aid will not lift growth in Africa, warns IMF</i> ”	42
6.8	Das Wachstumsparadox der Entwicklungshilfe	43
6.9	Und wenn es doch eine Armutsfalle gäbe?	45
6.10	Der Ertrag der <i>Aid&Growth</i> -Forschung	46
7	Schlussfolgerungen	48
	Literaturverzeichnis	51

Abkürzungsverzeichnis

AGOA	African Growth and Opportunity Act
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
BIP	Bruttoinlandsprodukt
CfA	Commission for Africa
CGD	Center for Global Development
CPIA	Country Policy and Institutional Assessment
DAC	Development Assistance Committee
EBA	Everything But Arms
EAC	East African Community
EU	Europäische Union
EZ	Entwicklungszusammenarbeit
FDI	Foreign Direct Investment
GTZ	Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit
GDP	Gross Domestic Product
GDI	Gross Domestic Investment
HIPC	Heavily Indebted Poor Countries
IFAD	International Fund for Agricultural Development
IWF	Internationaler Währungsfond
LDCs	Least Developed Countries
MDGs	Millennium Development Goals
NEPAD	New Partnership for Africa's Development
ODA	Official Development Assistance
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
PPP	Public-Private-Partnership
PRSP	Poverty Reduction Strategy Paper
SPA	Strategic Partnership with Africa
UN	United Nations
UNDP	UN Development Programme
UNMP	UN Millennium Project
UNCTAD	UN Conference on Trade and Development
UNIDO	UN Industrial Development Organization
VGR	Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung

Vorbemerkung

Das Deutsche Institut für Entwicklungspolitik hat eine Reihe von Bewertungen der großen entwicklungspolitischen Vorschläge der Jahre 2004/2005 vorgelegt (Klingebiel 2005; Messner / Wolff 2005; Kielwein 2005). Das vorliegende Papier vertieft einige Aspekte aus entwicklungsökonomischer Sicht und konfrontiert sie mit den kritischen Konsequenzen aus der sogenannten *Aid&Growth*-Literatur, um weitere Einsichten für die Positionierung der deutschen Entwicklungszusammenarbeit in der internationalen Debatte zu gewinnen.

Die Ausführungen konzentrieren sich auf das subsaharische Afrika. „Afrika“ steht im Text, wenn nicht anders vermerkt, als Kürzel für die 48 Länder des subsaharischen Afrika.

Im **1. Abschnitt** wird die Kontroverse der letzten Jahre um eine massive Erhöhung der Entwicklungshilfe dargestellt. Im **2. Abschnitt** werden die Gegensätze in den entwicklungspolitischen Vorstellungen auf Differenzen in den unterliegenden Diagnosen der sozio-ökonomischen Situation in Afrika zurückgeführt, die im **3. Abschnitt** auf ihre Ursprünge in der wachstumstheoretischen Vorstellungswelt weiterverfolgt werden. Im **4. Abschnitt** beschäftigt uns, wie das *UN Millennium Project* (UNMP) angesichts der widersprüchlichen Vorgaben aus der Theorie die Idee einer großen Entwicklungsfalle und der Notwendigkeit eines *Big Push* für Afrika mit neuen Argumenten untermauert, dabei aber einen ganzen Strang der Theorietradition vernachlässigt, der besonders für die Lage und Förderung der Privatwirtschaft in Afrika wesentlich ist. Nach einer Zwischenbilanz im **5. Abschnitt** sind die Ausführungen im **6. Abschnitt** der Frage gewidmet, ob und wie – nach allem, was die sog. *Aid&Growth*-Literatur an wirtschaftsgeschichtlicher Erfahrung aufgearbeitet hat – massive Entwicklungshilfe überhaupt wachstumswirksam sein kann. Aus der zusammengefassten Antwort werden im **7. Abschnitt** Konsequenzen für die aktuelle entwicklungspolitische Diskussion gezogen.

1 Einleitung: die Großen Strömungen in der Entwicklungszusammenarbeit

1.1 Paris, Gleneagles und New York

Einige der Großthemen aus der internationalen Entwicklungszusammenarbeit der letzten sechs Jahre (*Millennium Development Goals* – MDGs, *Good Governance*, Frieden und Sicherheit, Erweiterte Entschuldungsinitiative und *Poverty Reduction Strategy Papers* – PRSP, *Program-based Approaches* und Budgethilfe) sollen nach dem Willen der bilateralen und multilateralen Geber, die insbesondere die sog. *Paris Declaration* unterstützt haben, in eine neue Entwicklungsarchitektur münden, die von Harmonisierung der Geber untereinander und Ausrichtung (*alignment*) an den Prioritäten der Nehmer bestimmt ist. Das ist eine anspruchsvolle Agenda, denn es existiert keine prästabilisierte Harmonie zwischen den verschiedenen Ansätzen, die hier zusammengeführt werden sollen. Es lassen sich vielmehr zwei große Linien unterscheiden, die man zweckmäßigerweise als **ODAPlus** und **GovernancePlus** bezeichnen kann. In der einen Argumentation ist für das Erreichen der Millenniumsziele vor allem eine deutliche Erhöhung der Entwicklungshilfe erforderlich, während der anderen zufolge deutliche Fortschritte vor allem von besseren politisch-rechtlichen Rahmenbedingungen in den *Low Income Countries* (LICs) erwartet werden können. Die optimistische Version der *GovernancePlus*-Strömung sieht sich in Afrika besonders durch den Fortschritt der Afrikanischen Union (AU), der Initiative der *New Partnership for Africa's Development* (NEPAD) und des *African Peer Review-Mechanismus* bestätigt (siehe näher zu dieser Polarisierung in zwei Lager: Klingebiel 2005). Eine skeptische Variante des *Governance*-Theorems sieht zwar auch auf dieser Ebene den Schlüssel zu weiterem Fortschritt, beurteilt aber das bisher gerade in Afrika Erreichte deutlich kritischer. Sie wird oft mit Afro-Pessimismus und Entwicklungshilfeskepsis assoziiert.

Die Polarisierung ist nicht so absolut, dass die einen ausschließlich mehr Entwicklungshilfe und die anderen nur besseres Regieren fordern. Die Vertreter einer raschen Erhöhung der *Official Development Assistance* (ODA) plädieren natürlich auch für verbesserte Regierungsführung wie die Vertreter des *GovernancePlus* ihrerseits akzeptieren, dass erfolgreiche Eigenanstrengungen von Nehmer-Ländern bei Menschenrechten, Demokratie und Regierungshandeln mit mehr Entwicklungshilfe zu unterfüttern sind, z.B. im Infrastruktursektor.

Eine dritte Argumentation erwartet wesentliche Vorteile vom Abbau der Handelsschranken für Entwicklungsländer im Agrarexport in die Länder der *Organisation for Economic Co-operation and Development* (OECD). Assoziiert mit *GovernancePlus* lautet die vollständige Position: wenn arme Entwicklungsländer im Rahmen des Doha-Prozesses signifikante Handelserleichterungen erhalten und ihr Haus in Ordnung haben, wäre massiver Hilfezuwachs überflüssig, wenn nicht sogar kontraproduktiv: „*trade, not aid*“.

Trotz der großen Anstrengungen also, im Umfeld der Paris-Erklärung zu einer neuen, harmonisierten Entwicklungszusammenarbeit (EZ) zu kommen, konvergieren die verschiedenen Positionen im internationalen Raum noch keineswegs. Dabei bleiben andere Bruchlinien der entwicklungspolitischen Diskussion, wie Projekt- versus Programmhilfe oder Armutsbekämpfung versus Nachhaltigkeit, noch unberücksichtigt.

Aus der internationalen entwicklungspolitischen Diskussion der Jahre 2004/2005 ragen nun zwei Positionen heraus, welche die UN-, EU- und G8-Diskussionen über eine Erhöhung der Entwicklungshilfe maßgeblich beeinflusst und tatsächlich die Polarisierung noch weiter getrieben haben: das UNMP mit seinem Bericht an den UN-Generalsekretär „*Investing in Development*“ und die *Commission for Africa* (CfA) mit ihrem Bericht „*Our Common Interest*“.¹ Das UN-Projekt hat seinerseits die Vorlage des UN-Generalsekretärs „*In Larger Freedom*“ inspiriert, mit dem er in 2005 eine weitgehende Reform des UN-Systems anstoßen wollte. In beiden Dokumenten wird ausgeführt, warum die MDGs vor allem in Afrika nur mit einer wesentlich größeren internationalen Anstrengung als bisher erreicht werden können. Sie befinden sich insoweit im Einklang mit einer Reihe anderer Untersuchungen.² Die zentrale wissenschaftliche Arbeit, die den UN-Bericht unterfüttert, ist „*Ending Africa's Poverty Trap*“ (Sachs et al. 2004). Sie greift auf Ergebnisse einer lebhaften wachstumstheoretischen Diskussion der letzten 20 Jahre zurück.

Trotz der offenkundigen Schwierigkeiten, bei Fortschreibung gegenwärtiger Trends die MDGs im Jahre 2015 in den armen Ländern tatsächlich zu erreichen, wurde die Kernforderung einer radikalen Aufstockung der Entwicklungsetats noch in 2005 Gegenstand einer offenen Kontroverse zwischen dem Internationalen Währungsfonds (IWF) plus kooperierenden Instituten wie dem *Center for Global Development* (CGD) einerseits, UN-Organisationen andererseits, mit der Weltbank in einer unklaren Mittelposition. Der IWF bestritt rundheraus die erwarteten positiven Wirkungen der Hilfezuwächse. Wer hat nun Recht ?

1.2 Wirtschaft oder Politik?

Dem *Governance*-Ansatz unterliegt teilweise eine fundamentale Hilfeskepsis, neuerdings ausgedehnt auf die Skepsis gegenüber Armutsbekämpfung als zentralem Ziel internationaler EZ. Umgekehrt setzt sich die ODAPlus-Schule von der *Governance*-Diagnose ab, wie das UNMP am klarsten zum Ausdruck bringt:

“Why has progress toward Millennium Development Goals proved so difficult in much of Sub-Saharan Africa? The standard diagnosis of Africa is that the continent is suffering from a governance crisis. [...] the impression of a continentwide governance crisis is understandable. But it is wrong. Governance is an issue, but Africa's development challenges are much deeper.” (UNMP 2005, 146)

Die Tatsache, dass es Niedrigeinkommensländern allein nicht wesentlich hilft, wenn sie gut regiert werden, ist für das UNMP ein zentraler Beleg für ein tiefer liegendes Entwicklungssyndrom:

„Trotz erheblicher Anstrengungen und echter Fortschritte bestehen diese und viele vergleichbare Länder zwar den ‚Regierungsführungstest‘, kommen aber dennoch bei der Erreichung der Millenniumsziele nicht ausreichend voran. Die Gründe dafür liegen auf der Hand. Diesen Ländern fehlt es an grundlegender Infrastruktur, Human-

1 In unspezifischer Form müssen auch die Vorschläge für einen neuen Marshall-Plan dazu gezählt werden, der neben seiner ausgearbeiteten Form bei Radermacher (2004) und anderen Texten der Initiative (siehe unter www.globalmarshallplan.org) immer wieder als politisches Versatzstück auftaucht – neuerdings auch in der Diskussion über Eindämmung von Flüchtlingsströmen aus Afrika.

2 Zum Vergleich von UNMP und CfA untereinander und mit anderen Dokumenten, die hier nicht berücksichtigt werden, siehe Kielwein 2005.

kapital und einer entsprechenden öffentlichen Verwaltung – den Fundamenten wirtschaftlicher Entwicklung und eines vom Privatsektor getragenen Wachstums.“
(UNMP 2005, dt. Zfg., 21)

Die Beobachtung ist kaum von der Hand zu weisen, dass es etwa dem Sahelland Mali wirtschaftlich nicht viel geholfen hat, sich ernsthaft um verantwortliche Regierungsführung zu bemühen. Ob ein pauschaler Diskont für gute *Governance* begründet ist, wird in einem späteren Abschnitt noch diskutiert werden. Auffällig ist von vornherein, dass das UNMP nach unserem Überblick nirgendwo den nächstliegenden Einwand aufnimmt: dass alle die Länder Afrikas, die bereits über hinreichenden Ressourcenreichtum verfügen (wenn auch nicht aus Entwicklungshilfe), bis auf zwei klare Ausnahmen – Südafrika und Botsuana – *nicht* verantwortlich regiert werden.³ Die CfA insistiert stärker auf der Notwendigkeit weiterer Verbesserungen der Regierungsführung, ist aber ebenso emphatisch in der Aussage, dass die politischen Voraussetzungen für eine massive ODA-Erhöhung schon in nächster Zukunft erreichbar sind. Das stimmt im Kern mit der Diagnose der bilateralen und multilateralen Geber überein, die in Afrika allgemeine und sektorale Budgethilfe geben und beabsichtigen, diese demnächst weiter zu erhöhen.

2 Die Armutsfalle und der Große Schub

2.1 Der *Big Push*

In ihrem machtvollen Plädoyer für verstärkte EZ zur Erreichung der MDGs führen UNMP und CfA an zentraler Stelle erneut einen Begriff in die Debatte ein, der seine eigene Qualität hat und in konsequenter Anwendung brisante Konsequenzen für jegliche entwicklungspolitische Position mit sich bringt: den ***Big Push***. Kurz gefasst: viele Länder, vor allem in Afrika, stecken so tief in einer Vielzahl wirtschaftlicher und sozialer Probleme, dass ihnen mit einer graduellen ODA-Erhöhung nicht zu helfen ist, sondern nur mit einer massiven Anstrengung, deren Qualität darin liegt, dass er in kurzer Zeit mehrere Kernprobleme *gleichzeitig* löst.

“Raise the economy’s capital stock [...] to the point where the downward spiral ends and self-sustaining economic growth takes over. This requires a ‘Big Push’ of basic infrastructure between now and 2015 in key infrastructure [...], human capital [...], and public administration.“ (UNMP 2005, 39)⁴

Auch solche Länder können sich entgegen dem Anschein in einer Abwärtsspirale befinden, die in bestimmten Phasen des betrachteten Analysezeitraums 1980–2000 relativ hohe Wachstumsraten aufweisen. Die gleichartige Kernaussage der *Commission for Africa* lautet:

3 Das ist genau jene Frage, der sich Paul Collier in seinem Papier „*Is Aid Oil?*“ stellt, weil er dies angesichts der neuen Öl-Bonanza im westlichen Afrika als Einwand gegen den *Big Push* antizipiert (Collier 2005). Seine Antwort differenziert nach den Formen der Hilfe, die nicht so fungibel wie Öl sind.

4 Die Übertragung „massive Erhöhung“ für *Big Push* in der deutschen Version „In die Entwicklung investieren“ (UNMP 2005, dt. Zfg. S. 24) eliminiert ärgerlicherweise den schwer übersetzbaren Schlüsselbegriff der Debatte.

“If the problems facing Africa are interlocking, so are the recommendations and actions to overcome them. Moving ahead on all of these fronts, whilst taking careful account of the practical problems of implementation, will increase the returns of action in each area. This is why the Commission has called for a ‘Big Push’-approach to supporting Africa’s resurgence. The Commission believes strongly that for all its risks [...] the Big-Push approach is the only one that can address Africa’s challenges with the urgency and effectiveness required.” (CfA 2005, 87; Hv HA)

Mit der Forderung nach einer Erhöhung der jährlichen Entwicklungshilfe für Afrika um 25 Milliarden Dollar in den nächsten drei bis fünf Jahren hat sie quantitativ beziffert, was sie unter einem *Big Push* versteht. UNMP schätzt, dass der Bedarf für die MDG-Erreichung in den Niedrigeinkommensländern (nicht nur in Afrika) von 135 Mrd. \$ 2006 auf 195 Mrd. \$ in 2015 steigen müsste. Dabei muss allerdings gleich darauf hingewiesen werden, dass die Erreichung der MDGs in der Analyse des UNMP und wohl auch der CfA nicht notwendigerweise mit dem Verlassen der Armutsfalle identisch ist, sondern lediglich ein politisch vereinbartes Zwischenziel darstellt. Der *Big Push* könnte theoretisch noch teurer kommen, wenn er tatsächlich auf alle LICs ausgelegt wird. Wir werden unten sehen, dass man in anderen Varianten des *Big Push* auch Geld sparen kann.

2.2 Fehlerhafte Kreisläufe und viele Fallen

Was ist die genauere Begründung für den *Big Push*? Die CfA identifiziert eine ganze Batterie von fehlerhaften Kreisläufen, *interlocking vicious circles*, die durch eine große, koordinierte Anstrengung in *virtuous circles* verwandelt werden können:

“Africa will have to break out of a set of vicious circles that reinforce each other and shackle the continent. Without simultaneous and effective action on several priority fronts, successful development is unlikely.” (CfA 2005, 85)

Diese Begrifflichkeit, die der entwicklungsökonomischen Klassik entlehnt ist, war auch schon Teil der Antworten auf die Frage „*Can Africa Claim the 21st Century?*“ in der gleichnamigen Studie von Weltbank und anderen multilateralen Institutionen, die in vieler Hinsicht einen Konsens der Gebergemeinschaft über Afrika zu Beginn der neuen Dekade formulierte:

“Circles of cumulative causation, which can be virtuous or vicious. Success in one element of a circle will ease improvement in others, but it is difficult to envision Africa claiming the 21st century unless there is progress in all the circles.” (World Bank 2000, 39)

Die Studie „*Can Africa Claim...*“ präsentierte dieses Konzept als eine Art Räderwerk, in dem die verschiedenen Kreisläufe so ineinander greifen, dass je nach Drehrichtung die Gesamtwirkung positiv oder negativ ist. Die Identifizierung der verschiedenen Kreisläufe war im Einzelnen nicht besonders überzeugend. Landwirtschaft und Infrastruktur fehlten in dem Räderwerk – etwas, das der Weltbank heute sicher nicht mehr unterlaufen würde.⁵ Und der dritte Kreis „*Increasing competitiveness*“ enthielt nur den Gedanken einer Urbanisierung ohne produktive Entwicklung, die es irgendwie umzukehren gelte. Originell war

5 Die fehlenden Elemente tauchten zwar später im Text auf, aber eben nicht in der konzeptionellen Synthese.

an dem Konzept das vierte Rad: die These, dass Hilfe selbst (negativ) verstärkender Teil des Systems sein kann. Ein Quantensprung in der EZ wurde nicht verlangt, sondern nur undeutlich ein „*major effort*“ (World Bank 2000, 13) – keine Rede von *Big Push*.

Die CfA ist klarer in ihrer politischen Forderung, aber es ist nicht einfach festzustellen, wie viele solcher Kreisläufe die Kommission identifiziert. Es sind jedenfalls eine ganze Reihe – von *governance, peace&security, entrepreneurship* bis zu Erziehung, Aids und Infrastruktur – eine Beliebigkeit, die kaum akzeptabel ist, wenn aus diesem Zusammenwirken ein bezifferter ODA-Quantensprung abgeleitet werden soll. Auch die genaue Vorstellung des Ineinandergreifens bleibt unklar: ist es wirklich so gemeint, dass die entsprechenden Subsysteme *sämtlich* stagnieren – etwa auch das Erziehungswesen – oder in einer Abwärtsbewegung sind? Tun sie das bereits für sich genommen (autonom) oder nur in dem Räderwerk (*interlocking*)? Dass sich auf solche Fragen keine Antworten finden, zeigt einen Mangel an Präzision der entwicklungspolitischen Grundvorstellungen der CfA. Leibenstein hatte diese Argumentationsweise schon vor fünfzig Jahren gut beschrieben:

„The vicious circle idea is usually mentioned en passant. It is rarely worked out carefully in technical economic terms. It is, therefore, very difficult to know what more exact meaning we should attach to it. Should it be taken merely as an elliptical allusion to the fact that the problem of economic backwardness is a very difficult one, or does it imply nothing more than the notion that there is an internal consistency in the factors and relationships that determine poverty, or is it meant to be an explanation of the persistence of poverty? One can never be sure.“ (Leibenstein 1957, 95)

Die Notwendigkeit eines *Big Push* ergibt sich dann weniger als Reaktion auf einen einzigen Wirkungszusammenhang wie in der traditionellen Sicht, sondern als zusammengesetztes Ergebnis verschiedener Notwendigkeiten in mehreren Sektoren. Man kann das einen **additiven *Big Push*** nennen, nicht allzu weit entfernt vom Alltagswissen, wonach in Afrika vieles an Problemen zusammenkommt. Im Kern hat die CfA keine Antwort auf die Frage, warum den zusammenhängenden Problemen nicht auch mit einem graduellen, vorsichtigen Hochfahren der Unterstützung in den verschiedenen Sektoren beizukommen ist.

2.3 Afrika am Wendepunkt?

Wie wichtig analytische Präzision in der Begründung eines ***Big Push*** ist, zeigt der neue Afrika-Aktionsplan der Weltbank. Er bietet das diametral entgegengesetzte, optimistische Bild, unter dem wiederkehrenden Slogan „**Afrika am Wendepunkt**“ und geht damit noch deutlich hinaus über die neue EU-Strategie für Afrika, die den Kontinent zwar gleichfalls „*on the move*“ sieht, das Gesamtbild aber viel verhaltener zeichnet. Zwar würden laut Weltbank die MDGs in Afrika bei Fortsetzung der jetzigen Trends im Schnitt verfehlt,

“but recent progress is encouraging. Africa appears to be at a turning point. This is occurring on several fronts”. (World Bank 2005b, 1 und passim)

Die verschiedenen Kernbereiche des Fortschritts sind bessere politische Führung im Rahmen von Afrikanischer Union und NEPAD, beschleunigtes Wachstum und bessere soziale Leistungen, Verbesserungen in nationalen Politiken und Institutionen. Damit wird „Afrika am Wendepunkt“ zur jüngsten Fassung der positiven Variante des *GovernancePlus*. Konsequenterweise taucht der Terminus *Big Push* im neuen Afrika-Aktionsplan der Weltbank

gar nicht auf, nur einmal in Anführungsstrichen, im Zusammenhang mit dem hohen Investitionsvolumen an Infrastruktur für ausgewählte *high performers* :

„requiring a ‚Big Push‘ for these countries to reach a cost threshold level low enough to succeed on the world markets.“ (World Bank 2005b, 61)

Während das UN-Projekt seine Bewertung auf die lange Zeitperiode von 1980–2001 bezieht, stützt die Weltbank ihre Analyse ähnlich wie schon Berthélemy / Söderlings „*Emerging Africa*“ (2001) auf einen Trendbruch in einer Kerngruppe von Ländern, eine Art **Zeitenwende** zur Mitte der 1990er Jahre, markiert durch den Abschluss einer langen wirtschaftlichen Strukturanpassungsperiode, den Umbruch in Südafrika und das Kriegsende in wichtigen Ländern. Besondere Aufmerksamkeit verlangen über die Periode 1995–2004 fünfzehn „*sustained growing countries*“, die 35 % der afrikanischen Bevölkerung ausmachen (World Bank 2005b, 4) und im Schnitt deutliche Armutsminderung ausweisen. An dieser These des Trendbruchs hängt alles. „Nachhaltiges Wachstum“ ist jedoch eine weitgehende These für diese Ländergruppe, tatsächlich zu weitgehend :

- Die drei am raschesten gewachsenen Länder sind in einer Post-Konflikt-Lage (Ruanda, Mosambik, Uganda); der fortdauernde Kongo-Konflikt dient zweien als irreguläre Finanzierungsquelle von Sonderwachstum.
- Weitere drei haben einen Sonderstatus (Kap Verde, Botsuana, Mauritius).
- Bis auf zwei (erneut Ruanda und Mosambik) liegen alle unter den im selben Dokument übernommenen Schwellenwert von 7 % Wachstum, das für anhaltende Armutsminderung erforderlich ist.
- Kamerun gehört zu den Ölexportländern, mit rasch abnehmender Förderung.

Im Zentrum der Analyse müsste daher die Struktur des Wachstums in den verbliebenen Ländern stehen (Mali, Benin, Senegal, Tansania, Äthiopien, Burkina Faso, Ghana und Mauretanien) – und in den Post-Konflikt-Ländern, soweit man glaubt nachweisen zu können, dass der Basiseffekt nicht mehr allein wirksam ist – mit anderen Worten die Frage, ob und in welcher Konstellation hier echte Erhöhungen des Kapitalstocks und der Produktivität und die behauptete, aber nicht nachgewiesene Diversifizierung stattfinden konnte.

Zur Produktivität verfügen wir über keine besseren Zahlen als die vom UNMP auch zitierten Reihen von Bosworth / Collins (2003), die keine Trendumkehr erkennen lassen, sondern für die 1990er Jahre lediglich eine Abschwächung im Fall der Gesamtproduktivität. Die Sparquoten in Afrika haben sich im Zeitraum 1995–2003 gegenüber dem Vergleichszeitraum 1975–1984 glatt *halbiert*. (World Bank 2005a, Tabellen 2-11 u. 2-12). Sie wären damit der dramatischste Beleg für die gesamtwirtschaftliche Problemlage überhaupt, sind allerdings eine Zweifachresidualgröße der Sozialproduktsrechnung in Afrika – als Ergebnis der Subtraktion von Sozialprodukt und Konsum, dessen privater Teil seinerseits eine Restgröße ist.

Was zeigen die Investitionsquoten, sofern sie, wie Robert Lucas einmal sagte, überhaupt etwas erklären und nicht ihrerseits erklärungsbedürftig sind? Im subsaharischen Afrika (ohne Südafrika und Nigeria) gibt es tatsächlich ab ca. 1995 eine gewisse Erholung sowohl der öffentlichen Investitionen (in die aber Entwicklungshilfe schon rechnerisch eingeht) wie der privaten. Es müsste sich nun zeigen lassen, dass die „nachhaltig“ wachsenden Länder heute durchschnittliche und marginale Investitionsquoten der Privatwirtschaft auf einem signifikant höheren Niveau und eine Verdoppelung oder Verdreifachung der

marginalen Quoten erreichen. Für die Privatwirtschaft ist das Niveau der Investitionen aber überhaupt nur in Mauritius auf dem 20 %-Niveau, das mit Südasien und Lateinamerika vergleichbar ist. Quantensprünge von niedrigem Niveau weisen nur Ghana, Uganda und Mosambik aus, während in anderen Ländern des *samples* – Tansania, Kamerun – die Privat- und auch die Gesamtinvestitionsquote sogar *zurückgeht*. Am positivsten ist das Bild für Mosambik, wo mehr als ein Jahrzehnt nach dem Friedensschluss 1992 nicht mehr alles auf den statistischen Basiseffekt geschoben werden kann, und nicht ausgeschlossen ist, dass die an Südafrika angekoppelte Entwicklung des Maputo-Korridors eine nachhaltige Wirkung hat. Ob Mosambik dadurch im Ganzen ein „*turnaround country*“ (World Bank 2005b, 62), neuerdings gleichgesetzt mit nicht weniger als dem ökonomischem „*take-off*“⁶, geworden ist, bleibt aber völlig ungeklärt. Generell ist das Muster der wirtschaftlichen Entwicklung auch in der besten Ländergruppe so uneinheitlich, dass von Nachhaltigkeit nicht gesprochen werden kann. Außerhalb dieser Gruppe hat allein Lesotho sehr hohe Investitionsquoten (siehe Box). Ob sich 1994/1995 der Wind der Geschichte in Afrika definitiv gedreht hat, bleibt damit eine ebenso interessante wie einstweilen unbewiesene These.

Box: Lesotho – ein Asiatischer Tiger in Afrika ?

Im subsaharischen Afrika gibt es nur ein einziges Land, dessen private Investitionsquoten sich in neuerer Zeit sprunghaft auf das Niveau der Erdölexporteur- oder ostasiatischer Schwellenländer erhöht hat, und das ist **Lesotho**. (1975–1984: 20,5 %; 1985–1994: 34,3 %; 1995–2003: 37,1 %). Dieses Niveau wurde schon vor der ‚Zeitenwende‘ 1994/1995 erreicht, weil hier investiert wurde, um Boykottmaßnahmen gegen Südafrika zu umgehen, und aufgrund des großen *Lesotho Highlands Water Project*, das für eine Dekade fast die Hälfte der Kapitalbildung im Land ausmachte und jetzt abgeschlossen wird. Der Boykott-Faktor entfiel nach den Wahlen 1994, wurde aber in seiner ökonomischen Wirkung durch Präferenzen – zuletzt im Rahmen des *African Growth and Opportunity Act* (AGOA) – ersetzt. Das übersetzt sich allerdings nicht in hohe Wachstumsraten, da der Importanteil und möglicherweise auch die *capital-output-ratio* hoch ist.⁷ Die Subsistenz-Landwirtschaft stagniert.

Dem kontrastiert die frappierende Tatsache, dass Lesotho „*has emerged as the largest exporter of clothing from Sub-Saharan Africa to the US. The growth of apparel exports has given it an export structure dominated by manufactures (about 3.3. times higher than the average for Africa, excluding South Africa). Its exports come entirely from foreign investors, making it appear more like a new Asian ‘Tiger’ than a typical African economy.*“ (Lall 2005, 998 f.; Hv HA) Das ist mehr als eine Metapher, denn 38 taiwanesischen Firmen bestreiten die gesamten Bekleidungsexporte in die USA, und in Sanjaya Lall’s Analyse ist es nur durch dieses Netzwerk gelungen, sich im Markt festzusetzen. Es gibt überhaupt keine Unternehmen der verarbeitenden Industrie in lokaler Hand. Die Textilproduktion ist lt. Lall weitgehend eine Enklave geblieben, mit extrem geringem Know-how-Transfer, und die Perspektiven beim geplanten Auslaufen des AGOA in 2008 erscheinen höchst unsicher – also trotz außerordentlich hoher Investitionsquoten kein *sustained grower*.

Dass es mindestens über die letzten zehn Jahre eine **neue politische Dynamik** in Afrika gibt, wie auch das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwick-

6 Weltbank-Erklärung zur Einrichtung des *Africa Catalytic Growth Fund*, 21.2.2006.

7 Für Letzteres spricht die Tatsache, dass das Wachstum des *Value-added* in der Industrie zunächst sehr hoch, seit 1995 aber relativ gering ist. (World Bank 2005a, Tabelle 2-3).

lung (BMZ) und seine Ministerin in ihren Bewertungen der Lage auf dem Kontinent feststellen, ist nicht zu bestreiten. Sofern es die politische Ebene betrifft, kann man u.U. in der Bewertung noch einen Schritt weitergehen und – wie die frühere deutsche G8-Afrika-beauftragte – von einem „enormen Modernisierungsschub“ sprechen.⁸ Wirtschaftlich hat es im subsaharischen Afrika bedeutende Fortschritte in der Wiederherstellung von makroökonomischen Gleichgewichten und der Verbesserung von Rahmenbedingungen für privatwirtschaftliches Handeln gegeben. Erstens aber ist das nicht mit einem wirtschaftlichen Modernisierungssprung auf ein nächsthöheres Entwicklungsniveau identisch. Zweitens ist noch unklar, wie tiefgreifend die Veränderung der politischen Herrschaftssysteme im Gefolge von Mehrparteiensystemen und freieren Wahlen wirklich gewesen ist. Nicht umsonst werden mit die bedeutendsten politischen Umbrüche auf supranationaler Ebene identifiziert, wie die Schaffung von NEPAD und AU, mit der Aufgabe der Prinzipien der Nichteinmischung und Nichtintervention, Aufbau einer afrikanischen Sicherheitsarchitektur historisch parallel zur europäischen, etc. Die Nachhaltigkeit der innenpolitischen Trends, mit denen die Weltbank die Zeitenwende in Afrika begründet, basierend vor allem auf Auswertung der sog. *Country Policy and Institutional Assessments* (CPIA), wird auch bankintern bestritten⁹ und würde im Übrigen – nicht von diesem Autor, aber vom UNMP mit dem Verweis unterlaufen, dass gute *Governance* in einer Entwicklungsfalle auch nicht hilft. Kurz, die jüngste Weltbank-Position, die all diese Trends in das Bild von Afrika nach dem Wendepunkt bündelt, ist ein Beispiel des „benevolent Afro-optimism“, von dem sich alle wünschen, dass er recht behält, der aber analytisch gerade auf ökonomischer Ebene nicht ausreicht.

2.4 Die gesamtwirtschaftliche Armutsfalle

Wie argumentiert nun das UNMP? Prima facie ähnlich wie die CFA: Niedrigeinkommensländer, besonders in Afrika, haben mehrere gewaltige Probleme gleichzeitig zu lösen. Diese verdichten sich jedoch, und das ist die begriffliche Zuspitzung, zu einer gesamtwirtschaftlichen Armutsfalle:

“Africa’s crisis thus requires a deeper explanation than governance alone. Our explanation is that tropical Africa, even in well governed parts, is stuck in a poverty trap [...] More policy or governance reform, by itself, is not sufficient to break out of this trap. Africa’s extreme poverty leads to low national saving rates, which in turn lead to low or negative economic growth rates.”(UNMP 2005, 49; Hv HA)

Nicht Fortschritt oder Versagen auf politischer Ebene erklären die Stagnation in weiten Teilen Afrikas, sondern die Ökonomie selbst; Afrika steckt sozioökonomisch in einer großen Entwicklungsfalle. Die Idee einer Armuts- oder Entwicklungsfalle ist nun alles andere als neu. In ihrer einfachen Form ist sie der konzeptionelle Urgrund der Entwicklungshilfe und figuriert so in allen Lehrbüchern: in Ländern mit niedriger Produktivität und niedrigem Pro-Kopf-Einkommen bleiben auch die Spar- und folglich die Investitionsquoten sehr

⁸ BMZ (2004) und Eid (2005, 29).

⁹ Siehe Kaufmann / Kraay / Mastruzzi (2005) und Kraay (2005).

niedrig, so dass sich die Produktivität nicht von allein durch das Wirken der Marktkräfte in einem Lande hinreichend erhöhen kann.¹⁰

Diesen Begriff wieder eingeführt zu haben, ist gleichwohl kein terminologisches Detail. Das wird schon daraus deutlich, dass die Weltbank in *“Can Africa Claim...”* und anderen Texten den Begriff weitgehend vermieden hat. Die CfA erwähnt zwar hier und da Armutsfallen, im Plural, im Zusammenhang mit den „Teufelskreisen“, bezieht sie aber auf Subsysteme bzw. auf die Lage von Individuen oder Familien, nicht auf einen gesamtwirtschaftlichen Komplex (vgl. CfA 2005, 27 u. 102). Ein Grund für die Zurückhaltung mag die negative, alarmistische Konnotation sein: man sieht seine Partner nicht gern in einer Falle sitzen. Dagegen muss von vornherein herausgestellt werden, dass die Armutsfalle und ein summarischer Afro-Pessimismus nichts miteinander zu tun haben. Eine Armutsfalle ist kein Fass ohne Boden. Und sie ist kein unentrinnbares Schicksal *“beyond the control of African policymakers”*¹¹, wie die Weltbank vermutet. Wissenschaftlich wird mit einer Armutsfalle ein prekärer Gleichgewichtszustand verschiedener volkswirtschaftlicher Größen beschrieben, der resistent gegenüber moderaten Veränderungen ist:

„Länder mit niedrigem Ausgangseinkommen oder Kapitalstock konvergieren zu einem niedrigeren steady state als Länder mit einem hohen Ausgangsniveau. Bei dem niedrigeren steady state-Niveau handelt es sich deshalb um eine ‚Falle‘, weil das System in der unmittelbaren Umgebung dieses steady states stabil ist, d.h. nach einem moderaten Übersteigen dieses Gleichgewichts kehrt die Volkswirtschaft tendenziell zum ursprünglichen Armutsgleichgewicht zurück.“ (Hemmer / Lorenz 2004, 54)

Gerade *wenn* im Umfeld eines Armutsgleichgewichts das System dazu tendiert, nach moderatem Wachstum wieder auf den ursprünglichen Zustand zurückzufallen, muss der Nachweis geführt werden, dass nachhaltig wachsende Länder sich auf einem *anderen Pfad* befinden und nicht nur einen zwischenzeitlichen Konjunkturröhepunkt (*growth peak*) haben. Es ist Ländern in einer solchen Lage aber grundsätzlich möglich, der Falle zu entkommen; und wir werden unten sehen, dass dafür nach einem bestimmten Strang der ökonomischen Theorie nicht einmal zwingend gewaltige Summen von Entwicklungshilfe erforderlich sind. Mit dem Konzept der Armutsfalle wird eine bestimmte analytische und entwicklungspolitische Rigorosität der Debatte (re-)etabliert, was die verschiedenen zum Erreichen eines höheren Entwicklungsniveaus erforderlichen Faktoren angeht.

Eine Armut- oder Entwicklungsfalle hat wenigstens zwei Konnotationen: (a) den ökonomischen **Determinismus**, dass sich eine Nationalökonomie nicht allein daraus befreien kann, sondern nur mit einer Lösung jenseits des reinen Marktmechanismus; (b) die Annahme von **Schwellenwerten** (*thresholds*) für Pro-Kopf-Einkommen, Investitionsquoten und andere ökonomische Größen, sowie für das notwendige Maß der Unterstützung von außen. Nach allen Theorien ist der Schwellenwert des Pro-Kopf-Einkommens empirisch

10 Das Konzept kann um das strukturelle Leistungsbilanzdefizit zum *two gap*-Modell erweitert werden. Daneben gab es immer die neo-malthusianische Begründung, von der z.B. Jared Diamond (2005, 387 ff.) in Anwendung auf Ruanda zeigt, dass sie zur Begründung von sozialökonomischen Zwangslagen beitragen kann, ohne in einen naturalistischen Determinismus zu verfallen.

11 World Bank (2000, 23). *“Can Africa Claim...”* verweist zweimal auf das inhaltlich identische Konzept des *low-level development trap*, das in den 1960er Jahren mit Asien assoziiert worden sei (ebd. 12 u. 19), vor allem von Myrdal, sich dort aber aus eigenen Kräften als überwindbar herausgestellt habe. Auch sonst werden in Publikationen der Weltbank die Begriffe Armutsfalle und meist auch *Big Push* für Afrika sorgsam vermieden.

variabel. Nichts in Theorie oder Empirie besagt, dass der Schwellenwert – sei es des Pro-Kopf-Einkommens, sei es der Investitionen – für das subsaharische Afrika unüberwindbar hoch ist. Im Gegenteil: mit einer intelligenten Kombination von verschiedenen staatlichen und privatwirtschaftlichen Initiativen kann es Afrika „schaffen“ – allerdings sind eine Reihe dieser Faktoren tatsächlich unverzichtbar. Das Paket kann nicht beliebig auf- und zusammengeschnürt werden.

Anders als in der eher plastischen als ökonomisch präzisen Darstellung des Räderwerks ineinander greifender Kreisläufe präsentiert das UNMP eine **synthetische Formel**, die seine Darstellung volkswirtschaftlich zusammenfasst. Dieser Abschnitt im 3. Kapitel, von den Autoren selbst als die „*essence of the poverty trap*“ (UNMP 2005, 36) bezeichnet, ist entscheidend zur Beurteilung des ganzen Ansatzes:

“A model described in Sachs et al. 2004 suggests that with a population growth rate of 2.5 percent a year during 1980–2000, an estimated depreciation rate of 2.8 percent a year, and an assumed fixed capital-output ratio of 3, the ‘predicted’ growth rate of per capita income in the Least Developed Countries is 0.2 percent (16.5 %/3–2.5 %–2.8 %=0.2 %), exactly the average growth rate during the period.” (UNMP 2005, 38)

In die Bruttoinvestition von 16,5 % ist der großzügig veranschlagte investive Teil der bisherigen Entwicklungshilfe schon eingerechnet, die eigenständige Investitionsquote dieser Länder wäre also noch viel niedriger. Zu allen Elementen der Formel gibt es noch Zusatzargumente in Sachs et al. 2004, insbesondere zur „wahren“ Sparquote und zum endogenen Bevölkerungswachstum. Die Tragweite des Modells ist besser zu beurteilen, wenn es in die lange Tradition der einschlägigen volkswirtschaftlichen Theoriebildung gestellt wird.

3 Zurück zur Theorie

3.1 Die traditionelle neoklassische Wachstumstheorie

Theoretischer Ausgangspunkt für den entwicklungsökonomischen Mainstream ist die traditionelle neoklassische Wachstumstheorie, wie sie sich im kritischen Anschluss an die postkeynesianischen Arbeiten von Harrod-Domar besonders durch Solow seit ungefähr 1956 herausgebildet hat. Noch heute beginnen etliche einschlägige *development economics*-Lehrbücher ohne Umschweife mit ihnen. Das ist prima facie paradox; im Grunde waren ihre Ansätze gar nicht für die Erfassung der Gründe gedacht, warum ganze Großregionen hinter dem Rest der Welt (a) weit zurück und (b) ökonomisch instabil geblieben sind. Solows zentrale Aussage ist, dass ärmere Länder mit geringerer Kapitalausstattung schneller wachsen und damit langfristig zu den reicheren Ländern aufschließen (Solow 1956). Der Gegenstand Entwicklungsländer verschwindet im *long run*, und das Hauptaugenmerk der Forschung lag lange Jahre auf der Suche nach goldenen Regeln für die Stabilität des langfristigen Gleichgewichtszustandes in den Industrieländern.

Allerdings werden parallel zur allgemeinen Wachstumstheorie – besonders von Leibenstein (1954) und Nelson (1956) – Elemente formuliert, die im engeren Sinne als Entwicklungsländer-spezifisch betrachtet werden können und in der neuesten Diskussion wieder aufgegriffen worden sind – unter Stichworten wie Subsistenzniveau und Nullsparen; *disinvestment as depletion of natural resources*, etc. Zur Vereinfachung greifen wir hier den bahnbrechenden Beitrag von Nelson heraus. Zentral ist den Vertretern dieser

Denkrichtung, dass in Kategorien des gesamtwirtschaftlichen Angebots – oft ohne weitere sektorale Spezifizierung – Gleichgewichtszustände definiert werden, in denen eine Ökonomie (pro Kopf) nicht wächst. Das *low-level equilibrium trap* ist die zentrale Kategorie; Entwicklungsländer können sich in einem stabilen Gleichgewichtszustand zentraler ökonomischer Größen befinden, aber auf sehr niedrigem Einkommensniveau. Die Kombination der fünf typischen Begründungselemente niedrige Spar- und Investitionsquote, hohes Bevölkerungswachstum, langsam wachsende Kapitalintensität (K/L), konstante Skalenerträge und abnehmende Grenzproduktivität des Kapitals ist grundsätzlich identisch. Aus der neoklassischen, angebotsorientierten Grundanlage der Argumentationen folgt:

- Zuwachs der Bevölkerung ist immer gleich Zuwachs der Beschäftigung. Das Problem der Arbeitslosigkeit oder der Nichterwerbspersonen wird explizit nicht behandelt.
- Nachfrage- oder Absatzprobleme spielen keine Rolle.

Das *low-level equilibrium trap* dieser Theorien hat damit nur entfernte Ähnlichkeit mit einem Unterbeschäftigungsgleichgewicht, wie es die Keynes'sche Theorie für Industrieländer formuliert hat.

3.2 Die niedrige Schwelle, oder: *small traps – small pushes*

Im aktuellen Kontext ist ein weiteres Charakteristikum noch wichtiger. Von vornherein sieht die Mehrzahl der Autoren die Entwicklungsfalle als etwas, das aus eigenen Kräften durchaus überwindbar wäre. Nelson eröffnet seine Darstellung gleich mit den Worten:

“The model shows that, even if production techniques are not improved and even in the absence of a crash investment program, the trap may still be escaped if the socio-political environment is favorable.”(Nelson 1956, 894; Hv HA)

In dem Abschnitt *“The Escape from the Trap”* führt er alles Mögliche an, das zum Entrinnen aus der Entwicklungsfalle nützlich sein kann. Die Zahl der Stellschrauben reicht von Spar- und Unternehmensförderung, Familienplanungspolitik bis zu einem staatlichen Investitionsprogramm.

“If this model summarizes the maladies of stagnant economies, then it is clear that policies directed toward eliminating social inertia (sic!) may play an important role in loosening the trap.”(Nelson 1956, 904; Hv HA)

Wir sehen hier ein wichtiges Merkmal dieser Ansätze. Schon auf modell-theoretischer Ebene wird nicht begründet, dass der Entwicklungsfalle nur mit massiver äußerer Hilfe zu entkommen ist – geschweige denn dass empirisch Konstellationen in einzelnen Ländern nachgewiesen werden, in denen die Falle hält. Nur in ganz speziellen theoretischen und empirisch nicht besonders realistischen Konstellationen hält die Falle. Wer von Entwicklungs- oder Armutsfalle spricht, meint damit nicht notwendigerweise das, was wir einen *Big Trap* nennen wollen, also eine Zwangslage, der aus eigener Kraft nicht zu entkommen ist. Daher gibt es auch keinen zwingenden wissenschaftlichen Zusammenhang von großer Entwicklungsfalle und *Big Push*, mit – das ist der dritte im Bunde – nachfolgendem *Take-off* als qualitativ differenter Wachstumsphase.

“Note that the three concepts are related in the standard narrative, but don't have to be. One could find evidence for poverty traps, but not for takeoffs, or vice versa. One

could accept poverty traps, but still not believe in a Big Push to be implemented by the aid agencies.” (Easterly 2005, 5)

Unsere Beobachtung ist aber, anders als bei Easterly, dass das ursächlich an der lockeren Fassung des *low-level equilibrium trap* selbst liegt. Die meisten Versionen gehören zu dem, was Hoff / Stiglitz treffend als „*easily remedied market failures*“ (Hoff / Stiglitz 2001, 438) bezeichnet haben – Konstellationen der Unterentwicklung, die relativ leicht durch Korrektur von Fehlallokationen behoben werden können.

3.3 Neue Wachstumstheorie

Ziemlich genau 1986 beginnt der Aufstieg der Neuen Wachstumstheorie, deren Beiträge man in Bezug auf unsere Fragestellung heroisch so zusammenfassen kann:¹²

- Sie konstatiert mit neuem weltweiten Datenmaterial, dass das Aufholen der armen Länder, das die traditionelle Wachstumstheorie vorhersagte, tatsächlich nicht stattgefunden hat, unter anderen, weil das Kapital nicht in die armen Länder fließt, in denen es nach der Theorie am rentabelsten sein müsste (Fehlen absoluter Konvergenz).
- Sie konstatiert dann, dass es Konvergenz unter solchen Ländergruppen gibt, die ähnliche Entwicklungsbedingungen haben (konditionale Konvergenz). In der Forschung hierzu werden auch die institutionellen, auf *Governance*, Rechtssicherheit usw. bezogenen Faktoren untersucht, die in der *Aid&Growth*-Literatur politische Bedeutung in der Frage der Allokation von Entwicklungshilfe-Mitteln bekommen haben.
- Einige ihrer Vertreter beobachten bedingte Konvergenz besonders zwischen solchen Ländern, deren historische Ausgangsbedingungen vergleichbar waren (*initial conditions*).
- Sie liefert mit der Endogenisierung von technischem Fortschritt durch Akkumulation von Humankapital und Forschung&Entwicklung in Wachstumsmodelle Begründungen, wie fortgeschrittene Industrieländer durch wissensbasierte Innovationen einen evolutionären Prozess „schöpferischer Zerstörung“ (nach Schumpeter) durchlaufen und dadurch ihren Vorsprung zumindest gegenüber Gruppen von Ländern mit besonders schlechten (Start-)Bedingungen halten können.

Besonders die Theorien, die auf die Bedeutung der *initial conditions* abgestellt haben, entdecken im Material statt der weltweiten Konvergenz eine ausgeprägte **Zweigipfligkeit** der weltweiten Verteilung der Pro-Kopf-Einkommen und die Bildung von „Clubs“ um diese Gipfel herum.¹³ Diese Beobachtung der sog. *twin peaks* führt uns nach Afrika zurück, denn dem einen **Konvergenzclub** gehören ganz überwiegend afrikanische Länder an.¹⁴ Verursacht u.a. durch seine Startbedingungen zeigt sich das subsaharische Afrika als sein eigener Konvergenzclub, im Maße wie nicht nur Schwellenländer, sondern eine ganze

12 Zwei anspruchsvolle deutschsprachige Publikationen, welche die „Grundlagen der Wachstumstheorie“ und „Grundlagen der Wachstumsempirie“ mit Bezug auf entwicklungsökonomische Fragestellungen darstellen, sind Frenkel / Hemmer 1999 und Hemmer / Lorenz 2004. Für die hier in Rede stehenden Fragen siehe insb. Kapitel 6 und 7 in Frenkel / Hemmer 1999 und Kapitel 3 und 10 in Hemmer / Lorenz 2004.

13 Siehe als weiteren Überblick die Beiträge von Quah („*Twin Peaks...*“) und Galor („*Convergence?...*“) in Dixon (Hrsg.) (2000).

14 Als guten Überblick zur Thematik der Konvergenzclubs siehe Berthélemy (2006).

Reihe mittlerer Entwicklungsländer in zentralen Entwicklungsindikatoren zu den Industrieländern aufschließen und insoweit die statistische Mitte räumen¹⁵. Damit sind wir nach einem langen Weg durch die neue Wachstumstheorie zum *low-level equilibrium trap* zurückgekehrt. Die Feststellungen dieser Schule kontrastieren naturgemäß mit dem oben beschriebenen Neuen Wachstumsoptimismus¹⁶, der sich aus den relativ befriedigenden Wachstumsraten in einigen Ländern Afrikas ab Mitte der 1990er Jahre speist, aber den langfristigen Trend nicht im Auge hat.

Die Feststellung statistischer Tendenzen zur Clusterbildung und die modellmäßige Abbildung einiger bestimmender Faktoren erwies sich aber noch nicht als vollständige Erklärung. Auch Analysen für die Teilgesamtheit „subsaharisches Afrika“ hatten als ihr Hauptproblem, dass die ins Kalkül gezogenen Erklärungsfaktoren nicht erlaubten, die geringen Wachstumsraten ökonometrisch hinreichend zu erklären. Eine rätselhafte Residualgröße von beträchtlichem Ausmaß verblieb: *The Africa Dummy*.¹⁷

“Slow growth can in part be explained in terms of a few variables measuring environment and institutions. However, initially studies found that a significant Africa dummy remained: Africa was growing inexplicably slowly. Subsequent research has focused on trying to eliminate this dummy.”(Collier / Gunning 1999, 64)

Dass diese Eliminierung definitiv noch nicht erfolgreich war, werden wir unten auf einem nachgelagerten Feld – dem Zusammenhang von Wachstum und Entwicklungshilfe – sehen.

In der Summe finden wir damit eine Debatte, die auch nach 20 Jahren neuer wachstumstheoretischer Anstrengung unabgeschlossen ist. Das bezieht sich auf Konvergenz und Divergenz, auf die Existenz von (multiplen) Gleichgewichtszuständen (*steady states*) und die Rolle von Bedingungen, insbesondere von historischen Ausgangsbedingungen (*initial conditions*). Einige Untersuchungen arbeiten die Existenz eines „Konvergenzclubs“ Afrika mit langfristig stagnierendem Pro-Kopf-Einkommen heraus. Die Unausweichlichkeit der Zugehörigkeit zu dieser Gruppe im Sinne eines *low-level equilibrium trap* bleibt aber umstritten. Selbst wo solche prekären Gleichgewichtszustände identifiziert werden, ist das Entkommen aus ihnen nicht notwendigerweise besonders schwierig: ***low-level equilibrium trap ≠ big trap***. Nur die Konvergenzclub-Hypothese ist strikter, obwohl die begleitenden strukturellen Bedingungen auch hier Variabilität zulassen. Daher ist in den meisten Theorien, soweit sie sich damit überhaupt befassen, keine ganz große Anstrengung erforderlich, um aus der „Falle“ herauszukommen: ***trap without Big Push***.

15 Einfachere Entwicklungsindikatoren wie Lebenserwartung oder Grundschulbildung hatten noch 1960 eine ausgeprägte bimodale Verteilung, die sich bis 2000 aufzulösen scheint – jedoch auffälligerweise nicht so vollständig, dass es dem Bild der Zweigipfligkeit direkt widersprechen würde (siehe dazu den jüngsten Weltentwicklungsbericht: World Bank 2005c, Figures 3.1 und 3.3).

16 Siehe Wohlmuth (1999, 53), im Unterschied zum „alten Wachstumsoptimismus“ der Importsubstitutionsstrategien der 1960er Jahre.

17 Eine *Dummy-Variable* in der Ökonometrie ist eine binäre Größe, die je nach Vorliegen eines bestimmten Merkmals (hier: „Land liegt in Afrika“) den Wert 1, sonst den Wert 0 annimmt. Wenn sie statistisch signifikant ist, hat der dunkle Kontinent wieder einige Geheimnisse nicht preisgegeben.

4 Das Modell der Wachstumsfalle Afrikas

4.1 Das UNMP-Modell

Kehren wir nun zu der Theorie des UNMP zurück. Angesichts der völlig unentschiedenen Theorielage seit Mitte der 1950er Jahre *müssen* Sachs et al. zusätzliche Argumente liefern, es sei denn man ließe sich auf eine eher leichtgewichtige Begründung des *Big Push* nach Art der CfA ein.

Die Schlüsselfunktion im UNMP-Modell hat die o.a. Wachstumsgleichung. Aus ihr geht per se nicht hervor, warum die lange Nullwachstums-Phase nicht auch graduell durch höhere Investitionsquoten abgelöst werden könnte, selbst unter der zusätzlichen Restriktion, die Investition ausschließlich von der inländischen Ersparnis abhängig zu machen. Sachs et al. liefern daher drei zusätzliche Argumente:

1. *demographic trap*,
2. *savings trap*,
3. *minimum threshold of capital*.

Am wenigsten durchschlagend ist davon die Argumentation zur **Demographiefalle**. Sie enthält gegenüber den Erklärungen für hohes Bevölkerungswachstum im sog. demographischen Übergang nichts Neues und wird im Grunde nur gebraucht, um gegenüber der ursprünglichen wachstumstheoretischen Orthodoxie, in der das Bevölkerungswachstum ein exogener, unerklärter Faktor war, ein weiteres Argument beizubringen, warum hohes Pro-Kopf-Wachstum in einer gedachten Anfangsphase auch demographisch unplausibel ist, weil der Nenner des Bruches *endogen* mit den anderen Variablen wächst – wenn auch nicht in einer genau vorherbestimmten Proportion.

4.1.1 *The “Wealth of Nations”* in Afrika

Wichtiger ist die zweite Argumentation: die **Ersparnisfalle**. Die These lautet kurzgefasst: bisherige Darstellungen haben die niedrigen Sparquoten in Ländern mit niedrigem Einkommen, besonders in Afrika, immer noch überschätzt.

Auch dieser Strang ist eine relativ selbständige Argumentation; die Unzulänglichkeit der Sparraten wird zwar eingeleitet mit dem Bezug auf $(n + d)k$, dem sog. *capital widening*, also der Ersparnis, die angesichts von Bevölkerungswachstum (n) und Kapitalverbrauch/*depreciation* (d) zur Erhaltung der Kapitalintensität (k) einer Volkswirtschaft erforderlich ist. Aber das Argument selbst speist sich nicht aus dem Bezug auf den bestimmten quantitativen Zusammenhang, den die neoklassische Wachstumstheorie vorgegeben hatte, sondern als *absolute* Faktum. Die Referenz auf eine bestimmte Konstellation von Bevölkerung, Kapitalproduktivität und -intensität erübrigt sich letztlich; die Sparraten sind *in jedem Fall* zu niedrig.

Die *UN Conference on Trade and Development* (UNCTAD) hatte schon 2002 das Konzept der „genuinen Sparquoten“ von Hamilton und Clemens (1999) übernommen¹⁸, um die

¹⁸ Ebenso wie „*Can Africa Claim...*“ (World Bank 2000, 9).

besondere Dramatik des *low-level equilibrium trap* der *Least Developed Countries* (LDCs) zu betonen:

“Genuine savings rates are net estimates which subtract from domestic savings the reduction in national wealth associated with the depletion of environmental resources and the depreciation of man-made capital stock. The ‘genuine’ savings rates for the poor LDCs are barely above zero. For the poorest LDCs, genuine savings are on average minus 5 per cent of GDP [...]. This implies that not only are domestic savings extremely low, but also the natural and created capital stock, the assets on which livelihoods depend, is not being maintained.”(UNCTAD 2002, 80)

Im Zentrum steht dabei der Verbrauch bzw. die Zerstörung von **Naturre Ressourcen**. Das gleiche Argument ist nun vom UNMP breit ausgerollt worden, als eines von drei eigenständigen Kernargumenten für die neue Theorie des *Big Trap* (Sachs et al. 2004, 126 und UNMP 2005). Das geschah im Vorgriff auf umfangreiche neue Berechnungen, die von der Weltbank in einer Studie mit dem beziehungsreich gewählten Titel *“Where is the Wealth of Nations”* vorgestellt werden. (World Bank 2006) Die Argumentation knüpft an die ganz alte Beobachtung von Nelson an, der anders als zeitgleich Solow bis zu einem bestimmten Niveau des Pro-Kopf-Einkommens auch von negativen Spar- und Investitionsquoten ausging und im Vorbeigehen anmerkte:

“Soil depletion through failure to apply fertilizer is a principal source of capital depletion in poor agricultural economies.” (Nelson 1956, 897)

Die Argumentation hat neben ihrer theoretischen auch eine eminent entwicklungspolitische Bedeutung. In Absetzung vom alten neoklassischen Umweltoptimismus¹⁹ schlägt sie den gedanklichen Bogen zwischen der Armutsbekämpfung und dem Ressourcenschutz – zwei Grundanliegen der EZ, die gelegentlich in einen seltsamen Gegensatz geraten. Sie bietet eine methodische Brücke, um beide Anliegen in ein einheitliches ökonomisches Konzept zu bringen.

Die Frage ist, was die Argumentation für die konkrete Einschätzung der Qualität der Entwicklungsfälle in Afrika liefert. Die Klassiker hatten nicht umsonst Kapital, Boden (= Naturreichtum) und Arbeit als drei verschiedene Produktionsfaktoren betrachtet. Nicht nur dies wäre danach falsch:

“The situation is even worse than it looks, however, because the national income accounts data almost surely, and substantially, overestimate Africa’s true saving rate. To a significant extent, Africa is living off of its natural capital but counting the resource depletion as income. Africa has been cutting down its rainforests to make room for new farmland and to provide fuel wood and timber, but the deforestation is not counted as a loss of natural capital. Farmers have been depleting the soils of nutrients by growing crops without fertilizers, but the loss of soil nutrients is not counted as a loss of capital.” (Sachs et al. 2004, 143)

Auch der Boden mit seinen Reichtümern *ist* danach „Kapital“, und sein Verbrauch zählt.²⁰ In der Sache sind diese Beobachtungen in ihrer Bedeutung für die langfristige Überlebens-

19 Zu dessen methodischen Grundlagen siehe Frenkel / Hemmer (1999, 324 ff.).

20 Damit geht es dem Boden theoretisch immerhin besser als der Arbeit, die in dem auch von Sachs et al. verwendeten sog. AK-Modell aus der neuen Wachstumstheorie gar nicht mehr als Produktionsfaktor zählt, sondern nur noch als Koeffizient.

fähigkeit afrikanischer Gesellschaften völlig unbestritten. Fraglich ist der Anwurf an die konventionelle Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung (VGR), sie zähle fälschlich als Nettoeinkommen, was in Wahrheit Kapitalverbrauch sei, für den eigentlich Abschreibungen zu machen seien. Nun kann man der VGR trotz ihres Anspruches auf standardmäßige Weltgeltung vieles vorhalten, aber dies nicht ohne weiteres. Nehmen wir das Beispiel der Ölförderung in Afrika. Selbstverständlich ist sie im Ganzen Teil des Nationalprodukts, also Einkommen (wieviel auch immer davon im Lande bleibt) und nicht Kapitalverlust. Es kommt darauf an, ob die – konventionelle – Sparquote aus den Öleinnahmen im Zusammenspiel mit den anderen Faktoren hoch genug ist, um Aufbau und Erhaltung eines Stocks von *Anlage*-Investitionen außerhalb des Ölsektors zu finanzieren, bevor die Phase hohen „natürlichen“ Spar- und Investitionspotenzials vorbei ist. Gabun und Kamerun demonstrieren gerade, dass sie bei abnehmenden Ölerträgen dieses historische Zeitfenster verpasst haben.

Mit anderen Worten: es gibt durchaus den bestimmten quantitativen Zusammenhang, auf den die neue „*Wealth of Nations*-Argumentation“ zielt. Aber für die Frage, ob ein Kontinent, ein Land oder ein Bauer eine historische Chance des Durchbruchs zu selbsttragendem Wirtschaftswachstum hat (oder in einer Entwicklungsfalle steckt), kommt es schon auf die *Bruttosparrate* im Sinne dieses Nachhaltigkeitsarguments an, nicht auf eine *Nettorate*, die nahe Null oder negativ ist. Möglicherweise wird sich, um beiden Aspekten gerecht zu werden, eine Konvention etablieren, *nachrichtlich* auch eine wie vorgeschlagen korrigierte *Nettosparquote* in der Sozialproduktsrechnung auszuweisen sowie in der langfristigen GDP-Prognose Einkommensverluste aufgrund erschöpfter Naturressourcen besser auszuweisen.

Dieses Gegenargument kann man abrunden mit dem abschließenden Verweis auf die Welt des Mikrofinanzwesens. Dessen Blüte ist gedanklich nicht leicht in Einklang mit dem *genuine savings*-Konzept zu bringen, beruht sie doch gerade auf der Erkenntnis, dass Sparquoten auch knapp oberhalb der absoluten Armutsgrenze im Schnitt positiv sind und es darauf ankommt, das Sparpotential mikro- wie makroökonomisch nutzbar zu machen. Ob es (a) für das Entkommen aus der Armutsfalle ausreicht und (b) nachhaltig ist, dies beides kann mit Verweis auf die vorgenannten Argumentationen bezweifelt werden, aber nicht ob es signifikant positiv ist.

4.1.2 Die Produktivitätsfalle

Es bleibt das dritte und entscheidende Argument des gesamtwirtschaftlichen Kapitalminimums, ohne welches ein ökonomischer *take-off* laut UNMP nicht möglich ist.

“The marginal productivity of capital also tends to be very low (instead of nearly infinite, as the standard theory assumes), because a minimum threshold of capital is needed before modern production processes can be started. Factory production requires, for example, a basic infrastructure of electricity, roads, and a functioning port, as well as a literate and numerate labor force.” (Sachs et al. 2004, 124 f.)

Unter einer bestimmten Schwelle steigt die Produktivität nur schwach oder gar nicht; technischer Fortschritt wird kaum absorbiert. Die Argumentation ist grundsätzlich einleuchtend, geht auf eine lange Diskussion und Tradition in der Literatur über den Verlauf

von Kapitalproduktivität im besonderen und Skalenerträgen im ganzen zurück, und wird im Kern kaum noch bestritten.

Es ergeben sich die für das UNMP drei zentrale Investitionsbereiche, die der gesamtwirtschaftlichen Produktivität über die Schwelle helfen: Humankapital, Infrastruktur und Öffentliche Verwaltung. „Öffentliche Verwaltung“ ist nicht dasselbe wie *Governance*; Letztere gilt, wie gehört, als relativ fortgeschritten. Es geht um die fehlende finanzielle und personelle Kapazität der Verwaltungen. Man kann das methodisch auch als Endogenisierung der Schaffung von Absorptionskapazität betrachten, die andernfalls eine kritische, exogene Voraussetzung für die effiziente Umsetzung des Investitionsschubes ist.²¹ Außerdem ist in dem dehnbaren Konzept des sog. Humankapitals unter „Ernährung“ ein weiterer Sektor versteckt, der dort nicht hingehört und dem UN-Projekt im Übrigen besonders wichtig ist: die Landwirtschaft.²² Damit hat man eine klare Aussage: mit einer massiven, simultanen Aktion in die drei Bereiche: (1) Verwaltung, (2) Erziehung & Gesundheit, (3) Infrastruktur und schließlich viertens die Landwirtschaft können Niedrigeinkommensländer aus ihrer Entwicklungsfalle herausgehoben werden.

4.1.3 Stillstand der Landwirtschaft und Grüne Revolution

Ob sich die Ernährungslandwirtschaft in Afrika in einem besonderen, sektoralen Zwangszusammenhang befindet, ist noch nicht vollständig klar. Das insbesondere vom UNMP zusammengestellte Material aus der Agrarforschung deutet trotz einiger positiver Trends auf eine säkulare Stagnation der Erträge. Erneut aber gilt: eine langfristige Stagnation der Produktivität ist ein wichtiger Indikator für eine gesetzmäßige „Falle“, die nur mittels einer neuen Grünen Revolution überwunden werden kann, aber sie ist nicht der Beweis.

Mikroökonomische Forschung ist an dieser Stelle weiter fortgeschritten, etwa mit dem Nachweis, dass in großen Teilen des Regenfeldbaus in ariden Zonen Bauern aus Gründen der Überlebenssicherung agrarische Innovationen gar nicht auf eigenes Risiko aufnehmen können. Risikomindernde Diversifizierung auf mehrere Niedrigertragssorten führt hier zu einer Zwangssituation an der Armutsgrenze – zu einer eigentlichen Armutsfalle. Ihr Grund ist weder Markt- noch Staatsversagen, da die Falle im Wesentlichen im nichtmonetären Bereich aufgestellt ist.

Wieweit solche Feststellungen verallgemeinert werden können und nur mit der Grünen Revolution in Afrika zu überwinden sind, die auch der UN-Generalsekretär in seinem Bericht „*In Larger Freedom*“ gefordert hat, ist offen. Ebenso offen ist die damit zusammenhängende Behauptung aus dem UNMP, wonach das „Paket“ der Grünen Revolution vorhanden sei („*The Package is there*“) – mit einer klaren Konzentration auf Einführung neuer Sorten, einen Quantensprung in der Stickstoffzufuhr und ländliche Infrastruktur. Das betrifft nicht nur die Frage, ob das Paket agrartechnisch konsistent ist. Gerade die Tatsache, dass Stagnation der Landwirtschaft in großen Ländern Afrikas gesellschaftspolitische

21 Dass dies eine weitgehende, gutwillige Interpretation einer groben Berechnungsweise ist, stellen Messner / Wolff (2005, 2) heraus.

22 Manchmal wird die Bereitstellung von Dünger und Saatgut auch als quasi-infrastrukturelle Leistung im dritten Sektor eingerechnet. Was dieses eigentümliche konzeptionelle Changieren erklärt, wird uns im Folgenden noch beschäftigen.

Ursachen wie Bodenrecht, Kriegseinwirkungen, makroökonomische Fehlanreize hat, deutet außerdem darauf hin, dass es andere, politisch zu betätigende Stellschrauben gibt, um die Landwirtschaft im subsaharischen Afrika zu dynamisieren. Durch die Betonung der technologischen Faktoren darf diese Dimension des Agrarproblems nicht aus dem Blick geraten.

4.1.4 Auslandsinvestitionen und Infrastruktur

Ganz abgesehen von der Problematik der Landwirtschaft hat die These vom Kapitalminimum, in der speziellen Form wie sie von Sachs et al. aufgenommen wird, systematische Beschränkungen. Das wird deutlich, wenn wir ein Argument hinzuziehen, das ohnehin in jeder einschlägigen Darstellung gebraucht wird. Seit den Klassikern des 19. Jahrhunderts steht die Behauptung im Raum, dass das private Kapital angesichts der hohen anfänglichen Produktivitätszuwächse und Gewinne massenhaft in die armen Länder strömen müsste, so dass ausländische Direktinvestitionen die geringe inländische Ersparnis überkompensieren. Das würde jeden Anschub mittels staatlicher Entwicklungshilfe überflüssig machen.

Offensichtlich findet dieser allgemeine Zustrom von Auslandskapital in arme Länder nicht statt. Daher muss jede ökonomische Begründung einer Entwicklungsfalle ein Argument enthalten, warum der in der Theorie erwartete Zustrom privaten Kapitals in Wirklichkeit sehr selektiv und auf viel niedrigerem Niveau geschieht. Das ist das sog. Lucas-Paradox, für das es konventionellerweise zwei große Gruppen von Erklärungen gibt – Grundunterschiede in *nationalen* Produktions- und *Governance*-Strukturen oder Unvollkommenheiten der *internationalen* Kapitalmärkte.²³

Das UNMP behauptet nun schlicht :

“Low domestic saving is not offset by high inflows of private foreign capital, such as foreign direct investment, since Africa’s poor infrastructure and weak human capital discourage private capital inflows.” (UNMP 2005, 149)

Das Argument klingt zwar plausibel, es stimmt aber schon auf den zweiten Blick nicht. Privates Kapital lässt sich auch in den finstersten Ländern Afrikas durch den Mangel an staatlicher Ordnung, Infrastruktur und Humankapital nicht abschrecken; es investiert fast überall – in Bergbau und Plantagenwirtschaft. Die CfA nimmt das Thema unter der Fragestellung *“Can Africa finance a Big Push without extra aid?”* auf und stellt fest:

“Africa already attracts Foreign Direct Investment [...] FDI to Sub-Saharan Africa has not been insignificant in per capita terms. In contrast to China, however, FDI to Africa has generally not been associated with broad-based growth.” (CfA 2005, 302)

Tatsächlich ist der FDI-Anteil Afrikas an den weltweiten Auslandsinvestitionen sehr gering, aber nicht auf die Bevölkerung oder auf das Sozialprodukt bezogen. Insoweit ist Afrika, um einen neueren Slogan aufzunehmen, bereits *„open for business“*. Nur konzentrie-

²³ Siehe Alfaro / Kalemli-Ozcan / Volosovych (2003): *“Why doesn’t Capital Flow from Rich to Poor Countries?”* für eine Darstellung, die Unterschiede der institutionellen Qualität in den Vordergrund rückt.

ren sich die Direktinvestitionen (von Südafrika abgesehen) extrem in der Rohstoffextraktion und damit in bestimmten Ländern.

Hingegen klafft in Afrika eine wirklich fundamentale Lücke offensichtlich bei Investitionen (a) in die Verarbeitende Industrie, (b) für den inneren Markt. Allein das erklärt den extrem niedrigen FDI-Anteil Afrikas. Dahinter steckt ein Problemzusammenhang, der von einer noch weiter als Solow & Co. zurückliegenden Theorietradition schon behandelt worden ist.

4.2 Zurück zu den Klassikern – *Traps & Pushes* in den Anfängen

Ernstlich hat die Diskussion um den *Big Push* mit Paul Rosenstein-Rodan's berühmtem Aufsatz von 1943 begonnen, der sich gar nicht auf ferne Länder bezieht, sondern auf seine Heimatregion Osteuropa (Rosenstein-Rodan 1943). Auch der Terminus *Big Push* ist in jenen Jahren von ihm geprägt worden, wenngleich nicht in dem klassischen Artikel, sondern in anderen Arbeiten aus der Londoner *Chatham House*-Gruppe, die sich schon während des Krieges vorsorglich über die Zukunft unterentwickelter Länder weltweit Gedanken machen sollte.

Auf wenigen Seiten werden mehrere, miteinander verknüpfte Argumentationen aufgemacht, die mit dem später geläufigen Kernargument der Spar- und Investitionslücke a priori wenig zu tun haben. Rosenstein-Rodan hat sie in einem Rückblick 40 Jahre später selbst in **vier Punkten** resümiert (Rosenstein-Rodan 1984, 208 f.):

- „**Concern with ,excess agrarian population**“²⁴, wie später in anderer Form von Lewis u.a. wieder aufgenommen. Charakteristisch ist also, im Unterschied zu dem meisten Material aus der Wachstumstheorie, dass Rosenstein-Rodan mit einer Zwei-Sektoren-Darstellung operiert. Er spricht über Industrie und Industriepolitik, im Übergang von rein agrarischen Wirtschaften. Die überschüssige Agrarbevölkerung stellt das Arbeitskräftepotential für einen investiven *Big Push*; in der Neoklassik existiert es gar nicht, da dort alle Arbeitskräfte (= Gesamtbevölkerung) per se als beschäftigt gelten²⁴ – eine Annahme, die bis in die neuesten Modelle durchgeschleppt wird.
- „**Pecuniary' external economies, which yielded economies of scale**“ – die sich aus der Komplementarität verschiedener Industrien ergeben. Das ist auch ein Nachfrageargument, das in der orthodoxen Wachstumstheorie keine Rolle spielt. Der Markt, den die Arbeitskräfte vereinzelter industrieller Einheiten darstellen, kann zu klein sein, um das Produkt von Industrien zu absorbieren, die eine minimale Produktionsschwelle haben. Rosenstein-Rodan erläutert das mit dem Beispiel einer neuen Schuhfabrik, die schließlich nicht allein vom Fabrikverkauf an ihre eigenen Angestellten leben kann.
- „**A major indivisible block of social overhead capital or infrastructure**“ – was sowohl materielle wie soziale Infrastruktur einbegreift und den heute diskutierten Vorschlägen am nächsten kommt.
- „**Emphasis on ,technological external economies**“ – die aus „*vocational training, learning on the job, and the formation of human capital*“ bestehen, als eine Externalität, die im Kern im Zusammenspiel verschiedener Industrien selbst entsteht (als inner-

24 Und damit auch Arbeitsproduktivität und Pro-Kopf-Einkommen zur Vereinfachung gleichgesetzt werden können.

betriebliche Berufsausbildung) und nur hilfswise durch staatliche Aktivität zu schaffen ist. (Zum Zusammenhang von *Social Overhead Capital* und „*lumpiness*“ of industries siehe auch Nurkse 1953, 152 ff.)

Man sollte den Unterschied beider Externalitäten (Argumente 2 und 4) kurz erläutern. „Pekuniäre Externalitäten“ hören sich seltsam an, denn Externalitäten sind in der reinen Lehre gerade solche positiven oder negativen „*spillover*-Effekte“, für die am Markt *nicht* gezahlt wird (Landesverteidigung, Umweltverschmutzung etc.). Gleichwohl entsteht im Argument 2 wirklich ein wechselseitiger monetärer Vorteil aus vorhandenen Zuliefer- und Absatzmärkten, der sich manifestiert, wenn für alle Beteiligten eine Schwelle rentabler Industrieproduktion überschritten wird. Dann sinken die längerfristigen Durchschnittskosten für alle (*increasing returns*); die je einzelne Firma aber partizipiert daran monetär nur im Maße ihres Marktanteils. Demgegenüber geht es bei der zweiten Externalität darum, dass in einem industriellen Anfangsstadium die ersten ausbildenden Betriebe nicht sicher sein können, dass die fertig trainierten Techniker und ihr Wissen nicht *umsonst* von anderen angeeignet (*appropriated*) werden, während sie selbst (noch) keine entsprechende Gratisleistung bekommen.²⁵

Der Grundgedanke von Rosenstein-Rodan ist, dass in Abwesenheit eines einigermaßen zusammenhängenden Netzes von Leicht- und Schwerindustrien *und* fehlender Infrastruktur kein einzelner Unternehmer in solchen Ländern investieren wird – daher die Notwendigkeit einer koordinierten industriepolitischen Anstrengung, aber auch die Möglichkeit dazu, da anders als in der neoklassischen Ausgangsvorstellung eine große agrarische Arbeitskräftereserve hier Beschäftigung finden kann. Gesamtwirtschaftliche Produktivität ist zu einem wesentlichen Teil Funktion der Komplementarität von Industriezweigen. Wo die nicht gegeben ist, entsteht ein *coordination failure*: jeder einzelne Industrielle investiert nicht, weil das entsprechende Netzwerk fehlt, und damit investiert keiner.

“*Complementarity of different industries provides the most important set of arguments in favour of a large-scale planned industrialisation.*” (Rosenstein-Rodan 1943, 205)

Insofern liefert Rosenstein-Rodan, sicher nicht nur in der Bewertung von Hoff / Stiglitz (2001, 409), in der Hauptsache einen frühen Beitrag zu Koordinationsproblemen im Entwicklungsprozess.

Geplante Industrialisierung auf großer Stufenleiter ist eine weitgehende Formulierung für die erforderliche Lösung. Klar ist für Rosenstein-Rodan, dass die Lösung des Koordinationsproblems eine staatliche Steuerungsleistung erfordert, die mehreren essentiellen Gewerbezweigen zugleich den notwendigen Anstoß liefert – eben einen *Big Push*. Das kann adäquate (a) Anreiz-, (b) Schutzmechanismen und (c) ggf. öffentliche Unternehmen in Lücken erforderlich machen, die von der Privatwirtschaft gelassen werden. Das ist die extensive Variante in der Planungseuphorie der 1940er und 1950er Jahre. Halten wir zunächst fest, dass sich *Big Push* in diesem Zusammenhang auf die Lösung eines verallgemeinerten Marktversagens mit öffentlichen Mitteln bezieht. Wie weit der Eingriff gehen muss, wird später viel differenzierter beantwortet. Wir werden noch Autoren kennen ler-

25 Dass entsprechende Probleme auch auf hohem Entwicklungsniveau existieren, zeigt die beständige Klage der ausbildenden deutschen Mittelbetriebe, deren fertige Lehrlinge anschließend „gratis“ von attraktiven, aber weniger ausbildungsbereiten Großfirmen übernommen werden.

nen, in deren Modellen es reichen würde, die Mehrzahl der potentiellen Investoren um einen Runden Tisch zu versammeln, ein paar Verabredungen zu treffen und sich gegenseitig Mut zu machen.

Ganz ähnlich und zum Teil mit direktem Bezug auf Rosenstein-Rodan argumentierte Ragnar **Nurkse**. Er hat besonders herausgearbeitet, dass das Kernargument missverstanden wäre, wenn es nur auf die technische Unteilbarkeit (*indivisibility*) und diskontinuierliche Sprünge industrieller Investitionen und nicht auch auf die aggregierte Nachfrage, genauer auf deren geringe Einkommenselastizität bezogen wäre:

“The trouble is due by no means solely to discontinuities in the technical forms of capital equipment, though these will accentuate it. It is due above all to the inevitable inelasticity of demands at low real-income levels. It is in this way that poverty cramps the inducement to invest and discourages the application of capital to any single line of production.” (Nurkse 1953, 9–10)

Wenn ein Land nicht über die Kombination von Produktions- und Nachfrage-Minima hinweg kommt und die agrarische Überschussbevölkerung nicht verwenden kann, steckt sie offenbar in einer Falle, die aus Marktmitteln allein nicht zu überwinden ist. Während das *low-level equilibrium trap* der von Solow geprägten Theorien nur entfernte Ähnlichkeit mit einem Unterbeschäftigungsgleichgewicht hatte, wie es die Keynes'sche Theorie für Industrieländer formuliert, war das bei Nurkse anders:

„[...] state of ,underdevelopment equilibrium’, somewhat analogous, perhaps, to the ,underemployment equilibrium’, the possibility of which, in advanced industrial countries, was impressed on us by Keynes.“ (Nurkse 1953, 10)

Das ganze Konzept wurde daher von ihm zur Theorie des *Balanced Growth* ausformuliert. (Nurkse 1953, 11 ff.) Gegen dieses Theorem steht Hirschman's ebenso bekannte Gegenthese vom *Unbalanced Growth*, das von einer Sequenz sich ablösender *lead sectors* getragen wird, scheinbar das genaue Gegenteil, dabei sind zentrale Argumente von Hirschman – man denke an die Notwendigkeit von *forward & backward linkages* – fundamental ähnlich, wie in der Würdigung von Hirschman auch Krugman (1994) und andere Autoren herausstellen.

Dieses Gedankengebäude ist aber offensichtlich etwas völlig anderes, als das was wir aus der Neoklassik als aggregierte Spar- und Investitionslücke durchschleppen. Wir halten daher als ein frühes Zwischenergebnis fest, dass es von Beginn an nicht einen, sondern **zwei große Zweige der Trap&Push-Theorien** gegeben hat. Sie widersprechen sich nicht, treten bei den Klassikern auch kombiniert auf, setzen aber mit Außenfinanzierung staatlicher (sozialer und physischer) Infrastruktur einerseits, gewerblicher Komplementarität andererseits ganz unterschiedliche wirtschaftspolitische Gewichte: das Infrastrukturtheorem und das Komplementaritätstheorem. Das vollständige *Big-Trap&Push*-Modell sollte beide Komponenten umfassen.

In der Sache ist es genau das Komplementaritätsargument, das auch hinter den Einwänden gegen die Wiederholbarkeit eines **Marshall-Plans** in Afrika steht, selbst wenn es nicht so formal ausgearbeitet ist wie in der ökonomischen Theorie: trotz Zerstörung der Infrastruktur war die Grundstruktur eines industriellen Netzwerkes in West- und Mitteleuropa nach dem Kriege im Wesentlichen noch intakt, und industrielle Arbeitskräfte mit guter Berufsausbildung waren als Externalität für den Wiederaufbau zumal in Deutschland vor-

handen. Rosenstein-Rodans Kernproblem war gerade, dass diese Bedingungen zur gleichen Zeit in Ost-/Südost-Europa nicht gegeben waren. Einen Marshall-Plan in Afrika zu replizieren verlangt daher zwingend, sich auch mit dieser Frage auseinanderzusetzen.²⁶

Man kann beide Theoreme noch einmal kurz auf die Frage der ausländischen Direktinvestitionen zurückbeziehen. Die FDI-Verteilung in Afrika legt nahe, das letztere Theorem für aussagekräftiger zu halten als das erstere: mit dem Mangel an materieller und sozialer Infrastruktur können ausländische Investoren recht gut umgehen, Wasser, Strom, Straßen, Landebahnen usw. zur Not sogar selbst unterhalten, um Rohstoffe auszubeuten oder den Fisch vom Viktoria-See aufzubereiten und abzutransportieren, aber das Fehlen eines interindustriellen Netzwerkes können sie mit Marktmitteln nicht überspielen; produktive Anlagen beschränken sich auf solche Erzeugnisse oder Wertschöpfungsketten, die darauf kaum angewiesen sind.

4.3 Infrastruktur als kleinster gemeinsamer Nenner

Im Titel eines seiner jüngsten Papiere meint William Easterly feststellen zu können, wir erlebten heute ein „*Reliving the '50s: the Big Push, Poverty Traps, and Takeoffs in Economic Development*“. Abgesehen von den großen Titeln – ist das wirklich so? Was ist von der genuinen, klassischen *Big-Push*-Argumentation in der neueren Theorie insbesondere vom UNMP aufgenommen worden? Offensichtlich nur der Grundgedanke einer unteren Schwelle (*minimum threshold*) moderner industrieller Produktion bzw. der wachsenden *economies of scale*, die erst einsetzen, wenn eine Ökonomie die Schwelle (bei ihnen: k^T) überstiegen hat.

In der Zusammenfassung von Rosenstein-Rodan ist das aber nur das Argument 3 (Infrastruktur) und ein Teil des Arguments 4, und dies im Grunde auch nur insoweit berufliche Bildung / *vocational training vom Staat* bereitgestellt wird, nicht als *training spillovers*, die sich aus industriellen Clustern ergeben. Das Argument der Komplementarität in einem Netzwerk von Industrien sowohl als Angebots- wie als Nachfragefaktor, die sich erst realisieren kann, wenn eine Pluralität von Gewerben über die Schwelle technologischer und nachfragebedingter Indivisibilitäten kommen, taucht nicht auf! Die Argumentation der *Big Push*-Klassik wird verkürzt auf die staatliche Erstellung von sozialer und materieller *Infrastruktur*.²⁷ Es überrascht daher kaum, dass auch eine wesentliche Vertiefung dieses Argumentationstyps keine Verwendung findet: die Theorie der **systemischen Wettbewerbsfähigkeit** einer Volkswirtschaft, der Förderung von inner- und intergewerblichen Clustern und Innovationen. Dabei kann das *inter-industry*-Problem in der Form von Externalitäten in Teilen auch im Rahmen der angebotsorientierten Wachstumstheorie formuliert werden und trägt dann zu genau dem Verlauf der gesamtwirtschaftlichen Produktivitätskurve bei, den Sachs et al. einleuchtend stilisieren (Schaubild 2 in Sachs et al. 2004, 125) und den es

26 Das geschieht auch in der neuesten Publikation der Marshall-Plan-Initiative nicht [Alt / Gollmann / Neudeck (2005): „Eine bessere Welt ist möglich“]. Möglicherweise fördert unser Exkurs in die Theoriegeschichte der 1940er und 1950er Jahre hier eine Schärfung der Argumentation.

27 Rosenstein-Rodan (1984, 208) räumt allerdings ein, dass in Weltgegenden wie China oder Lateinamerika, wo es damals an Eisenbahn etc. noch fehlt, Entwicklungsinvestition auch gut mit Infrastruktur starten könnte.

im Kern zu verändern gälte, wie auch Berthélemy gegen die Vorstellung eines reinen ODA-*push* feststellt:

“An attempt to lift the economy out of its low equilibrium through reforms leading to a positive productivity shock, be it through a change in the factor mix or through a total factor productivity improvement, has better chances of succeeding, which suggests that discussing how such a structural change can be obtained should form the core of discussions on ‘Marshall Plan’ proposals.” (Berthélemy 2006, 15)

Da genau das nicht im Mittelpunkt steht, wird das „**Closing the infrastructure gap**“, das die Weltbank in ihrem Afrika-Aktionsplan präsentiert, zum kleinsten gemeinsamen Nenner aller großen Positionen. Dazu tritt die Förderung von Mikro-, Klein- und Mittelbetrieben. Weder UNMP, noch CfA oder Weltbank machen Anstalten nachzuweisen, wie eine kostspielige öffentliche Struktur in Zukunft von einer kleinbetrieblich verfassten Wirtschaft getragen werden kann. Da materielle *overheads* wie Straßen, Häfen etc. ohnehin der am leichtesten zu erstellende Teil des ganzen Programms sind, kann von einem eigentlichen **Infrastruktur-bias** der neuen Doktrin gesprochen werden.

Das Problem wird noch deutlicher, wenn die Doktrin mit einer Vorstellung von der Abfolge der wesentlichen Entwicklungsschritte in Afrika verbunden wird. In der Abwägung möglicher Gegenargumente beantwortet die CfA die hypothetische Frage *“Can FDI kick-start African growth?”* mit einem klaren Nein und mit der These einer **Sequenzierung** des Investitionsschubs in Afrika:

“A big expansion in such FDI is likely to follow rather than lead in the financing of African development. Growth rates will need to rise, and risks be seen to decline, in order to induce substantial shifts in international investor behaviour, and even then, responses are likely to lag behind economic improvements.” (CfA 2005, 303 f.; Hv HA)

Die These von ausländischen Direktinvestitionen als eines **lagging factor** ist offenkundig das Gegenteil dessen, was die wachstumstheoretische Orthodoxie erwartet hatte. Diese These dämpft a priori große Erwartungen an breites privatwirtschaftliches Engagement in Afrika, auch an *Public-Private-Partnerships* (PPP), *solange* der staatlich finanzierte Infrastruktur-*Push* nicht stattgefunden hat. Sie stellt aber hohe Anforderungen an die „Zwischenfinanzierung“ des Infrastrukturüberhangs. Weitergehend kann bezweifelt werden, ob es überhaupt eine Wende im Verhalten internationaler Investoren geben wird, wenn das Koordinationsproblem nicht ernst genommen wird, das oben beschrieben wurde und das in die Gedankenwelt der CfA ebenso wenig Eingang gefunden hat wie in die des UNMP.

4.4 Andere Modelle

Es gibt Erklärungen dafür, wie solche wirtschaftstheoretischen und -politischen Verkürzungen zustande kommen. Rosenstein-Rodan gilt zwar heute als Klassiker, wie Krugman (1994) mit seiner Bewertung *„I regard Rosenstein Rodan’s Big Push story as **the essential high development model**“* am klarsten zum Ausdruck bringt. Im Grunde aber sind seine Thesen nach 1943 gleich wieder in Vergessenheit geraten. Das Zielgebiet Ost- und Südosteuropa ist rasch einer ganz anderen Industrialisierungsstrategie unterworfen worden, als er im Auge hatte. Krugman allerdings führt das allmähliche Versickern der Bezüge auf Rosenstein-Rodan, Nurkse, aber auch durchaus abweichender Positionen wie Hirschman

auf die mangelnde modellmäßige Formalisierung zurück, wodurch vor allem die zentrale Bedeutung der Möglichkeit von wachsenden Skalenerträgen nicht klar genug herausgearbeitet worden ist.

Die fehlende modellmäßige Ausformung ist längst nachgeholt worden.

“Models of poverty traps in the tradition of Rosenstein-Rodan (1943), Murphy, Shleifer and Vishny (1989a,b) and Acemoglu / Johnson / Robinson (1995, 1997), are based on the idea that market imperfections can lead to the existence of multiple Pareto-ranked equilibria. As a consequence a country can get stuck in a Pareto inferior equilibrium, associated with poverty, but getting out of such a trap necessitates coordinated activities that the market cannot deliver.” (Acemoglu / Johnson / Robinson 2004, 12)

Murphy / Shleifer / Vishny (1989b) formalisieren eine Konstellation, in der neben traditioneller Handwerksproduktion (*cottage production*) zunächst ein einzelner Industrieller auftritt, und die Bedingungen geprüft werden, unter denen seine Produktion rentabel werden kann. Wesentliche Voraussetzungen sind: die höheren Löhne im modernen Sektor können durch wachsende Skalenerträge kompensiert werden; verschiedene Industrien, deren Löhne und Gewinne sich untereinander einen je hinreichenden Markt sichern, starten gleichzeitig oder kurz hintereinander. Der letztere Fall spielt in einer geschlossenen Ökonomie, bezieht sich also auf den Binnenmarkt. Ähnlich argumentiert Krugman selbst 1994 in seiner Formalisierung von Rosenstein-Rodan.

Dass das Komplementaritätsproblem unter Umständen leichter lösbar ist, wenn der **internationale Handel** einbezogen wird, der den fehlenden Markt und die fehlenden Inputs liefern kann, ist natürlich in der Debatte früh bemerkt worden. Murphy / Shleifer / Vishny (1989a) stilisierten selbst gleich einen anderen Fall, in dem ein exportierender *lead sector* nachgelagerte Industrialisierung induziert. Auch andere Autoren experimentieren daher mit einer *open economy*-Variante des Komplementaritätsansatzes, wobei die Exportförderungsstrategie von Südkorea und Taiwan wegen der umfassenden staatlichen Koordinationsleistung als klassischer *Big Push* präsentiert wird. Diese Darstellung baut auf der Analyse von Murphy / Shleifer / Vishny und Rodrik von Taiwans und Koreas Industrialisierung als aufgelöstem *coordination failure* auf:

“There are two critical claims in this story: (1) both countries were ready for economic take-off by the early to mid-1960s, but economic growth was blocked by a coordination failure; (2) governments in both countries were able to undertake the measures needed to override this coordination failure.” (Rodrik 1995)

In diesen Darstellungen ist praktisch Konsens, dass trotz der Bedingungen exportorientierten Wachstums, die für die ostasiatischen Schwellenländer unvergleichlich günstiger waren als für heutige afrikanische Länder, die koordinierte Ausweitung des **inneren Marktes** durch staatliche Planung und Anreize essentiell war.²⁸ Das lässt sich dann verallgemeinern:

28 Erst Trindade (2005, 41) versucht, das Koordinationsproblem Südkorea/Taiwan als reine Exportförderungsstrategie mit einem „*naturally coordinating aspect of exports [...] absent from the previous literature*“ zu reinterpretieren. Der Konsens bezieht sich wohlgerne auf die Autoren, die Taiwan und Südkorea überhaupt als erfolgreich bewältigtes generalisiertes Koordinationsproblem interpretieren – die sog. Revisionistische Sicht (in Abgrenzung zu neoklassischen Interpretationen), wie John Page et al. die

“But there are other formalizations of Rosenstein-Rodan’s theory in which international trade does not resolve the coordination failure. Modern technologies often require a variety of local inputs and support services. One version of Big Push theory focuses on the non-tradability of a range of differentiated, intermediate inputs used in the ‘advanced sector’ of the economy that are produced under increasing returns to scale and imperfect competition” (Hoff / Stiglitz 2001, 409)

Murphy / Shleifer / Vishny hatten diesen Aspekt selbst von Anfang an herausgestellt und argumentierten systematisch wie auch mit Verweis auf die wirtschaftshistorischen Arbeiten von Chenery / Robinson / Syrquin, dass die Herstellung eines zusammenhängenden inneren Marktes ein zentrales Merkmal ökonomischen Fortkommens bleibt (Murphy / Shleifer / Vishny 1989a, 556–560). Und genau das ist offensichtlich ein wirtschaftliches Kernproblem der meisten afrikanischen Länder.

Obwohl davon in der Literatur gelegentlich wie von einer feststehenden Errungenschaft gesprochen wird – „*the well known Big Push model*“ (Trindade 2005, 22; mit weiteren Modellen), lässt sich feststellen, dass als Komplementaritätsmodell in Wahrheit mehr oder weniger relevante Spezialfälle abgehandelt werden. Hoff / Stiglitz (2001) bieten nicht weniger als fünf Modellklassen mit stabilem *low-level equilibrium trap* und *Big Push*-Lösung. Als Zwischenergebnis sehen wir daraus, dass es für die K-Variante des *Big Push* noch **keine allgemeine Darstellung** gibt – anders als zumindest den Versuchen nach für das neoklassische Angebotsmodell – und auch noch keine Sammlung repräsentativer Fallgestaltungen für bestimmte Ländergruppen. Das *essential high development model* ist insofern unabgeschlossen.

4.5 Skalenökonomie in Afrika

Formalisierte Darstellungen wie die von Murphy / Shleifer / Vishny’s koordinierte Ablösung der Handwerksproduktion erschlagen sicher bestimmte reale Konstellationen. Die Frage ist dennoch, wie realistisch sie für die Ausgangslage im subsaharischen Afrika heute sind. In vielen Produktionszweigen wird die Realität dadurch bestimmt, dass potentielle Investoren, die sich keinen besonderen natürlichen Vorzug zunutze machen können, gar keinen Vorteil (gegenüber der traditionellen Handwerksproduktion), sondern nur einen Kostennachteil gegenüber vorhandenen industriellen Anbietern haben, und zwar solchen aus dem Import. Im Extrem – wie etwa dem der *second hand clothes* – sind die Stückkosten der etablierten Importkonkurrenz nahe Null; es fallen nur geringe Lager-, Transport- und Verteilungskosten an. Wenn der Kostenunterschied groß genug wird, gleicht selbst eine bessere Infrastrukturausstattung den Nachteil nicht aus, zumal sie nicht allein die Kosten der heimischen, sondern aller Anbieter senkt. Das Argument beschränkt sich nicht auf den inneren Markt, sondern gilt analog für den Export, es sei denn, Sonderkonditionen wie unter AGOA, *Everything But Arms* (EBA) o.ä. sichern afrikanischen Anbietern Marktanteile.

Debatte resümiert hatten, wobei die Bank selbst in einer mittleren Position situiert wurde (World Bank 1993, 82 ff.).

Auch das Argument der Marktgröße ist in der Substanz weniger banal als der Satz „die Absatzmärkte in Afrika sind einfach zu klein“.²⁹ Die Absatzmärkte sind nicht *einfach* zu klein, sondern in einem ganz bestimmten Größenverhältnis. Beispielhaft vorgeführt in Nurkses Walzwerk³⁰ oder Rosenstein-Rodans Schuhfabrik steht dahinter ein Maß für das Verhältnis von Markt- und Unternehmensgröße, ein besonderer Aspekt der historischen Ungleichzeitigkeit an der *last frontier* der Wirtschaftsentwicklung. Während zu Beginn der Industrialisierung die minimale Unternehmensgröße zusammen mit der Marktgröße wuchs, übersteigt im heutigen Afrika das Investitionsminimum³¹ eines einzelnen modernen Betriebes viel häufiger das Volumen eines ganzen nationalen Marktes, als dies in Industrieländern der Fall ist – und zwar sowohl in statischer wie in dynamischer Betrachtung, also auch durch Murphy / Shleifer / Vishny's oder Krugman's Modell nicht unter realistischen Bedingungen zu beheben. Das gilt nicht für alle Großindustrien – die prominenteste Ausnahme sind moderne Bierbrauereien, die sich überall in Afrika rechnen und selbst in zerfallenen Staaten überleben – aber es gilt für wesentliche Teile der verarbeitenden Industrie, und offenbar auch für solche des Konsumgüterbereichs, in denen dies aus technologischen Gründen lange nicht für relevant gehalten wurde.

In dieser Lage ist ein einzelwirtschaftliches Investitionsverhalten afrikanischer Unternehmer vollkommen rational, das darin besteht, Investitionen auf die drei Bereiche Immobilien, Handel, Transport, zu konzentrieren, ggf. einen Produktionsbetrieb mit geringer Verarbeitungstiefe (typisch: die Abfüllanlage von Mineralwasser) hinzuzunehmen und den Rest in Staatsanleihen oder im Ausland anzulegen. Auch die Fehlallokation von Rücküberweisungen aus dem Ausland kann zu einem guten Teil hierdurch erklärt werden. Nimmt man weitere, soziale und politische Faktoren hinzu, ergeben sich genau die minimalistischen Strategien von Unternehmen, die Kappel (2002) als privatwirtschaftlichen Überlebensmodus beschrieben hat.

Für das Problem gibt es grundsätzlich zwei Lösungen – die Anpassung der Unternehmensgröße nach unten, die der Marktgröße nach oben. Nach einem kurzen Traum des *“small is beautiful”* wird heute kaum noch vertreten, das Konzept der angepassten Technologien auch auf standardisierte Konsum- oder Produktionsgüterindustrien mit betriebswirtschaftlichen Minima auszudehnen, also die *indivisibility* zu überspielen. Eine mögliche Lösung für das Problem der fehlenden Binnenmarktgröße ist die regionale Integration.

Regionale Integration kommt in Afrika, im Sinne von zwischenstaatlicher Spezialisierung und Diversifizierung, seit Jahrzehnten kaum voran; der innerafrikanische Handel stagniert. Im Kern hat das genau mit dem hier beschriebenen Problem zu tun. Intra-regionale Binnenzölle und nichttarifäre Hindernisse verhindern regelhaft, dass ein Investor mit überschaubarem Risiko von vornherein einen regionalen Markt anvisiert. Unter den vier großen Baumwollproduzenten in Westafrika (Benin, Burkina Faso, Mali, Tschad) rechnet

29 In der einfachen Form erscheint das Argument der geringen Größe des inneren Marktes bei Sachs et al. (2004, 131) und Sachs (2005). Die argumentative Schnittstelle ist mithin vorhanden, nicht aber das ausgeführte Konzept.

30 *“In Chile, for example, it has been found that a modern rolling mill, which is standard equipment in any industrial country, can produce in three hours a sufficient supply of a certain type of iron shapes to last the country for a year.”* (Nurske 1953, 7) In der Verlängerung dieser Entwicklung ist heute ein Stahlwalzwerk selbst in Industrieländern keineswegs mehr überall rentabel.

31 Bzw. die sog. *minimum efficient scale*, ab der keine wachsenden Skalenerträge bei Bau einer größeren Anlage mehr anfallen.

sich unter Umständen nur eine Textilfabrik (Spinnerei/Weberei/Bekleidung), aber drei Länder können nur dann ein Interesse daran haben, dem vierten ein temporäres Monopol zu überlassen, nach außen gemeinsam gegen wesentlich billigere Importe zu schützen und damit u.U. sogar beträchtliche Wohlfahrtsverluste der Konsumenten in Kauf zu nehmen, wenn ihre Unternehmer die Chance für andere industrielle Anlagen bekommen – durchaus entsprechend dem Komplementaritätstheorem. Dass sich einst in Ostafrika in einer solchen Wirtschaftsgemeinschaft alle Industrien, die drei Länder bedienen sollten, tendenziell in einem einzigen – in Kenia – konzentrierten, ist die wahre ökonomische Geschichte hinter den durch Idi Amin erzeugten Spannungen, die zum Scheitern des ersten Anlaufes der *East African Community* (EAC) 1977 geführt hat. Eine derartige supranationale Anstrengung an gemeinsamer Industriepolitik scheint gegenwärtig nahezu undenkbar. Bestimmte Industrien wird es unter diesen Umständen in Afrika nicht geben.³²

Dabei hätte ein so konzipiertes Projekt regionaler Integration im Bereich der verarbeitenden Industrie den Vorteil, sich per Definition nicht auf die Unterstützung einer einzelnen Regierung verlassen zu müssen. Dass eine einzelne afrikanische Regierung leicht zum Vehikel eines gesamtwirtschaftlich suboptimalen Rentenverhaltens wird, ist mehr als plausibel. Die wechselseitige *Neutralisierung* solcher Effekte in einer regionalen Wirtschaftsgemeinschaft mehrerer Staaten ist zumindest ein denkbarer Ansatz, zumal wenn er die Unterstützung der Gebergemeinschaft hätte.

4.6 Zurück zur Zentralplanung?

Aus der Revue der Arbeiten von Rosenstein-Rodan, Nurkse oder Leibenstein sowie der neueren Ansätze ergibt sich eine Beobachtung, die ebenso wesentlich ist wie der Hinweis auf später vernachlässigte Markt- oder Nachfrageargumente. Wie wir gesehen haben, gibt es im klassischen Gedankengebäude des *Big Push* auch Interventionen, die in der Summe keine dreistelligen Milliardenbeträge kosten. Im Zentrum der bahnbrechenden Arbeiten zum *Big Push* standen gar nicht Aktivitäten, die notwendigerweise als gewaltige zwischenstaatliche Transferleistungen ausgelegt waren – also als reiner ODA-*Push*. Das Unterscheidungsmerkmal war, dass Marktkräfte allein die notwendigen Investitionsleistungen nicht erbringen würden – ein verallgemeinertes Marktversagen.

Die staatliche (oder in unserem obigen Modellfall: zwischenstaatliche) Unterstützung bezog sich zuallerst auf die Planung, Koordination und wirtschaftspolitische Unterstützung einer breiter angelegten Investitionswelle, durch unterstützende Wechselkurs-, Zoll- und Fiskalpolitik, Anreizsysteme bis hin zu gezielten Subventionen (die in vielen Darstellungen heute als wirkungsvoller denn der Zollschatz gelten). Der Träger des Investitionsschubes konnte und sollte durchaus die Privatwirtschaft sein, in Lücken auch der Staat. Solche koordinierten Leistungen hat es in Afrika durchaus gegeben – zwangsweise in Südafrika und Zimbabwe, aus freien Stücken in Mauritius und Botsuana (siehe Box). Bis

32 Deswegen stehen auch die Chancen der zweiten EAC nicht gut, ebenso wenig wie das gleiche Problem für die wirtschaftliche Integration im südlichen Afrika gelöst ist – insbesondere nachdem Zimbabwe als Standort für eine größere Zahl von Industrien nächst Südafrika erst einmal ausgeschieden ist.

Box: Botsuana – die große Ausnahme und ihre Gründe

Botsuana gilt in Afrika als das Land, das politisch-ökonomisch fast alles richtig gemacht hat. Extrem arm bei der Unabhängigkeit 1966, also mit sehr schlechten *initial conditions*, hat Botsuana es verstanden, den mineralischen Reichtum entwicklungsfördernd zu nutzen. Gegenwärtig gefährdet allein die extrem hohe Aids-Inzidenz von knapp einem Drittel der erwachsenen Bevölkerung die Fortsetzung der Erfolgsgeschichte. In der Literatur war bereits die Notwendigkeit für die traditionellen Autoritäten der Tswana hervorgehoben worden, nach innen partizipativ zu agieren und nach außen zwischen Briten und Buren eine kluge Politik des Interessenausgleichs zu machen, die nach der Unabhängigkeit fortgesetzt und schon vor der Entdeckung der großen Diamanten-Vorkommen für abgestimmte Entwicklungsplanung genutzt wurde. Acemoglu / Johnson / Robinson (2003) vertiefen diese Interpretation von Botsuanas Entwicklung wesentlich. Kurzgefasst lautet ihre These, dass hinter der guten Politik ihrerseits gute Institutionen und garantierte Eigentumsrechte stehen. Dieser Komplex erklärt sich seinerseits aus einer Konstellation, in der ländliche Eigentumsinteressen insbesondere der großen Viehhalter eine dominierende Rolle spielten. Diese Analyse ragt weit heraus aus der Masse der vorzitierten Arbeiten, in denen *policies, institutions, oder rights* als *prima causa* von ökonomischem Erfolg stehen bleiben.

An dieser Stelle benötigen wir vor allem die Feststellungen von Acemoglu et al., dass die kluge Politik ausgeführt wurde durch massive „*intervention in the economy, with detailed planning, and central government expenditure .. now around 40 percent of GDP, well above average in Africa*“, materialisiert dadurch dass Botsuana „*from independence [...] adopted and implemented a consistent series of development plans emphasizing investment in infrastructure, health, and education*“, aber auch in neue Industriezweige (Acemoglu / Johnson / Robinson 2003, 85 u. 100). Erfolgreiche Entwicklungsplanung in Afrika ist möglich, aber nur wenn die unterliegende ökonomische Interessen-Konstellation einer *rent seeking economy* entgegensteht – das ist die eigentliche Lehre des Falles Botsuana.

auf konventionelle Vorschläge zu Exportproduktionszonen sind alle diese Vorschläge aus dem Debattenarsenal der Jahre 2004/2005 verschwunden.³³

Bis auf die gerade genannten, sehr spezifischen Fälle sind afrikanische Regierungen nicht für überzeugende industriepolitische Koordinationsleistungen bekannt. Es mag daher verständlich erscheinen, diese Dimension des *Big Push* nicht auch noch als Teil eines Pakets anzubieten, das der internationalen Öffentlichkeit bereits genug zumutet. Es ist wesentlich weniger logisch, wenn man bedenkt, dass von UNMP und CfA eine sehr aufwändige nationale Entwicklungsplanung durchaus gefordert wird (siehe z.B. den Abschnitt „*National Planning Processes*“ in Sachs et al. (2004, 171 ff.), um die massiven Investitionen in materieller und sozialer Infrastruktur umsetzen zu können. Unter ihrer Prämisse, dass die Regierungsführung in Afrika schon relativ gut ist, erscheint ihnen das realistisch. Verstärktes *capacity building* soll helfen, die verbleibenden administrativen Lücken zu schließen. Eine Revision der *Poverty Reduction Strategy Papers* (PRSP), die mit der erweiterten Entschuldungsinitiative entstanden sind, soll die Planungsgrundlage liefern.

Warum es diese Vereinseitigung in einer grundsätzlich *Governance*-optimistischen Auslegung des *Big Push* gibt, wird deutlicher, wenn man einen Blick auf die Gestaltung der Privatsektorförderung wirft, die das Infrastrukturprogramm begleiten soll.

33 Mit Ausnahme einiger wesentlicher und zu Unrecht marginalisierter Publikationen von UNCTAD und UNIDO.

4.7 Minimalistische Privatsektorförderung

4.7.1 Markt- oder Staatsversagen

Dadurch dass der ganze *Big Push* à la UNMP / CfA als ein gigantisches staatliches Infrastrukturprogramm ausgelegt wird, schrumpft die Förderung des Privatsektors – der nach der politischen Grundüberzeugung aller der Träger des Aufschwunges sein müsste – auf seine zwei aktuellen Grundcharakteristika: (a) indirekte, ungezielte Förderung („Verbesserung des Investitionsklimas“) und (b) Konzentration auf *Micro, Small & Medium Enterprises*. Gute Unternehmen in Afrika sind kleine Unternehmen. Ein Beispiel: Die CfA schlägt einen 100 Mio. US \$ großen *Africa Enterprise Challenge Fund* vor, der sich explizit nicht an größere Unternehmen richtet, sondern exklusiv an Kleinunternehmen (CfA 2005, 241).

Ganz unabhängig von den *Big Push*-Ideen kritisieren Altenburg / Drachenfels (2005) als „**New Minimalist Approach**“ der Privatsektorförderung genau diese Beschränkung. Sie erkennen als Hauptgrund des neuen Minimalismus eine schleichende Verschiebung in der Diagnose. Während in einer früheren Phase systematische Schranken und Schwächen der Betriebe des Informellen Sektors selbst³⁴ für das geringe Wachstum dieses Segments verantwortlich gemacht wurden – also ein Marktversagen, wird diesem Sektor nun ein unbeschränktes Wachsen zugetraut, wenn die Behinderungen durch den Staat abgebaut werden. Es gilt jetzt Versagen des Staates als der Hauptgrund – daher der Versuch, ihm eine möglichst geringe Rolle zuzumessen. Und diese – minimalistische – Konsequenz haben UNMP und CfA mit neueren Ansätzen der Weltbank gemein.

Auf einer gedanklichen Skala von reinem Marktversagen zu reinem Staatsversagen sortieren sich alle wichtigeren Ansätze – ob *Big Push* oder nicht – also sehr weit rechts und ignorieren damit einen wichtigen Teil des theoretischen Erbes der Hohen Entwicklungstheorie. Die öffentliche Infrastrukturlücke zu schließen wird damit zum kleinsten gemeinsamen Nenner aller Positionen. Schließlich aber wird daraus klar, warum der *Big Push* nach Art des UNMP und der CfA nicht funktionieren kann. Eine gigantische moderne Infrastruktur mit staatlich ausgebildeten Arbeitskräften soll auf viele Jahre explizit von einem produktiven Sektor aus Klein- und Mittelbetrieben in Stadt und Land getragen werden – das Bild einer ebenso gigantischen Züchtung „weißer Elefanten“ liegt nahe.

4.7.2 PRSP und *Pro-Poor Growth*

Aus diesem Zusammenhang kann schließlich eine Hypothese zum laufenden *aid reform*-Prozess in den *Least Developed Countries* (LDCs) formuliert werden, der formal um die PRSPs herum organisiert ist. Viele haben behauptet, diese seien eine Wiedergeburt der alten Fünfjahrespläne aus den Zeiten zentralstaatlicher Entwicklungsplanung, und haben darin einen klaren Widerspruch zu der liberalen Weltsicht gesehen, die sonst in Weltbank und Währungsfonds herrscht. Eigentümlicherweise hat man den Widerspruch dort nicht so krass empfunden, und das hat seinen Grund zum einen sicher darin, dass die PRSPs eher eine formale Referenz denn ein wirklich verbindlicher Handlungsrahmen für ODA-

34 Nicht identisch mit den Koordinationsproblemen des industriellen Sektors, obwohl es – z.B. im Bereich der 2. Rosenstein’schen Externalität – Verwandtschaften gibt.

Allokation sind, zum anderen an der oft kritisierten Konzentration der PRSPs der ersten Generation auf die sozialen Sektoren, also an dem sogenannten *Social Sector Bias*. Nun soll die große Anstrengung zur Überwindung der Armut nicht nur in den Sozialsektoren gemacht werden, auf die sich die PRSPs bisher konzentriert haben, sondern auch in der Landwirtschaft, also wenigstens in einem produktiven Sektor. Insofern tragen auch das UNMP und die CfA hier zur Überwindung eines Dogmenstreits bei, wie Messner / Wolff (2005) hervorheben.

Erst wenn beide Schwächen der PRSPs korrigiert werden und sich die auch in der Weltbank selbst (Paternostro / Rajaram / Tiongson 2005) artikulierte, mittlerweile weit herum akzeptierte Kritik durchsetzt, dass Sozialausgaben allein kein besonders gutes *proxy* für Armutsorientierung des Staatshaushalts sind, wird es politisch richtig schwierig. Wenn *Staatsausgaben* verbindlich und massiv in den produktiven Sektoren selbst erhöht werden sollen, und zwar nicht nur in der Landwirtschaft, wo dies noch als politisch korrekt gilt, erst dann wird es ein ideologisches Kohärenzproblem geben. Die sprichwörtlichen guten Rahmenbedingungen für den privaten Sektor kosten nicht viel; ihre Förderung, über die sich alle einig sind, behebt also nicht den *social sector bias*. Die Hypothese kann auch anders herum formuliert werden, was sie leichter falsifizierbar macht: es wird bei der Schieflage der Armutsbekämpfungsstrategien bleiben, zuzüglich einer höheren Dosis Infrastruktur- und ein wenig Agrarförderung, die auch im Wesentlichen in ländlicher Infrastruktur besteht. Der *social sector bias* wird lediglich zum *Wider Infrastructure Bias* mutieren.

Dabei wurde vor gut fünf Jahren ein Konzept international eingeführt, das wenigstens in der Wahrnehmung einiger beteiligter Institutionen genau diese Schlagseite korrigieren sollte: *Pro-Poor Growth*. Es ging zentral um die Frage, wie man Armutsbekämpfung nicht nur auf die vielen „Defizite“ der Armen, sondern positiv auf ihr produktives Potenzial beziehen kann – sowohl in den Sektoren, in denen sie aktuell konzentriert sind, als auch in denen, die sie in dynamischer Betrachtung in der Zukunft eines Entwicklungslandes beschäftigen könnten. Aus Gründen, die in der oben stehenden Darstellung indirekt deutlich geworden sind, hat dieses Projekt wenig erbracht. Abgesehen von der nützlichen Zerlegung der Armutswirkung von Wachstumsepisoden in eine reine Wachstums- und eine Einkommensverteilungskomponente ist selbst die statistische Diskussion über *Pro-Poor Growth* unabgeschlossen geblieben, ganz zu schweigen von der wirtschaftspolitischen Debatte. Die verbleibende konzeptionelle Leerstelle ist in der Sache mit der Lücke des *Big Push* in seiner Infrastrukturvariante identisch.³⁵

5 Zwischenbilanz

Ziehen wir eine Zwischenbilanz von der entwicklungstheoretischen Begründung der großen Entwicklungsfälle mit ihren Afrika-spezifischen Zusatzargumenten bis hin zu den politischen Vorschlägen des *Big Push*.

³⁵ Klasen (2004) gibt eine vertiefte Darstellung dessen, was seinerzeit in der deutschen EZ zum Thema *Pro-Poor Growth* gedacht wurde. World Bank (2005d) bietet ein materialreiches, aber in der wirtschaftspolitischen Kernfrage völlig disparates Resümee der Thematik.

Eine langfristige Stagnation der Produktivitätsentwicklung in Afrika ergibt sich aus den bisher verfügbaren Daten. Ein Trendbruch zum Positiven zur Mitte der 1990er Jahre ist aus dem Material nicht belegt, nicht einmal für eine Teilmenge der LDCs in Afrika, und er ist (a) aus der theoretischen Darlegung, wonach die Entwicklungsfalle eine Funktion fehlender innerindustrieller Komplementarität ist, und (b) aus der Theorie/Empirie systematischer Entwicklungsschranken des informellen Sektors auch nicht zu erwarten. Natürlich kann in relativ kleinen Ländern ein einzelnes industrielles Großprojekt, sagen wir: eine Aluminiumschmelze, einen Sprung in der Datenreihe generieren, aber dies beweist keine qualitative Veränderung der gesamtwirtschaftlichen Produktivität.

Zusatzargumente, die auf Ressourcenverbrauch (Sparquoten), Demographie, Geographie (Transportkosten), Krankheitsinzidenz oder Dysfunktionalität des Finanzwesens abstellen, sind wesentlich für Zeitfenster möglicher Entwicklung bzw. für das Maß negativer Selbstverstärkungseffekte, aber die vorhandene Evidenz und modellmäßige Zusammenfassung reicht nicht aus, um einem oder mehreren Faktoren ausschlaggebende Bedeutung für das *low-level equilibrium trap* zuzuweisen. Ob sich die Ernährungslandwirtschaft in Afrika in einer besonderen, sektoralen Zwangslage befindet, ist ebenfalls noch nicht vollständig klar.

Zusammengenommen bedeutet das, zunächst auf theoretischer Ebene: Nach der sukzessiven Aufgabe zentraler Abstraktionen, mit denen einige Vertreter der alten neoklassischen Wachstumstheorie ein stabiles *low-level equilibrium trap* zu begründen versucht hatten, gibt es keine „Weltformel“ mehr, die sich für diesen Zweck eignet. Viele, so auch die CfA, haben sich auf das undeutliche Bild von *vicious circles* zurückgezogen, das aber inkrementelle entwicklungspolitische Lösungen nicht ausschließt. Jeffrey Sachs et al. (2004) stützen sich selbst explizit auf einen Zweig der neuen Wachstumstheorie, der gar keinen *steady state* mehr kennt, weder „hoch“ noch „niedrig“. Auch ihr Modell ist a priori kein Armutfallenmodell, sondern erlaubt die Einsetzung bestimmter empirischer Werte, die ggf. da und dort den Durchbruch auf ein höheres Niveau des Pro-Kopf-Einkommens verunmöglichen.

Damit existiert trotz des wichtigen Versuches des UNMP auch – noch – keine „LDC-Formel“, die in Anwendung auf Afrika theoretisch wohlbekannte Gründe für die gesamtwirtschaftliche Stagnation als einen einzigen Zwangszusammenhang abbilden würde. Ob eine Lösung realistisch in das dominierende reduzierte Format einer einzeiligen Modellgleichung passen würde, ist durchaus fraglich.

Empirisch entwertet das nicht das Gewicht der zusammengetragenen Argumente. Entgegen oberflächlichem „Afro-Optimismus“ ist anzunehmen, dass die ressourcenarmen subsaharischen Länder in einer Armutsfalle stecken, die über ein einfaches Zusammenkommen mehrerer Probleme weit hinausgeht und ihren Kern in dem niedrigen Ausgangsniveau plus geringem Wachstum der gesamtwirtschaftlichen Produktivität hat. Auch nach den intensiven Debatten der Jahre 2004/2005 ist das aber immer noch nicht sicher nachgewiesen. Entgegen nicht weniger einseitigem „Afro-Pessimismus“ sind die Kernprobleme, die die *Big Push*-Empirie identifiziert, sozio-ökonomischer Art und grundsätzlich politisch lösbar, allerdings nicht in Eigenanstrengung.³⁶

36 In eigenartigem Kontrast zu ihrem Insistieren auf einem gesamtwirtschaftlichen *Big Push* unterstützen Sachs et al. in Kenia und afrikanischen Ländern sog. **Millenniums-Dörfer**, in denen versucht wird, ein

Ohne eine grundsätzliche Differenzierung der modellmäßigen Vorstellung der Wachstumsprobleme Afrikas im öffentlichen und privaten Sektor lässt sich das Ausmaß selbst der Finanzierungslücke, die UNMP und CfA beleuchten, nicht erfassen – schon aus dem Grunde, dass Bildung und Gesundheit nicht nur (öffentliche) Investitionen sondern auch Konsum sind³⁷ und von daher gar nicht komplett in die Spar-/Investitionslücke passen.

Da nach der Analyse, die weitgehend der alten Theorie multipler *coordination failures* und ihrer Wiederaufnahme in modernen Interpretationen folgt, das Problem der Stagnation des produktiven Sektors in Afrika sogar noch gravierender ist, erscheint grundsätzlich auch die Schwierigkeit, eine moderne materielle und soziale Infrastruktur in Afrika aus Steuereinnahmen eigenzufinanzieren, noch prononcierter als in der Darstellung von CfA und UNMP. Mit anderen Worten: obwohl gerade hier weitere Forschung notwendig ist, haben CfA und UNMP in diesem zentralen Punkt ihrer Argumentation – der Finanzierungslücke für Infrastruktur – höchstwahrscheinlich Recht.

Eine minimalistische Förderstrategie des produktiven Sektors ist allerdings die sichere Garantie dafür, dass das auch so bleibt.³⁸

Dass sich mit Ausnahme Botsuanas und Südafrikas in den ressourcenreichen afrikanischen Ländern genau die gleiche ökonomische Stagnation ausgeformt hat, mit exakt denselben sozialen und wirtschaftlichen Ausprägungen wie in den armen Ländern, widerlegt nicht die These der Ressourcenlücke, spricht aber auch nicht für die These, dass die Infrastrukturlücke allein ursächlich sei, sondern verweist auf weitergehende Probleme politischer Systeme in Afrika, die jenseits der Beschränkung dieses Papiers liegen.

Rosenstein-Rodan konnte sich 1943 noch die Abstraktion von der konkreten politischen Form leisten, in der eine koordinierte Industrialisierung eines Landes, ja einer ganzen Sub-Region umgesetzt werden sollte. Der Hinweis, dass dies nicht sowjetischem Stil folgen solle, konnte genügen. Die politische Ökonomie solcher Strategien zu einem technischen oder administrativen Problem verkleinert zu haben, hat viel zu der nachfolgenden Marginalisierung all dieser Ansätze beigetragen – wahrscheinlich mehr als ihre fehlende modellhafte Ausformung. Für die aktuelle Debatte kann daraus gelernt werden. Es wäre in der Tat nicht zulässig, dass eine Theorie der neuerlichen wirtschaftspolitischen Inwertsetzung des Staates in Entwicklungsländern ihn wiederum als rein technischen Agenten des *Balanced Growth* missinterpretiert, die Herrschaftsnatur des Staates und die unterliegende Interessenkonstellation erneut ignoriert. Sie würde sich damit naiver präsentieren als es für die (neo-)liberale Theorie gilt und Gefahr laufen, in die selbe Falle zu geraten, die dem dominierenden Budgethilfe-Paradigma droht, das – ausweislich der Paris-Deklaration und

Paket von Malaranetzen bis zu Stickstoffdünger exemplarisch zu implementieren. Das ist leicht verständlich, soweit es um experimentelles Lernen oder das Bedürfnis geht, mit zusätzlicher Hilfe überhaupt einmal anzufangen. Auch reproduziert sich eine gesamtwirtschaftliche Armutsfalle auf der Ebene einzelner Kommunen und individueller Haushalte. Das bedeutet nicht, dass dieser Zwangszusammenhang auf Mikroebene auflösbar ist. Genau das suggeriert aber das Konzept der Millenniums-Dörfer und seine Beschreibung z.B. in Sachs (2005, Kapitel 12).

37 Entgegen der von Sachs et al. (2004) wie von anderen favorisierten Anwendung des Humankapitalansatzes auf die volkswirtschaftliche Gesamtrechnung.

38 Eine nichtminimalistische Förderstrategie dagegen kann sich aus dem gesamten Arsenal bedienen, das Chang (2002) wirtschaftshistorisch als *industrial, trade and technological (ITT) policies* definiert.

ihrer Zusatzdokumente – fast nur noch gutwillige Geber und Nehmer, aber kaum mehr Macht und Interessen kennt.

Nach unserer Darlegung scheint die doppelte Fragestellung, ob Afrika in einer Entwicklungsfalle steckt und ein *Big Push* erforderlich ist, im Grunde nur eine einzige zu sein: wenn Afrika in einer Falle sitzt, die per Definition durch eine Eigenbewegung der Marktkräfte nicht überwunden werden kann und die im Umfeld dieses *low-level equilibrium* stabil ist, dann kann nur ein großer Anschlag von außen helfen – wie immer dieser definiert wird. „*Big Trap?*“ und „*Big Push?*“ bleiben dennoch zwei Fragen: *The Big Trap* kann existieren, und dennoch muss ein *Big Push* nicht funktionieren, und zwar gerade deswegen, weil wesentliche Elemente, die zu der tiefen sozio-ökonomischen Stagnation beitragen, auf ökonomischer und auf politischer Ebene auch die Lösungsmöglichkeiten einschränken. Das ist das eigentliche Problem der Absorptionskapazität für (mehr) Entwicklungshilfe.

6 Einwände gegen mehr Hilfe für Afrika

Gegen jeden politischen Versuch, Entwicklungshilfe für Afrika erheblich aufzustocken, werden im Wesentlichen drei eng miteinander zusammenhängende Einwände vorgebracht, die man alltagssprachlich wie folgt zusammenfassen kann:

1. Die Hilfe ist schon so hoch.
2. Sie hat den Ländern noch nie viel gebracht.
3. Mehr können sie auch kaum verarbeiten.

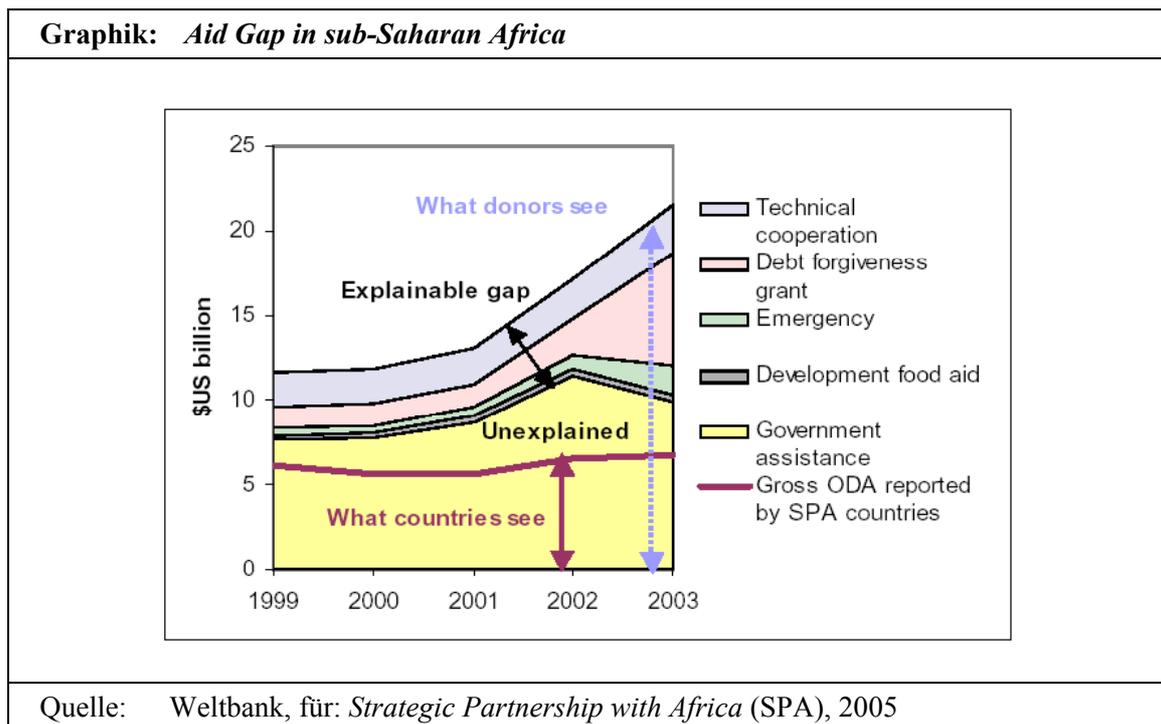
Wir werden die Argumente Nr. 1 und 2 der Reihe nach abhandeln, und dabei auch einige Aspekte des Arguments Nr. 3 berühren. Eine eingehende Behandlung der Frage der Absorptionskapazität für Entwicklungshilfe liegt aber jenseits der Beschränkung dieses Papiers.

6.1 *Over-aided Africa?*

Der erste Einwand, dem sich jegliche Bemühung stellen muss, Entwicklungshilfe für Afrika massiv aufzustocken, lautet: die Hilfe ist doch bereits sehr hoch. Tatsächlich liegt die Netto-ODA-Quote im Schnitt seit Mitte der 1990er Jahre (ohne Südafrika und Nigeria) bei 9,5 % des Bruttoinlandsprodukts (BIP), im Jahr 2003 sogar bei rund 11 %. Der entsprechende Anteil an den Investitionen (GDI) ist noch höher und sehr einprägsam: er lag seit Mitte der 1990er bei rd. 50 % mit einem Anstieg auf rd. 60 % in 2003 (aus World Bank 2005a, Tabellen 12-9 und 12-12).

Übersichtlich haben Moss / Subramanian abgeschätzt, wie sich verschiedene *Big Push*-Szenarien auf das Verhältnis von ODA zu Regierungsausgaben der Empfängerländer auswirken würden und sind auf das Ergebnis gekommen, dass sich die Zahl der Länder, in denen der Hilfeanteil über 50 % liegt, im Schnitt von 22 auf 35 LDCs erhöhen würde, und die Zahl derer mit einem Anteil über 75 % von jetzt bereits 11 auf 17, davon 13 in Afrika. Alle Befürchtungen, wie sich Abhängigkeit von Hilfe auf *accountability*, Anreize und Nachhaltigkeit auswirkt, werden dadurch massiv verstärkt (Moss / Subramanian 2005, 4 und 9).

Darüber hinaus gibt es ein grundsätzliches Problem der Datenlage. Die gemeldete Entwicklungshilfe ist statistisch kein echter „Anteil“ des BIP oder des Öffentlichen Haushalts der Empfängerländer, weil sie auf den Angaben der Geberländer an das OECD/DAC *Creditor Reporting System* beruht. Dieses enthält zwar Mitteilungen der Geber, wohin die Hilfe geht. Aber welcher Teil davon materiell im Empfängerland ankommt und welcher Teil schließlich statistisch in der Sozialproduktsrechnung dieser Länder erfasst wird, ist eine ganz andere Frage.³⁹ Tatsächlich existiert gerade in Afrika eine milliardenschwere Lücke zwischen den Hilfeleistungen, welche die Geberländer melden und welche die Empfängerländer registrieren. (siehe Graphik)⁴⁰



Wie die Graphik zeigt, ist nur ein Teil dieser Lücke durch das zu erklären, was man nach HIPC II als erstes vermuten würde, die zeitversetzte Wirkung von Entschuldungen. Sie wird von den Geberländern sofort (auf den Barwert abgezinst) ihrer Hilfe für Afrika zugeschlagen, kommt in diesen Ländern aber realiter nur als eine über Jahrzehnte verteilte Erleichterung des Schuldendienstes an. Das ist ein Faktor, aber es gibt neben einigen anderen Größen auch eine enorme unerklärte Lücke.

Für jeden, der selbst einmal in der Erstellung volkswirtschaftlicher Gesamtrechnung in einem afrikanischen Land beraten hat, wäre die erste Konsequenz, sich in der Untersuchung zu versichern, dass in der linken wie der rechten Seite der Funktionsgleichung dieselben Größen eingehen. Was keineswegs gesichert ist, aber unmittelbar die Ergebnisse tangiert. Die *Paris Declaration* sieht als Ziel für 2010 vor, dass wenigstens 85 % der Ent-

39 Abgesehen davon, dass das OECD/DAC *Creditor Reporting System* (CRS) erst ab den 1990er Jahren nicht nur *commitments*, sondern auch *disbursements* umfasst, um nur eine weitere Schwierigkeit zu nennen.

40 Die Relation der Hilfe zu den heimischen Investitionen (GDI) ist zusätzlich deswegen kein wirklicher Anteil, weil ODA auch laufende und nicht nur investive Ausgaben finanziert.

wicklungshilfe im Haushalt des Empfängerlandes gemeldet ist. Was im Budget erscheint, ist aber nicht zwingend in der VGR erfasst (und umgekehrt). Das zeigt die Dimension des Problems. Die internationale Literatur über *aid&growth regressions* arbeitet also mit zwei ganz verschiedenen Zahlenwerken. Wir haben keine Abhandlung gefunden, die sich systematisch mit den eventuell massiven Verzerrungen beschäftigt, die sich daraus ergeben können. Im günstigsten Falle kann man sagen, dass die Frage, ob Hilfe überhaupt „ankommt“, implizit Gegenstand der behandelten Literatur ist.

Bezogen auf die Ausgangsfrage ergibt sich die allgemeine Schlussfolgerung, dass aus den *prima facie* hohen *aid dependency ratios* nicht ohne weiteres geschlossen werden kann, dass es überhaupt keinen Spielraum für erhebliche Hilfestellungen mehr gibt. Für eine solche Schlussfolgerung sind die Daten auf gesamtwirtschaftlicher Ebene nicht gut genug. Die Frage nach der tatsächlichen Absorptionskapazität muss sowohl makroökonomisch wie institutionell differenzierter behandelt werden.

6.2 Wachstum und Entwicklungshilfe

Großkritiker wie Peter Bauer hatten es sich einfach gemacht und von den anderen – den Befürwortern von mehr Entwicklungshilfe – verlangt, sie sollten nachweisen, dass Hilfe irgendwo Entwicklung befördere; und zwar die *gesamtwirtschaftliche* Entwicklung eines Landes.⁴¹ Zum Zusammenhang von *Aid&Growth* gibt es mittlerweile Hunderte von vorwiegend ökonometrischen Studien, darunter einige politisch einflussreiche, und ihre Zahl wächst ohne Unterlass.

Hansen / Tarp (2000)⁴² geben einen enzyklopädischen Überblick und resümieren die Literatur in drei Generationen, die schwerpunktmäßig den *aid-savings*-, den *aid-growth-link* und Erkenntnisse der neuen Wachstumstheorie sowie institutionelle Faktoren behandeln. Quer durch die Generationen überwiegen danach in der Summe klar die Untersuchungen, die eine positive Wirkung von Hilfe auf Wachstum feststellen. Nach einigen Pro- und Kontra-Studien bildete aber die **erste** Schule, die sich ab Mitte der 1980er Jahre auf wissenschaftlicher Ebene breit um den empirischen Zusammenhang von Wachstum und Entwicklungshilfe gekümmert hat, erneut die Kritiker. Sie fanden kaum eine positive Wirkung. Da die meisten Projektevaluierungen auf der Mikroebene rundweg positiv ausfallen (ein vertrautes Bild auch aus der deutschen EZ), ergab sich paradigmatisch ein sog. **Mikro-Makro-Paradox** (nach Mosley), wenn auf der Makro-Ebene die positiven Mikro-Wirkungen nicht mehr auffindbar waren. Alle politischen Bemühungen zu massiver ODA-Steigerung müssen sich mit dieser Kritik heute erneut auseinandersetzen.

„Zahlreiche negative Schlüsse über den Zusammenhang zwischen Entwicklungshilfe und Wirtschaftswachstum gehen auf ländervergleichende Regressionsanalysen der Korrelation des Wirtschaftswachstums und der Höhe der Entwicklungshilfe [...] zurück. Ein statistisch signifikanter Einfluss der Höhe der Hilfe auf das Wirtschaftswachstum lässt sich häufig nicht feststellen, woraus einige Autoren schließen, dass ‚Entwicklungshilfe unwirksam ist‘, wenn es um die Förderung des Wachstums geht.“
(UNMP 2005, dt. Zfg., 51)

41 Siehe Bauer (1984, insbesondere Kapitel 3).

42 Und später Clemens / Radelet / Bhavnani (2004).

Die negative, wirkungskritische Argumentationsrichtung muss daher grundsätzlich widerlegt werden, wenn man über die konkrete Auslegung einer sprunghaft gesteigerten Entwicklungszusammenarbeit weiter nachdenken will.

Glücklicherweise machte eine **zweite** Schule ab Mitte der 1990er Jahre wieder die Gegenrechnung auf. Entwicklungshilfe ist grundsätzlich wachstumswirksam. Diese Argumentation knüpft dabei an eine lange Reihe früher positiver Studien an, die aber nicht unbedingt die öffentliche Wahrnehmung dominiert haben. Zeitlich teilweise schon in Auseinandersetzung mit der nachfolgenden dritten Schule findet diese Strömung nach einer umfassenden Erhebung vorhandener Studien:

“Existing literature supports the proposition that aid improves economic performance. There is no micro-macro paradox to resolve, not even in countries hampered by an unfavourable policy environment.” (Hansen / Tarp 2000, 377)

Hilfe wirkt. Positive Projektevaluierungen sind daher konsistent mit der gesamtwirtschaftlichen Evidenz (ebd., 393).

6.3 Ein Ertragsgesetz der Entwicklungshilfe?

Allerdings sei der Zusammenhang von Wachstum und Hilfe nicht linear, sondern durch abnehmende Wirkung (*diminishing returns*) gekennzeichnet: je mehr Hilfe, desto geringer wird die induzierte Steigerung des Wachstums, bis zu einem Umschlagspunkt, an dem das „ODA-Ertragsgesetz“ sogar negative Effekte produziert. Dieses Argument ist ein Beitrag zur Frage nach der Absorptionskapazität für Entwicklungshilfe und offenkundig wichtig für die aktuelle Diskussion über den *Big Push*. Auch die Mehrzahl der nachfolgend klassifizierten Studien unterstützt die These des tendenziellen Falls der „Profitraten“ aus Entwicklungshilfe.

Abgesehen von der Intuition, dass Hilfe nicht endlos wirksam ist, steht dahinter allerdings wenig oder gar keine ökonomische Theorie. Die abnehmenden Ertragszuwächse der Hilfe werden durch die Einfügung eines quadratischen Terms (*aid²*) in die Wachstumsgleichung erzielt. Wenn der Term ein negatives Vorzeichen hat, verhalten sich quadratische Funktionen genau in dieser Form, wie man in jedem Ökonometrie-Lehrbuch nachlesen kann⁴³, aber eine substantielle Bedeutung quadrierter Entwicklungshilfe ist daraus nicht zu erkennen. Die modellhafte Darstellung hat zwar den Vorteil, verschiedene Sachverhalte in einer knappen Formel zu verknüpfen: 1. den Zusammenhang von Hilfe, Wachstum und ggf. weiteren Faktoren; 2. die nichtlineare, d.h. abnehmende und schließlich sogar negative Wachstumswirkung; 3. die Abhängigkeit des Effekts vom Ausgangsniveau der Entwicklungshilfe. Es ist jedoch die freie Wahl der mathematischen Funktion, die das politische Ergebnis erzeugt, nicht etwas, das aus der Analyse des Materials abstrahiert würde.

Die enorme Bandbreite in der Bestimmung des Umschlagspunktes, ab welchem mehr Hilfe nur noch negative Erträge bringt (15–45 % des BIP), zeigt auch quantitativ die Unsicherheit des Zusammenhangs. Genau in diesem Band, oder sogar darüber, liegt aber, wie

43 Wer das tun möchte, sei auf eine besonders anschauliche Darstellung verwiesen: von Auer (2005, 281–288).

Klingebiel (2005) gezeigt hat, ein guter Teil der Länder, die entweder massive reguläre Budgethilfen bekommen oder in einer Post-Konflikt-Situation sind und daher große außerordentliche Hilfe erhalten.

6.4 „Governance matters“. Oder auch nicht.

Eine **dritte**, „konditionale“ Argumentation erwidert den vorgenannten Positionen 1 und 2, dass wachsende Hilfe durchaus wirksam ist, aber nur unter bestimmten Bedingungen. Im Gefolge von Burnside / Dollar (2000) ist „Gute Regierungsführung“ unter all diesen Bedingungen in den letzten Jahren der politisch prominenteste Komplex geworden, weil in der einflussreichen, von Pritchett / Dollar koordinierten Weltbank-Studie „*Assessing Aid*“ (World Bank 1998) und anderen Arbeiten daraus der Schluss gezogen worden ist, Hilfeleistungen müssten viel stärker auf sog. *good performers* konzentriert werden. Das aber war ironischerweise die eine einzige große Bedingung, unter der auch ein Fundamentalkritiker wie P.T. Bauer schon fünfzehn Jahre zuvor die Wirksamkeit von Entwicklungshilfe einräumte:

“Aid would have to be concentrated carefully on governments whose domestic and external policies were most likely to promote the general welfare of their people, notably their economic progress. Aid would have to go to governments which tried to achieve this end by effective administration, the performance of the essential tasks of government, and the pursuit of liberal economic policies.” (Bauer 1984, 61)

Wegen der großen politischen Bedeutung, welche die Studien der Serie Burnside / Dollar et al. bekommen haben, lohnt es auch hier, einen Blick auf die Technizität zu werfen. Kernstück der Berechnung dessen, was Wachstum fördert, ist ein in die Rechnung eingesetzter sog. Interaktionsterm, der Entwicklungshilfe und „Politik“ verbindet: *aid x policy*. Die ökonomische Theorie liefert wiederum nichts zur Begründung, warum äußere Hilfe und einheimische Politik in einem solchen multiplikativen Verhältnis zueinander stehen sollten, abgesehen von der angenehmen Rechenbarkeit für Ökonometriker.

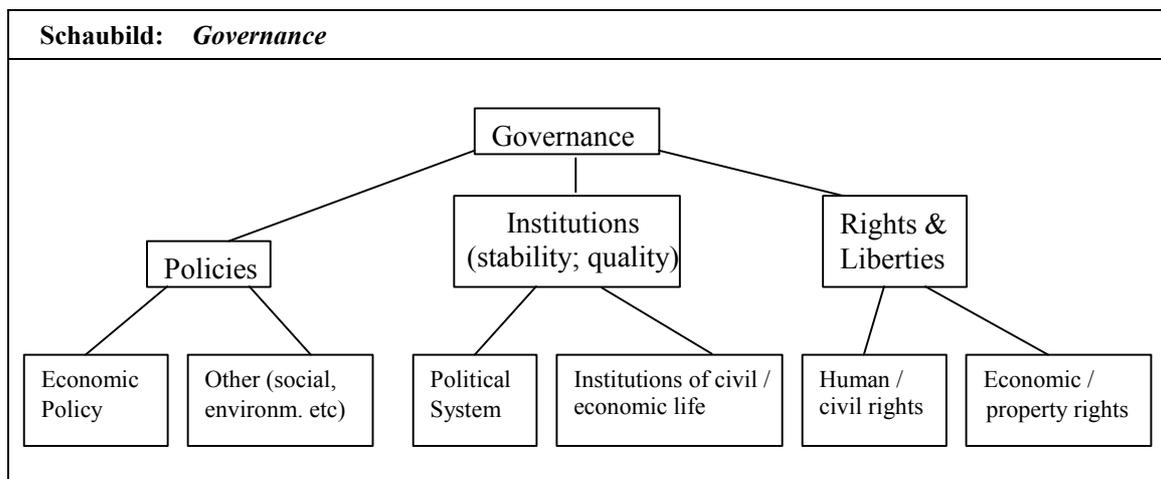
Nachrechnen durch Hansen / Tarp (2000) und Easterly / Levine / Roodman (2003) ergab außerdem, dass die Signifikanz des Terms von der Behandlung statistischer Ausreißer abhängt bzw. bei der Erweiterung des Datensatzes verschwindet. Roodman (2004) findet im Quervergleich der wichtigsten neueren Regressionen bis dato, dass von allen getesteten Einflussfaktoren der Interaktionsterm *aid x policy* am wenigsten robust ist. Nicht besser ergeht es einer Ergänzung der Wachstumsgleichung:

“Or a cubic term can be added – aid² x policy, in which case both aid x policy and aid² x policy appear significant, the first with positive sign, the second negative. Burnside and Dollar famously conclude that aid raises growth in a good policy environment, but with diminishing returns.” (Roodman 2004, 7)

Das war eine Variante der Burnside/Dollar-Regressionen. Ihre bevorzugte Spezifikation enthielt allerdings *keinen* quadratischen Term und ließ somit statt abnehmender Grenzerträge eine unbegrenzte Steigerung von Entwicklungshilfe zu. Aber statistisch robust war es eben nicht.

Governance ist außerdem ein weites Feld. Die meisten einschlägigen Studien nutzen aus dem großen Komplex *Good Governance* einzelne Komponenten, denen aus der im allge-

meinen äußerst knappen theoretischen Vorüberlegung eine besondere Wirkung zugetraut wird. Man kann *Governance* pragmatisch in folgendes Schaubild fassen.



Die Verzweigungen sind nicht besonders trennscharf und die Zuordnung eines Phänomens wie etwa Korruption ist schwierig.⁴⁴ Speziell die Trennung in Institutionen und Rechte folgt nicht unbedingt der institutionenökonomischen Lehre, aber das Bild hilft beim Sortieren der aktuellen Studien. Burnside / Dollar et al. (2000) operieren mit verschiedenen Regressoren – *institutional quality*, *ethnic fractionalization*, einer *Africa dummy* usw. Das Kernstück ihrer Arbeit ist jedoch ein aus drei Teilen zusammengesetzter *policy index*, der sich wie folgt liest:

$$Policy = 1.28 + 6.85 \times budget\ surplus - 1.40 \times inflation + 2.16 \times openness$$

Es geht also im engeren Sinne um die Wirkung von *Wirtschaftspolitik*, die Box links unten im Schaubild, allerdings nicht – wie man vermuten könnte – als konventionelles *growth accounting* von drei Aggregaten, die selbst direkt in die Berechnung des Wirtschaftswachstums eingehen, sondern als Schätzung stochastischer exogener Faktoren. Die Konstante und die Parameterschätzwerte einmal beiseite lassend, steht dahinter nicht weniger als die These, dass die beste Politik überall in der Welt ist, möglichst einen Haushaltsüberschuss, keine Inflation und große wirtschaftliche Offenheit nach außen (im Sinne des sog. Sachs/Warner-Index) zu haben. Für Entwicklungsländer ist das im Kern die Strukturanpassung der letzten Jahrzehnte, als Näherung für gute Politik. Kombiniert mit solcher Politik führt danach auch mehr Entwicklungshilfe zu mehr Wachstum. Zu dem interessanten Teil der Diskussion der letzten Jahre, ab wann Stabilisierungspolitik übertreibt oder Öffnung nach außen (handels- oder kapitalmarktpolitisch) binnenwirtschaftlich gefährlich wird, ob die Disziplin oder die mangelnde Konsequenz von Anpassungspolitik das Problem war, welches der richtige *policy mix* ist, dazu trägt die Rechnung kaum mehr bei. *Good Policy* ist mithin in einem Quervergleich über viele Ländergruppen und lange Zeiträume schwer vernünftig einzugrenzen; selbst für *good economic policy* ist das schwierig.

44 Ganz abgesehen davon, dass Grundbegriffe politikwissenschaftlicher Analyse wie Macht, Herrschaft und Interesse in typischen ökonomischen *Governance*-Untersuchungen kaum Eingang finden.

Institutional quality ist trotz des langen Vorlaufs aus der institutionenökonomischen Theorie empirisch kaum weniger schwierig zu bestimmen. Charakteristisch für viele der hier behandelten Studien ist, dass sie entweder beides – Politik und Institutionen – mit mehreren Regressoren nebeneinander verwenden oder gar alles als *Good Governance* in eine einzige Kennziffer zusammenfassen, wie im *Country Policy and Institutional Assessment* (CPIA) der Weltbank, der per Definition beides enthält. Schon vor Beginn der Burnside/Dollar-Serie versuchte eine Strömung in Reaktion auf die Schwierigkeit, Qualität oder Stabilität von Institutionen signifikant zu bekommen, eine Konzentration auf die Wachstumswirkung von Rechtssicherheit, insbesondere die Garantie oder Durchsetzbarkeit von Vertrags- und Eigentumsrechten, die fraglos für privatwirtschaftliches Wachstum wesentlich sind (zentral hierfür: Knack / Keefer 1995 und Folgearbeiten).

Generell ist im Anschluss an Faust / Leiderer (2006) eine allmähliche Verschiebung in den Schwerpunkten der *Governance&Growth*-Forschung festzustellen – von ersten Versuchen, die politische Stabilität relativ einfach z.B. mittels der Häufigkeit von Revolutionen oder politischen Morden einzufangen zu wollen, über ganz bestimmte „gute Politik(en)“ hin zur Qualität von Institutionen und zur Sicherheit von Rechten. Diese Verschiebung zeigt sich auch in der Literatur über die Wirksamkeit von EZ. Für Faust / Leiderer (2006, 9) erscheinen die Ergebnisse von Burnside und Dollar et al. (2000) insoweit als „weitgehend widerlegt“, als sie auf die Qualität bestimmter makroökonomischer Politiken abstellten. Kraay (2005, 8 f.) resümiert neuere Arbeiten derselben Autoren und anderer in ihrem Gefolge, die den Zusammenhang von Wachstum, Hilfe und Qualität von *Institutionen* signifikant finden, was nicht dasselbe ist wie ein bestimmter Typus von Wirtschaftspolitik, dessen Langfassung unter seinem Klarnamen Strukturanpassung auch sonst in der Kritik stand. Er sieht damit das politisch einflussreiche Kernargument dieser Strömung bestätigt, Wirkung von Hilfe grundsätzlich an *Governance* zu binden. Schließlich schlägt er mit Verweis auf die Ergebnisse aus Kaufmann / Kraay / Mastruzzi (2004, 2005) eine Brücke zwischen der *Governance*-konditionalen und der nicht-konditionalen Strömung. Wenn die Wachstumswirkungen der Entwicklungshilfe gerade in Afrika enttäuschend sind, dann liege das daran, dass es im Durchschnitt der letzten acht Jahre wenig signifikanten politisch-institutionellen Fortschritt gegeben hat. Das jedoch widerspricht der überaus positiven Beurteilung der Regierungsfortschritte seit Mitte der 1990er Jahre, von der wir oben (Abschnitt 2.3) gesehen haben, wie sehr sie konstitutiv für die Auslegung multilateraler Afrikastrategien ist.

Ziehen wir ein erstes Resümee: aus der politischen Alltagserfahrung, aus der Analyse einiger positiver Länderfälle und aus normativen Zielvorstellungen heraus macht die Kopplung von Entwicklungshilfe(steigerung) an gute Regierungsführung viel Sinn, abgesehen von Not- und Krisensituationen, in denen so oder so geholfen werden muss. Die vielzitierten ökonometrischen Untersuchungen aber, die dieser Ausrichtung auf *good performers* eine wissenschaftliche Grundlage geben sollen, leisten eben dieses nicht. Sie haben genau so viel Plausibilität wie die Erfahrung der alltäglichen Entwicklungshilfepraxis – nicht mehr. Wie sehr EZ auch in widrigem Umfeld, unter schlechten politischen „Rahmenbedingungen“ effektiv für das Gesamtwachstum eines Landes sein kann, muss anders bestimmt werden.

6.5 Ein Regierungsrabatt für Afrika ?

Wiederum genau entgegengesetzt argumentieren Sachs et al. (2004) in ihrer Vorarbeit zum *UN Millennium Report*. Wenn man das niedrige Einkommensniveau in Rechnung stelle, sei Afrika unter dem Strich gar nicht so schlecht regiert, wie eine afro-pessimistische Standarddiagnose immer nahe lege. Folglich sei es unfair, mit Verweis auf die im direkten *Governance*-Vergleich schlechte afrikanische Regierungsführung Wachstumsschwäche und Armut hauptsächlich darauf zurückzuführen. Diese Argumentation wird im Bericht des UNMP aufgenommen.

„Many parts of Africa are well governed, especially considering the extremely low incomes of these countries, and yet even the relatively well governed countries remain mired in poverty and poverty traps. Governance is an issue, but Africa’s development challenges are much deeper. Indeed, using World Bank indicators, there is no evidence that Africa’s governance, on average, is worse than elsewhere once we control for Africa’s very low income“. (UNMP 2005, 146)

Intuitiv ist das durchaus plausibel. Auch institutionenökonomisch kann in diese Richtung argumentiert werden. Demokratische, rechtliche und andere politisch-institutionelle Prozesse haben hohe Kosten, die sich reiche Länder eher leisten können als arme. Nicht umsonst stehen Parlamente in Afrika oft ohne Ressourcen da, und die bekannten partizipativen Prozesse werden gleich ganz von Geberseite finanziert, um überhaupt stattfinden zu können. Was unter den obwaltenden Umständen finanzieller und menschlicher Ressourcen möglich ist, verdient daher faktisch einen ***Governance-Discount***, folgt man der Argumentation von Sachs et al.

Für die Frage der Absorptionskapazität afrikanischer Länder für massiv gesteigerte Entwicklungshilfe ist die Argumentation weniger einleuchtend bzw. bedürfte sehr viel eingehenderer Begründung. Die Fähigkeit zur Absorption von Programmen der modernen EZ hängt von bestimmten universellen *Governance*-Standards ab. Dem widerspricht nicht, dass sich die internationale Gemeinschaft lange Zeit reserviert gezeigt hat, Minimalstandards für Budgethilfe festzulegen, um auch Fälle rascher *Governance*-Fortschritte von absolut niedrigem Ausgangsniveau, also die Geschwindigkeit der Veränderung honorieren zu können. Die CfA argumentiert hier im Gegensatz zum UNMP viel klarer für die Einhaltung von globalen *Governance*-Standards (siehe im Einzelnen Kielwein 2005).

Kritisch für die gesamte *Aid&Growth*-Literatur ist jedoch die Umkehrung der Kausalität in der These von Sachs et al. Wenn Afrika beim gegebenen Pro-Kopf-Einkommen keine schlechtere Qualität von Regierung und Institutionen hat, dann bestimmt Wachstum (auch; überwiegend) die *Governance*, materialistisch in einem nahezu marxistischen Sinne. Damit fiel aber endgültig die statistische Unabhängigkeit der Variablen *Governance* und Wachstum. Kaufmann / Kraay / Mastruzzi stellen sich diesem Problem faktisch und methodisch. In der Sache bestreiten sie, dass über die acht Jahre, die ihr *Survey* mittlerweile abdeckt, breiter signifikanter *Governance*-Fortschritt in Afrika zu verzeichnen ist. Das steht auch dem gängigen *GovernancePlus* in seiner NEPAD-optimistischen Variante entgegen. Methodisch versuchen sie, sowohl selbst als auch mit Verweis auf andere Untersuchungen, die zwei Richtungen der Verursachung zu isolieren. Ihr Ergebnis:

„Overall this evidence suggests that it would be inappropriate to discount the Governance performance of countries in Sub-Saharan Africa based on their low income levels. The reason is simple. The only way to justify such a discount is to argue that

higher incomes exert a positive causal effect on governance. But available evidence suggests that the causal impact of incomes on governance is small. Rather, the observed correlation between governance and per capita incomes primarily reflects causation in the other direction: better governance raises per capita incomes." (Kaufmann / Kraay / Mastruzzi 2005, 38)

Hier steht Aussage gegen Aussage. Auch für die entwicklungspolitische Strömung, die im Kern auf *GovernancePlus* setzt, ist die These des UNMP keine Unterstützung. Entwicklungshilfe fördert danach *Governance* vor allem dadurch, dass sie das Einkommensniveau erhöht. Dies wiederum findet Bestätigung aus einer ganz anderen Denkrichtung, die eine zusammenfassende Auswertung genau der Kausalität Hilfe→Institutionen versucht und im Blick auf die Wirksamkeit ausländischer Beratung skeptisch schließt,

"that there are considerable uncertainties in our knowledge about how institutional change can be promoted, if at all." (Johnson / Subramanian 2005)

Ob man in der EZ mit Erfolg direkte *Governance*-Förderung betreiben kann, die relativ *unabhängig* vom niedrigen Einkommensniveau eines Landes höhere Standards und bessere Institutionen etabliert, müsste nach diesen Thesen mit einem großen Fragezeichen versehen werden.

6.6 Formen wirksamer und unwirksamer Hilfe?

Eine **fünfte**, neuere Richtung verläuft noch anders und differenziert nach den Formen der Entwicklungshilfe. Das Motiv dafür erklärt das UNMP so:

„Eine bedeutende Schwäche solcher Studien ist, dass sie gewöhnlich den Zusammenhang zwischen dem Wirtschaftswachstum und der Gesamthöhe der Hilfeleistungen untersuchen und dabei außer Acht lassen, in welcher Form die Hilfe gewährt wird. So entfällt ein Großteil der Hilfeleistungen auf technische Hilfe (für Berater aus dem Geberland), auf die Verwaltungskosten der bilateralen und multilateralen Hilfsorganisationen sowie auf Nahrungsmittelhilfe. Es ist kaum überraschend, dass diese Art der Hilfe in keinerlei Zusammenhang mit dem Wirtschaftswachstum des Empfängerlandes steht. Insbesondere Nahrungsmittelhilfe wird inmitten tiefer Krisen gewährt.“ (UNMP 2005, dt. Zfg.)

Clemens / Radelet / Bhavnani (2004) stehen für die neue Arbeitsrichtung. Sie berücksichtigen nur rund die Hälfte der ODA-Leistungen, i.e. Hilfe für Infrastruktur, produktive Sektoren, sowie allgemeine Budget- und Zahlungsbilanzhilfe, sog. *short impact aid*. Dabei teilen sie die polemische Abqualifizierung vor allem der Technischen Zusammenarbeit (*technical assistance*) durch Sachs et al. keineswegs. Sie unterscheiden vielmehr nüchtern die wahrscheinliche Fristigkeit der Wachstumswirkung verschiedener Hilfen, z.B. zwischen dem Bau einer Schule (eher langfristig) und einer Straße (eher kurzfristig) und finden signifikante positive Wirkungen kurzfristiger Hilfe.

Der Wert dieser neuen Unterscheidung in *short-impact*, *long-impact* und *humanitarian aid* wird aber ebenso zweifelhaft bleiben, wie seine Einführung a priori plausibel ist. Der Zweifel hat mehrere Gründe. Fungibilität unter den verschiedenen Formen von Hilfe ist einer. Der wichtigste ist ein anderer: die neue Richtung ist eine Differenzierung der EZ nach Form *und* Zeit. Wachstumswirksam ist diejenige Hilfe, die *kurzfristig* wirksam ist.

Das Kernargument von Clemens / Radelet / Bhavnani ist damit bei Licht besehen nahe an der Tautologie. Selbstverständlich muss interessieren, was *langfristig* bei der Entwicklungshilfe herauskommt, denn gerade darauf bezieht sich die gesamte Kritik. Außerdem intervenieren im *short-run* eben alle kurzfristigen Einflüsse (Notlagen, Konjunktur, Wetter etc.), die man gerade eliminieren will. Rajan / Subramanian heben daher richtig hervor:

“Since some of the criticisms of aid are precisely about these effects, it is hard to see how we can escape examining the long run.” (Rajan / Subramanian 2005b, 6 f.)

Für den langfristigen Erfolg sind dann gerade die politisch-institutionellen Faktoren verantwortlich. Politische Einflussgrößen aber können Clemens / Radelet / Bhavnani in der kurzfristigen Betrachtung relativ leicht wegdefinieren. Das Ergebnis ist:

“Our findings on the heterogeneous effect of short-impact aid agree with what Burnside and Dollar (2004) find for aggregate aid: that aid may indeed work better to some degree in countries that effectively battle corruption, guard property rights, and cultivate a respect for law. But – and this is a key difference – we find that when aid is measured in a way commensurate with the very brief period of observation, exploiting this heterogeneity is not at all necessary to detect in macroeconomic data the very large impact of aid on growth. Aid does not work equally well everywhere, but measured correctly it works well even in relatively poor institutional environments.” (Clemens / Radelet / Bhavnani 2004, 31; Hv HA)

Demnach hat als kurzfristig wirksam definierte Investitions- oder Budgethilfe tatsächlich kurzfristige Wirkungen, unabhängig von den politischen Umständen. Über die langfristige Wirkung ist damit nichts gesagt. Das zeigt der Verweis von Clemens / Radelet / Bhavnani (2004) auf die Post-Konflikt-Entwicklung in Mosambik, Uganda, Sierra Leone, in denen in der Tat die politischen Institutionen schwach waren oder sind und dennoch Aufbauhilfe zunächst relativ rasche Wirkung haben kann. Diese Position wird grundsätzlich geteilt von Guillaumont / Chauvet (2001), die den *aid x policy-term* ebenfalls nicht signifikant finden, dafür aber Hilfe gerade in schwierigem Umfeld und nach natürlichen oder ökonomischen Schocks.

6.7 *“Aid will not lift growth in Africa, warns IMF”*

Es ist schlussendlich nicht erstaunlich, dass in einem weiteren (zeitlich parallelen) Strang der Diskussion weder die einfache noch die bereinigte, *governance matters*-Rechnung akzeptiert wird, sondern die Wachstumswirkung von auswärtiger Hilfe wieder grundsätzlich in Frage gestellt wird. Am 30. Juni 2005, wenige Tage vor dem G8-Gipfel von Gleneagles, auf dem über weitreichende Vorschläge zur langfristigen Erhöhung der Entwicklungshilfe entschieden werden soll, publiziert die *Financial Times* auf ihrer ersten Seite unter der Aufmacherüberschrift *„Aid will not lift growth in Africa, warns IMF“* einen Bericht über zwei Papiere des Währungsfonds, die nahe legen, dass Entwicklungshilfe Wachstum nicht messbar fördert.

“Our central conclusion is there is no robust positive relationship between aid and growth” (Rajan / Subramanian 2005b, 18),

ganz gleich ob in *cross-country* Regressionsrechnungen oder in der Summe von Panel-Untersuchungen. Dabei setzen sich die Autoren auch mit den vorzitierten Arbeiten von Clemens / Radelet / Bhavnani (2004) auseinander, differenzieren also ebenfalls zwischen

verschiedenen Formen der Hilfe und finden „*that no sub-categories have any significant impact – positive or negative – on growth*“.(ebd., 13) Als Gesamtkonsequenz ergibt sich daher:

“*One implication may simply be that the entire enterprise of running cross-country growth regressions may be plagued by noise in the data, which makes it hard to establish any relationship even if they actually exist.*“ (ebd., 19)

Ihrer weiteren Überlegung kann man durchaus folgen. Da es nach den auch in diesem Papier (Abschnitt 6.1) referierten hohen ODA-Quoten gerade in vielen afrikanischen Ländern schlechterdings nicht sein kann, dass Hilfe gar keine messbare Wachstumswirkung hat, sollten die Methoden gewechselt und genauer die **Transmissionskanäle** untersucht werden, über die Hilfe auf Wachstum durchschlägt. Das Problem ist nur, dass sich über diejenigen Kanäle, die Rajan / Subramanian in ihrem zweiten Papier untersuchen, rundweg negative Auswirkungen von Hilfe auf Wachstum, Löhne und Beschäftigung in arbeitsintensiven und Exportsektoren zeigen. Obwohl sie sich sorgsam hüten, dies als Gesamturteil über die Wirkung von Entwicklungshilfe auszugeben, dominiert in ihrer Einschätzung der negative Effekt von Hilfestellungen auf die Wettbewerbsfähigkeit des Empfängerlandes. (Rajan / Subramanian 2005a, 22 f.)

Die Literatur über die Wachstumswirkung der Entwicklungshilfe hat damit einen vollständigen Kreis beschrieben und ist wieder bei den negativen Studien angekommen, die bis Mitte der 1990er Jahre aus einer Flut positiver Untersuchungen hervorstachen und immer mal wieder Schlagzeilen machten. Wir wissen nichts von der Begeisterung der G8-Teilnehmer über diesen offenkundigen politischen Querschuss. Dass der Währungsfonds die Papiere genau zu diesem Zeitpunkt erscheinen ließ, erklärt sich allgemein wohl dadurch, dass sie mit der skeptischen Haltung des Fonds über die Auswirkungen von deutlichen ODA-Zuwächsen (von denen er im Übrigen nichts hätte) auf die gesamtwirtschaftliche Stabilität in den Empfängerländern übereinstimmen, also mit seiner Bewertung der Absorptionsproblematik. Der Vorfall lehrt, wie mit methodisch immer hermetischeren Regressionsanalysen trotz grundsätzlicher Kritik daran unverändert Politik gemacht wird.

6.8 Das Wachstumsparadox der Entwicklungshilfe

Neben allen anderen, inhaltlichen wie methodischen Gründen liegt eine Grundschwierigkeit für den Nachweis des Zusammenhangs von *Aid&Growth* in dem, was wir das Wachstumsparadox der Entwicklungshilfe nennen können. Da Entwicklungshilfe wenigstens irgendwie ein *niedriges* Niveau des Pro-Kopf-Einkommens und *niedriges* Wachstum zum Anlass hat, kann schon a priori der Versuch nicht weit kommen, einen langfristigen Zusammenhang von hohem Wachstum und hohen Hilfeleistungen empirisch zu etablieren. Auf dieses Problem – statistisch: der Endogenität der Variablen – stoßen die Untersuchungen denn auch regelmäßig, so auch die vorzitierten Rajan / Subramanian (2005b, 8).

Da Entwicklungshilfe außerdem bislang die *good performers* mit hohem Wachstum keineswegs mit dauerhaft hohen Hilfeleistungen bedenkt, lässt sich historisch auch in dieser Wendung nichts nachweisen. Daran wird sich in Zukunft insofern wenig ändern, als moderne *performance-based allocations systems* (PBAS) oft eine *needs component* enthalten (neuerdings z.B. auch beim *International Fund for Agricultural Development*, IFAD), die Hilfezuweisungen neben der *Performance* auch an die Bedürftigkeit, gemessen durch das

(niedrige) Pro-Kopf-Einkommen binden; und dessen Stand ist = *initial conditions* + *past growth*.

Paradox ist also, dass Entwicklungshilfe zu hohem Wachstum führen soll, ursächlich („endogen“) aber mit niedrigem Wachstum zusammenhängt. Wenn man die Kausalität willkürlich umkehrt, liest sich das ökonometrisch als *trade-off* von Hilfe und Wachstum. Diese Beobachtung ist sehr ähnlich der Argumentation, die Rodrik (2005) generell in Bezug auf Wirtschaftspolitik von Entwicklungsländern und Wachstum aufmacht. Soweit Politik eine ernsthafte Reaktion auf wirtschaftliche Probleme – z.B. niedriges Wachstum aufgrund von Marktversagen – darstellt, sei sie nicht nur endogen korreliert mit der abhängigen Variablen (Wachstum), sondern niedrige Werte dieser Variablen sind integraler Teil der Hypothese: bestimmte Politiken werden nur gemacht, wenn es ernste Probleme gibt.⁴⁵ Das ist der tiefere Grund „*why we learn nothing from regressing economic growth on policies*“, wie Rodrik sagt.⁴⁶

Einige Autoren versuchen in dieser Lage etwas nutzbringend zu wenden, das in der neueren Diskussion eher als Kritik vorgebracht wurde. Dollar / Pritchett in „*Assessing Aid*“ (World Bank 1998) und andere kritisieren mit Recht, dass die Verteilung von Hilfe oft weder der Bedürftigkeit noch der politischen und wirtschaftlichen Leistung der Empfängerländer folgt, sondern z.B. davon abhängt, ob ein Land früher eine Kolonie des Gebers gewesen ist, oder militärisch bzw. sonstwie geostrategisch wichtig ist. Man kann versuchen, sich das statistisch als Exogenität der Hilfe in Bezug auf das Pro-Kopf-Einkommen zunutze zu machen. Sehr weit führt das auch nicht. Rajan / Subramanian sprechen daher vorsichtig davon, dass auf diesem Wege „*hopefully exogenous information about actual aid*“ eingefangen worden sei, „*given the well-known bias of aid going to poorer countries*“ (Rajan / Subramanian 2005b, 10). Eben. Ex negativo bestätigt der Versuch also gerade das ODA-Wachstumsparadox.

Diese Kritik bezieht sich auf Versuche, mit ökonometrischen Methoden *Kausalität* von Wachstum und Hilfe nachzuweisen. Sie bezieht sich – und das ist eine wesentliche Unterscheidung – nicht auf den Teil der vorzitierten Arbeiten, der eine negative Korrelation von Verteilung der Entwicklungshilfe und *Good Governance* kritisiert und zeigt, dass diese Allokation in der Vergangenheit ganz anderen Kriterien als den hehren Deklarationen der Geberländer gefolgt ist. Diese Kritik bleibt bestehen. Wie schwerwiegend aber die Abweichungen von einer politiktheoretisch korrekten Verteilung in der *Wirkung* von Hilfe gewesen sind, das kann makro-quantitativ nicht für die Gesamtheit der Entwicklungsländer nachgewiesen werden. Es geht einfach nicht.

45 Als „ernste“ Probleme bezeichnen wir solche, die sich durch Politik oder Hilfe nicht in kurzer Zeit lösen – Rodrik sagt: „isolieren“ – lassen, so dass auch die Arbeit mit zeitversetzten Variablen die Endogenität nicht auflöst.

46 Diese Argumentation bezieht sich auf *policies*. Sie schließt nicht aus, dass die anderen Zweige des *Governance*-Baumes – Institutionen und Rechte – eine Wirkung auf ökonomisches Wachstum haben, da sie nicht oder nur indirekt/langfristig eine Reaktion auf gegebene Wachstumsschwächen sind. Das wiederum erklärt die Verschiebung in der ökonometrischen Forschung von *policies* zu *institutions/ rights*, die wir oben zitiert haben.

6.9 Und wenn es doch eine Armutsfalle gäbe?

Erstaunlich ist, dass Sachs et al. das stärkste Argument für den *Big Push* verschenken, das aus ihrem eigenen Gedankengang nahe liegt: wenn sich eine ganze Reihe von Entwicklungsländern tatsächlich in einer Armutsfalle befinden, dann kann ein besonders signifikanter Zusammenhang von Entwicklungshilfe und Wachstum aus dem Datenmaterial natürlich nicht nachgewiesen werden. Entwicklungshilfe war in der Vergangenheit fast durchweg durch eher schwache und außerdem erratische Zuwächse gekennzeichnet. Es gibt empirisch keine Fälle, in denen ein Land durch massive ODA-Steigerung über eine Entwicklungsschwelle getragen worden wäre, geschweige denn eine ganze Gruppe von Ländern. Wir wüssten keine Autoren, die das je behauptet haben. Die Hypothese der *Big Push*-Vertreter kann also empirisch auf diesem Weg gar nicht falsifiziert werden. Schließlich schlagen sie schlicht und einfach etwas historisch *Neues* vor.

Es dennoch explizit auch für einen *Big Push* der Infrastrukturvariante versucht zu haben, deutet auf ein konzeptionelles Missverständnis. Auch in der umfangreichen Literatur über die ostasiatischen Schwellenländer der ersten Generation ist nach unserer Kenntnis nirgendwo festgestellt worden, dass die Entwicklungshilfe – speziell die amerikanische (US *Public Law* 480 etc.) – für den wirtschaftlichen Durchbruch entscheidend wichtig gewesen ist, im Gegenteil. Dem vorgelagert ist die Frage, ob sie überhaupt in einer Entwicklungsfalle neoklassischen Typs festgesteckt haben. Taiwan und Südkorea hatten andere Probleme, deren Bewältigung man durchaus als *Big Push* sui generis betrachten kann, wie wir in Abschnitt 4.4 gesehen haben, aber nicht als ODA-Push. Das erledigt insoweit auch die neuesten Versuche von Berthélemy (2006) und Easterly (2005), die – wenig erstaunlich – solche *Big Pushes* und *traps* nicht in den historischen Daten finden und *take-offs* nur für die neuen asiatischen Industrieländer.

Im Verfolg des selben Arguments kann ferner darauf verwiesen werden, dass es durchaus einzelne Länder gibt, in denen auch in den vorzitierten Untersuchungen ein signifikanter Zusammenhang von Entwicklungshilfe und Wachstum festgestellt wird – solche, in denen nach einem Kriege massive Wiederaufbauhilfe einsetzt. Mosambik ist hierfür ein besonders gutes Beispiel. Das wird von mehreren Autoren selbst hervorgehoben. Allerdings ist erstens die Zahl dieser Länder begrenzt. Die gut dokumentierte Lage von Uganda nach dem Kriegsende 1986 zeigt, dass selbst Länder mit neuerworbener internationaler Sympathie oft erst Jahre später mit massiver internationaler Hilfe rechnen konnten⁴⁷. Zweitens waren die wenigen Fälle, wie auch in der Literatur hervorgehoben wird, ein Wiederaufstieg fast vom ökonomischen Nullpunkt zurück in die Ränge durchschnittlicher Entwicklungsländer, jedoch nicht in die Nähe einer *take-off*-Situation.

Die allgemeine Schlussfolgerung aus den vorstehenden Überlegungen ist, dass die Diskussion auf dieser Ebene nicht entschieden wird, weil sie auf ihr nicht entschieden werden kann – und zwar aus dem doppelten Grund der fehlenden historischen Vorläufer und der unauflösbaren Verkettung der Variablen Wachstum, *Governance* und Entwicklungshilfe. Was Kaufmann / Kraay / Mastruzzi festhalten, ist das Maximum an Erkenntnisgewinn:

47 Länderstudie Uganda in Devarajan / Dollar / Holmgren (Hrsg.) (2001). Dasselbe scheint sich nun in der Demokratischen Republik Kongo zu wiederholen.

“There is by now broad consensus among academics and policymakers alike that good governance matters for economic development. There is also growing awareness in the aid community that good governance matters for the effectiveness of development assistance.”(Kaufmann / Kraay / Mastruzzi 2005, 39)

Man kann noch anfügen, dass auch über die Bedeutung der langfristigen Wirkung von *Governance* ebenso wie von EZ weitgehend Konsens besteht, mit anderen Worten die Betrachtung in der kurzen Frist als nicht besonders wichtig gilt, da die Nachhaltigkeit von Entwicklungsanstrengungen immer der Fokus von Wirkungsanalysen sein wird.

6.10 Der Ertrag der *Aid&Growth*-Forschung

Summiert man auf über die gesamte Breite der *Aid&Growth*-Forschung, dann stehen wir mit den neuesten ökonometrischen Studien vor dem Ergebnis, nicht weniger als *fünf* konkurrierende Schulen zu haben:⁴⁸

1. Wachstumswirkung von Entwicklungshilfe ist nicht festzustellen, u.U. sogar negativ („*the negative strand*“).
2. Wachstum wird grundsätzlich durch Entwicklungshilfe positiv beeinflusst, aber mit abnehmenden Steigerungsraten („*the unconditional strand, with diminishing returns to aid*“) (Hansen / Tarp und viele andere)
3. Wachstum wird durch Entwicklungshilfe positiv beeinflusst, aber nur in günstigem politischem Umfeld („*the conditional strand*“ – Burnside / Dollar bis Kraay)
4. Wachstum bestimmt *Governance*, und damit auch die Absorptionsfähigkeit für / Wirkung von mehr Entwicklungshilfe („*the governance discount*“, Sachs et al.)
5. Wachstum wird durch bestimmte Formen der Entwicklungshilfe positiv beeinflusst, unabhängig von politisch-institutionellen Faktoren („*the type&time bound unconditional strand*“ – Clemens / Radelet / Bhavnani; Guillaumont / Chauvet).

Einander ausschließend sind naturgemäß nur die reinen Ja-/Nein-Positionen zur Wachstumswirkung der Hilfe, obwohl auch die Schulen 3 bis 5 kontrovers miteinander diskutieren. Keine der Thesen kann als endgültig widerlegt gelten. Die Argumentation des UNMP ist ein eigentümliches Amalgam der Positionen 3 bis 5. Schließlich kehren der Internationale Währungsfonds und das *Center for Global Development* (Rajan / Subramanian; Moss / Subramanian) zur unbedingt negativen Strömung zurück und stellen überhaupt keinen Zusammenhang von Wachstum der Pro-Kopf-Einkommen und Hilfe mehr fest. Das jedoch verdunkelt in der letzten Konsequenz auch den Zusammenhang von EZ und Minderung der **Armut**.⁴⁹

Die Bewertung von **Geographie** und externen Schocks ist mit mehreren der vorgenannten Schulen kompatibel; sie zieht sich quer durch die neuere Literatur, und sie ist bezeich-

48 Die Schulen 1 bis 3 sind eine Zusammenfassung der informierteren Darstellung in Clemens / Radelet / Bhavnani (2004) und Radelet / Clemens / Bhavnani (2005).

49 Jedenfalls soweit dieser Zusammenhang über *cross-country regressions* ermittelt werden soll. Es bleibt möglich, *länderweise* Armutswirkungen von Wachstum über eine Dekomposition nach der von Ravallion et al. eingeführten Methode oder über Haushaltsbudget-Untersuchungen festzustellen und in einem weiteren Schritt über mehrere Länder zu aggregieren.

nend. Denn unter allen Erklärungsfaktoren für *Aid&Growth* schneidet ausgerechnet eine von Dalgaard / Hansen / Tarp (2004) in den Vordergrund gerückte Größe am besten ab: die **Lage in den Tropen**. Dort sei Entwicklungshilfe besonders wenig wirksam. Roodman's Zusammenfassung der Literatur – „*If there is one strong conclusion from this literature it is that on average aid works well outside the tropics but not in them*“ (Roodman 2004, 53) markiert fürs erste das Ende der Bemühung, Kausalität von Entwicklungshilfe und Wachstum zu finden.⁵⁰ Die naheliegende Frage des verzweifelnden Entwicklungspolitikers „*Sollen wir also die Hilfe für Tropische Länder bleiben lassen?*“ zeigt das Dilemma. Natürlich plädiert niemand für diese Konsequenz; es gibt intensive wachstumstheoretische Forschung über den direkten oder indirekten Einfluss der Geographie auf das Wachstum – in Abgrenzung zu der Schule, die Institutionen und Politiken in den Vordergrund rückt. Dadurch sind für Afrika Nachteile standorttheoretischer Art klarer beschrieben worden; und die Persistenz der Malaria in den Tropen ist für das UNMP (anschließend an Sachs und McArthur in früheren Texten) ein weiteres Argument zur Untermauerung ihrer These der gesamtwirtschaftlichen Entwicklungsfalle. Die Signifikanz des Einflusses geographischer Faktoren auf das Wachstum ist aber in der Literatur *genauso* umstritten geblieben wie der von Institutionen oder Entwicklungshilfe!⁵¹ Am Ende dieser Kette wissen wir weder über die Tropen noch über die Entwicklungshilfe viel mehr als bisher.

Da geographische Variable oft eher als *proxy* für institutionelle Gegebenheiten verwendet wurden, mögen sich die Gegensätze in der weiteren Auseinandersetzung zum Teil auflösen. Bis dahin aber haben wir mit Sicherheit eine „weiterhin unklare Beweislage“ (Faust / Leiderer 2005, 6). Angesichts des betriebenen Aufwandes in mehreren hundert Studien kann auch schärfer formuliert werden: der Stand der ökonometrisch gestützten Forschung über die Wachstumswirkung von Entwicklungshilfe ist ein Desaster. Das entspricht auch dem äußerst kritischen Urteil, das Ahlfeld / Hemmer / Lorenz generell über die bisherigen Ergebnisse der empirischen Wachstumsforschung mit den drei Hypothesen „Geographie“, „Institutionen“ und „Politik“ abgeben, die ohne *growth accounting* bzw. aus der ökonomischen Theorie begründete Modelle auskommen:

“None of the three hypotheses provides really new insights into the process of economic development. Indeed, many of the aspects reviewed found their way into development policy a long time ago.” (Ahlfeld / Hemmer / Lorenz 2005, 13)

Es ist nicht besonders riskant zu prognostizieren, dass die Welle einschlägiger Regressionsrechnungen bei immer neuen Zusammenstellungen von Variablen trotzdem weitergehen wird, mit fraglichen Ertragsaussichten.⁵² So kann in naher Zukunft mit Untersuchungen gerechnet werden, die statt der o.a. Hilfeformen nach der Lieferqualität von Entwick-

50 Siehe mit gleicher Bewertung Rajan / Subramanian (2005a, 4).

51 Unter den Kritikern der Geographie-These sind Acemoglu, Easterly / Levine und Rodrik. Siehe die zusammenfassende Bewertung von Ahlfeld / Hemmer / Lorenz (2005, 10).

52 So erschließt sich uns der Gehalt einer neuesten Studie nicht mehr, die von ihrem Autor wie folgt zusammengefasst wird: *“This study finds that on average aid has little impact on economic growth, although a robust finding is that aid promotes growth only in a politically stable environment irrespective of the quality of the country's economic policies. Aid is ineffective in an unstable environment even in the presence of good policies. The results, however, indicate that policy is more effective in promoting growth when supported by increased aid flows rather than aid being more effective in good policy environment.”* (Islam 2005)

lungshilfe zu differenzieren versuchen, entlang von Kriterien der neueren *aid reform*-Debatte. Durch die gesamte Literatur ziehen sich in der Tat die Hinweise, dass die sehr unterschiedliche Qualität der Hilfeleistungen auch für die schwankenden Wachstumseffekte verantwortlich sein könnte. Die Aussichten auf Aufklärung auch aus einer solchen Auffächerung der Regressionsrechnungen müssen skeptisch beurteilt werden.

Auf die Untersuchung von Wirkungen der Entwicklungshilfe auf Wachstum und Armutsminderung kann gleichwohl nicht verzichtet werden. Im Blick auf das oben genannte Wachstumsparadox der Entwicklungshilfe werden jedoch eher noch Untersuchungen aussagekräftig sein, die (a) entweder auf *cross-country regressions* ganz verzichten und methodisch andersartig über qualitative Länderstudien aufsummieren oder (b) aus Untersuchungen den Term *aid* ganz herauslassen und sich auf genauere Untersuchungen des Zusammenhangs von Institutionen, Politik und Wachstum konzentrieren, z.B. auf die Frage, wieweit nicht nur die institutionelle Qualität im Allgemeinen, sondern auch ganz bestimmte Regierungsformen (parlamentarische Demokratie!?) für langfristiges Wachstum in Entwicklungsländern erforderlich sind; schließlich (c) den oben angesprochenen Nexus von Hilfe und Institutionen direkt thematisieren, parallel zu der ohnedies laufenden, projektbezogenen Diskussion über die Wirkung der *Governance*-Förderung.

Für Entwicklungspolitiker folgt daraus:

- Dass es Sinn hat, gerade im subsaharischen Afrika signifikant mehr Entwicklungshilfe zu leisten, kann wissenschaftlich mit den zitierten Methoden nicht widerlegt, allerdings auch nicht sicher nachgewiesen werden.
- Der generelle Nachweis der Wirksamkeit von Entwicklungshilfe, der politisch immer wichtiger wird, muss *anders* geführt werden – qualitativ und aufsummierend über Länderstudien bzw. auf bestimmte Sektoren und Programme bezogen.
- Beides ist dabei wichtig: dass Hilfe kurzfristig wirkt, aber auch langfristige Strukturen schafft. Es bleibt plausibel, dass Entwicklungshilfe im Umfeld guter politisch-institutioneller Rahmenbedingungen langfristig effektiver ist, aber kurzfristig auch Katastrophenhilfe und Hilfe in Krisen- und Konfliktsituationen massive Wirkungen haben kann. Die Konzentration auf den Wirkungs-Nachweis für *short-impact aid* würde allerdings eine verbreitete Skepsis in der Öffentlichkeit verfehlen.
- Zu der Diskussion über die Notwendigkeit eines Entwicklungshilfe-gestützten *Big Push* für Afrika hat die umfangreiche ökonometrische Literatur wenig beizutragen, da sie entgegen der Aussage einiger kein theoretisches „Modell“ hat und in der Geschichte kein Material dafür findet.
- Die umgekehrte Frage, ob Entwicklungshilfe ihrerseits zu besserer *Governance* beitragen kann, wie effektiv also das große Paket an internationaler *Governance*-Förderung ist, findet in der *aid, growth & governance*-Literatur auch Behandlung, ist aber den gleichen methodischen Beschränkungen unterworfen und folglich unbeantwortet.

7 Schlussfolgerungen

Auf den ersten Blick unterstützen die Vertreter einer tiefen Armutsfalle und des *Big Push* nur die verbreitete Forderung nach mehr Entwicklungshilfe für Afrika. In Wirklichkeit hat ihre Argumentation entwicklungspolitisch eine präzisere und viel kritischere Bedeutung: nicht jeder Beitrag ist willkommen, sondern lediglich eine massive Steigerung der Hilfe

auf ein qualitativ bestimmtes Niveau, das den betroffenen Ländern erlaubt, den fehlerhaften Kreislauf der Unterentwicklung aufzubrechen. Unterhalb dessen fallen sie mit einiger Sicherheit wieder auf das vorherige Niveau zurück, oder sogar darunter, bedenkt man mögliche neue Überschuldung, erneute Kapitalflucht und Flucht gut ausgebildeter Arbeitskräfte (*brain drain*). Diese Implikation ökonomischer Schwellenwerte ist allen fachlich Beteiligten klar. Sie hat eminent politische Bedeutung für eine Regierung wie die der Bundesrepublik Deutschland, die es bislang nur zu inkrementellem Zuwachs des Entwicklungshilfe-Haushalts bringt: wenn andere Geber nicht einspringen, wäre eine solch bescheidene Anstrengung im Endeffekt sogar kontraproduktiv.

Hier schließt sich ein gedanklicher Bogen: die *Big Push*-Vertreter begegnen in dieser negativen Konsequenz (die sie nicht wünschen) denjenigen, die vor Hilfestellungen eher warnen und vornehmlich auf bessere Regierungsführung und Chancen in einem fairer organisierten Welthandel setzen. Paradoxe Weise sind sie insofern näher bei den Hilfe-Skeptikern als beim gewöhnlichen ODAPlus; das wird auch in der scharfen Kritik an den Formen und Volumina zersplitterter bilateraler Hilfe bei der CfA und dem UNMP deutlich.

Die zwei entscheidenden Fragen in diesem Zusammenhang lauten: gibt es solche Entwicklungsfallen, und wo liegen quantitativ die unteren Schwellen, um aus ihnen herauszukommen, sowie die oberen Schwellen, ab denen Hilfe nichts mehr nützt? Die breite Diskussion der letzten Jahre hat auf beide Fragen noch keine abschließenden Antworten gebracht.

Es ist mittlerweile hinreichend plausibel, dass insbesondere die Ländergruppe des subsaharischen Afrika viel tiefer in einer solchen Entwicklungsfalle steckt, als es der einfache Nexus von niedrigem Pro-Kopf-Einkommen und niedriger Spar- bzw. Investitionsquote nahe legt. Welche Schlüsselgrößen der alten wachstumsoptimistischen Theorie dafür modifiziert werden müssen, ist klarer geworden. Es gibt aber noch keine neue entwicklungstheoretische Synthese vergleichbar dem kompakten, reduzierten Format der alten wachstumstheoretischen Formeln – schon gar keine, die modellmäßig die qualitativen Zugangsschranken aus unteilbaren Unternehmens- versus Marktgrößen bzw. der minimalen interindustriellen Verflechtung der vor-neoklassischen Autoren aufnahm und in einer Rückkehr zur alten Zwei-Sektoren-Darstellung wenigstens den landwirtschaftlichen Sektor separat behandelte.

Wo die quantitativen Grenzen des Korridors (untere und obere Schwellenwerte), innerhalb derer Hilfe gesamtwirtschaftlich nützlich für das Entkommen aus dem *low-level equilibrium trap* ist, im Verhältnis zum aktuellen Pro-Kopf-Einkommen liegen, ist in folgedessen auch noch nicht geklärt. Auch die MDGs helfen dabei nicht wirklich. Ob die Erreichung der MDGs für das Jahr 2015 in einem Stadium jenseits der Entwicklungsschwelle liegt, wissen wir nicht. Man muss sie, wie es auch die Vertreter des *Big Push* tun, als mobilisierende politische Vorgabe akzeptieren, zumal sie in sich selbst sozial oder moralisch wertvolle Ziele sind. Was wir hingegen in Bezug auf die entwicklungsökonomischen Schwellenwerte haben, ist lediglich ein qualitativ präziseres Verständnis dieses Korridors.

Die im vorangegangenen Abschnitt behandelte *Aid&Growth*-Literatur stützt in ihrer ganzen Unentschiedenheit letzten Endes die begründete Vermutung, dass Entwicklungshilfe zwar hier und da Wachstumsprozesse gefördert, einzelne ansteckende Krankheiten ausge-

rottet und Voraussetzungen für moderne Institutionen geschaffen hat, aber nur selten (statistisch oder faktisch) gesamtwirtschaftlich Durchschlagendes bewirken konnte. Unwillentlich liefert sie damit zwar nicht den Nachweis, aber überwältigendes Material für die These, dass internationale Hilfe entweder ihren Anspruch reduzieren oder noch massiver *und* koordinierter eingesetzt werden muss, wenn sie den „Konvergenzclub Afrika“ auflösen helfen soll.

Angesichts dieser weitgehenden theoretischen und empirischen Unsicherheiten rechtfertigt sich kein flächendeckender *Big Push* der Infrastrukturvariante – ganz abgesehen davon dass seine Finanzierung politisch völlig ungeklärt ist. Ein selektives Vorgehen hingegen kann höchst sinnvoll sein, in der Konzentration auf einige wenige Länder (oder auch eine kompakte regionale Ländergruppe), in denen die institutionellen Voraussetzungen und das *commitment* der Führung für einen massiven Entwicklungshilfeinsatz vergleichsweise günstig sind. Was die institutionellen Voraussetzungen angeht, so glauben wir aus der Literatur zu wissen, dass elementare Rechtssicherheit und Stabilität wichtiger sind als diese oder jene spezifische Politik. Wesentlich ist schließlich die beginnende Herausbildung eines unternehmerischen Milieus. Jeder „Große Schub“ wird verpuffen, der nicht den Privatsektor und seine Gesamtproduktivität ganz anders ins Kalkül zieht, als es die aktuell gehandelten Konzepte tun. Wir wollen das den *Productivity-Enhanced Big Push* nennen. Eine koordinierte Förderpolitik hat um so mehr Chancen, je mehr privatwirtschaftliche Reagibilität (Elastizität des Angebots) erwartet werden kann.

Alle diese Elemente zusammengenommen kann die massive internationale Unterstützung eines *Enhanced Big Push* in ausgewählten Ländern Afrikas aussichtsreich sein. Beim gegenwärtigen Stand der Forschung lässt sich Weitergehendes nicht mit Sicherheit feststellen. Wir wissen es noch nicht besser.

Literaturverzeichnis

- Acemoglu, D. / S. Johnson / J. Robinson* (2003): An African Success Story: Botswana, in: D. Rodrik (Hrsg.) (2003): *In Search of Prosperity: Analytical Narratives on Economic Growth*, Kap. 4, Princeton, NJ: Princeton University Press, 80–119
- (2004): Institutions as the Fundamental Cause of Long-Run Growth, prepared for the Handbook of Economic Growth edited by Philippe Aghion and Steve Durlauf, s.l.
- Ahlfeld, S. / H.-R. Hemmer / A. Lorenz* (2005): The Economic Growth Debate – *Geography* versus *Institutions*: Is There Anything Really New?, Gießen: Justus-Liebig-Universität (Entwicklungsökonomische Diskussionsbeiträge 34)
- Alfaro, L. / S. Kalemli-Ozcan / V. Volosovych* (2003): Why doesn't Capital Flow from Rich to Poor Countries? An Empirical Investigation, s.l., mimeo
- Alt, F. / R. Gollmann / R. Neudeck* (2005): Eine bessere Welt ist möglich: Ein Marshallplan für Arbeit, Entwicklung und Freiheit, München: Riemann
- Altenburg, T. / C. v. Drachenfels* (2005): A Critical Assessment of the ‚New Minimalist Approach‘ to Private Sector Development, in: S. Kurz / A. Fröde (Hrsg.): *Promoting the Business and Investment Climate: Experiences of German Technical Assistance*, Eschborn: Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit, 1–21
- Auer, L. von* (2005): *Ökonometrie: eine Einführung*, überarb. 3. Aufl., Berlin, Heidelberg: Springer
- Bauer, P. T.* (1984): *Reality and Rhetoric. Studies in the Economics of Development*, London: Weidenfeld & Nicolson
- Berthélemy, J.-C.* (2006): Convergence and Development Traps: How Did Emerging Economies Escape the Underdevelopment Trap, in: F. Bourguignon / B. Pleskovic (Hrsg.), *Growth and Integration*, Annual World Bank Conference on Development Economics, Washington, DC, 127–156
- Berthélemy, J.-C. / L. Söderling* (2001): *Emerging Africa*, OECD Development Centre Studies, Paris
- BMZ (Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung)* (2004): Neue politische Dynamik in Afrika, BMZ Spezial Nr. 091, Bonn
- Bosworth, B. / S. Collins* (2003): *The Empirics of Growth: An Update*, Washington, DC: The Brookings Institution
- Burnside, C. / D. Dollar* (2000): Aid, Policies, and Growth, in: *American Economic Review* 90 (4), 847–868
- Chang, H.-J.* (2002): *Kicking Away the Ladder: Development Strategy in Historical Perspective*, London: Athem
- Clemens, M. / S. Radelet* (2003): The Millennium Challenge Account: How much is too much, how long is long enough ?, Washington, DC: Center for Global Development (Working Paper 23)
- Clemens, M. / S. Radelet / R. Bhavnani* (2004): Counting chickens when they hatch: The short term effect of aid on growth, Washington, DC: Center for Global Development (Working Paper 44)
- Collier, P.* (2005): *Is Aid Oil? An analysis of whether Africa can absorb more aid*, Oxford: Centre for the Study of African Economies, Dep. of Economics, mimeo
- Collier, P. / J. W. Gunning* (1999): Explaining African Economic Performance, in: *Journal of Economic Literature* 37 (1), 64–111
- CfA (Commission for Africa)* (2005): *Our Common Interest*, Report of the Commission for Africa
- Dalgaard, C. / H. Hansen / F. Tarp* (2004): On the Empirics of Foreign Aid and Growth, in: *The Economic Journal* 114 (496), F191–F216
- Devarajan, S. / D. Dollar / T. Holmgren* (Hrsg.) (2001): *Aid and Reform in Africa*, Washington, DC: World Bank
- Diamond, J.* (2005): *Kollaps: Warum Gesellschaften überleben oder untergehen*, Frankfurt am Main: S. Fischer
- Dixon, H. D.* (Hrsg.) (2000): *Controversies in macroeconomics: growth, trade, and policy*, Oxford u.a.: Blackwell
- Easterly, W.* (2005): Reliving the ‘50s: the *Big Push*, Poverty Traps, and Takeoffs in Economic Development, Washington, DC: Center for Global Development (Working Paper 65)

- Easterly, W. / R. Levine / D. Roodman (2003): New Data, New Doubts: Revisiting “Aid, Policies, and Growth”, Washington, DC: Center for Global Development (Working Paper 26)
- Eid, U. (2005): Afrikas Reformbemühungen ernst nehmen: Fünf Jahre neue Partnerschaft zwischen den G8 und den NEPAD-Staaten, in: *eins – Entwicklungspolitik Information Nord-Süd* 1–2 (2006), 26–29
- Faust, J. / S. Leiderer (2006): Die Effektivität der Entwicklungszusammenarbeit: Ergebnisse des ökonomischen Ländervergleichs, Draft, Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, mimeo
- Frenkel, M. / H.-R. Hemmer (1999): Grundlagen der Wachstumstheorie, München: Vahlen
- Ghatak, S. (2003): Introduction to development economics, 4. Aufl., London, New York: Routledge
- Guillaumont, P. / L. Chauvet. (2001): Aid and Performance: A Reassessment, in: *Journal of Development Studies* 37 (6), 66–92
- Hamilton, K. / M. Clemens (1999): Genuine Savings Rates in Developing Countries, in: *World Bank Economic Review* 13 (2), 333–356
- Hansen, H. / F. Tarp (2000): Aid Effectiveness Disputed, in: *Journal of International Development* 12 (3), 375–398
- Hemmer, H.-R. / A. Lorenz (2004): Grundlagen der Wachstumsempirie, München: Vahlen
- Hirschman, A. O. (1967): Die Strategie der wirtschaftlichen Entwicklung, Stuttgart: Fischer
- Hoff, K. / Stiglitz, J. E. (2001): Modern Economic Theory and Development, in: G. M. Meier / J. E. Stiglitz (Hrsg.) 2001: *Frontiers of Development Economics: The future in perspective*, Washington, DC: World Bank, published by Oxford University Press, 389–459
- Islam, M. N. (2005): Regime Changes, Economic Policies and the Effect of Aid on Growth, in: *Journal of Development Studies* 41 (8), 1467–1492
- Johnson, S. / A. Subramanian (2005): Aid, Governance, and the Political Economy: Growth and Institutions, Paper presented at IMF Seminar on Foreign Aid and Macroeconomic Management, Maputo, March 14–15, 2005
- Kappel, R. (Hrsg.) (1999): Afrikas Wirtschaftsperspektiven: Strukturen, Reformen und Tendenzen, Hamburg: Institut für Afrika-Kunde (Hamburger Beiträge zur Afrika-Kunde 59)
- (2002): Die Ursachen der Wachstumsschwäche Afrikas: Minimalistische Strategien von Unternehmen, in: *Internationales Afrika-Forum* 38 (3), 279–298
- Kaufmann, D. / A. Kraay / M. Mastruzzi (2005): Governance Matters IV: Governance Indicators for 1996–2004, Washington, DC: World Bank
- Kielwein, N. (2005): Die Empfehlungen des Berichts Our Common Interest der Commission for Africa im Lichte der aktuellen afrikapolitischen Debatte, Draft, Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik
- Klasen, S. (2004): In Search of the Holy Grail: How to Achieve Pro-Poor Growth?, nachgedruckt in: M. Krakowski (Hrsg.): *Attacking Poverty: What Makes Growth Pro-Poor?* Baden-Baden: Nomos
- Klingebiel, S. (2005): Wie viel Hilfe hilft Afrika – Wege aus der “Armutsfalle” durch einen *Big Push?*, Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (Analysen und Stellungnahmen 4/2005)
- Knack, S. / P. Keefer. (1995): Institutions and Economic Performance: Cross-Country Test Using Alternative Institutional Measures, in: *Economics and Politics* 7 (3), 207–227
- Kraay, A. (2005): Aid, Growth, and Poverty, Paper presented at IMF Seminar on Foreign Aid and Macroeconomic Management, Maputo, March 14–15, 2005
- Krugman, P. (1994): The Fall and Rise of Development Economics, in: L. Rodwin / D. A. Schön (Hrsg.): *Rethinking the Development Experience: Essays Provoked by the Work of Albert O. Hirschman*, Washington, DC: The Brookings Institution u.a., 39–58
- Lall, S. (2005): FDI, AGOA and Manufactured Exports by a Landlocked, Least Developed African Economy: Lesotho, in: *Journal of Development Studies* 41 (6), 998–1022
- Leibenstein, H. (1954): *A Theory of Economic Demographic Development*, Princeton, NJ: Princeton University Press
- Leibenstein, H. (1957): *Economic Backwardness and Economic Growth: Studies in the Theory of Economic Development*, New York u.a.: Wiley u.a.
- Meier, G. M. / D. Seers (Hrsg.) (1984): *Pioneers in development*, Washington, DC: World Bank

- Meier, G. M./ J. E. Stiglitz (Hrsg.) (2001): *Frontiers of Development Economics: The future in perspective*, Washington, DC: World Bank, published by Oxford University Press
- Messner, D. / P. Wolff (2005): *Die Millenniums-Entwicklungsziele – Über den Sachs-Bericht hinausdenken*, Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (Analysen und Stellungnahmen 5/2005)
- Moss, T. / A. Subramanian (2005): *After the Big Push? Fiscal and Institutional Implications of Large Aid Increases*, Washington, DC: Center for Global Development (Working Paper 71)
- Murphy, K. M. / A. Shleifer / R. W. Vishny (1989a): *Income Distribution, Market Size, and Industrialization*, in : *Quarterly Journal of Economics* 104 (3), 537–564
- (1989b): *Industrialization and the Big Push*, in: *Journal of Political Economy* 97 (5), 1003–1026
- Nelson, R. R. (1956): *A Theory of the Low-level Equilibrium Trap in Underdeveloped Economies*, in: *American Economic Review* 46 (5), 894–908
- Nurkse, R. (1953): *Problems of capital formation in underdeveloped countries*, Oxford: Blackwell
- Paternostro, S. / A. Rajaram / E. R. Tiongson (2005): *How does the composition of public spending matter?*, Washington, DC: World Bank (Policy Research Working Paper)
- Radelet, S. / M. Clemens / R. Bhavnani (2005): *The Current Debate and Some New Evidence*, Washington, DC: Center for Global Development,
- Radermacher, F. J. (2004): *Global Marshall Plan – A Planetary Contract: For a worldwide eco-social market economy*, Hamburg: Global Marshall Plan Initiative
- Raghuram, G. R. / A. Subramanian (2005a): *What Undermines Aid’s Impact on Growth?* Washington, DC: International Monetary Fund (Working Paper 05/126)
- (2005b): *Aid and Growth: What Does the Cross-Country Evidence Really Show?* Washington, DC: International Monetary Fund (Working Paper 05/127)
- Rodrik, D. (1995): *Getting Interventions right: How South Korea and Taiwan Grew Rich*, in: *Economic Policy* 10 (20), 55–107
- (Hrsg.) (2003): *In Search of Prosperity. Analytical Narratives on Economic Growth*, Princeton, NJ: Princeton University Press
- (2005): *Why We Learn Nothing from Regressing Economic Growth on Policies*, Cambridge, Mass.: Harvard University, mimeo
- Roodman, D. (2004): *The Anarchy of Numbers: Aid, Development, and Cross-Country Empirics*, Washington, DC: Center for Global Development (Working Paper 32)
- (2006): *Aid Project Proliferation and Absorptive Capacity*, Washington, DC: Center for Global Development (Working Paper 75)
- Rosenstein-Rodan, P. N. (1943): *Problems of Industrialisation of Eastern and South-Eastern Europe*, in: *The Economic Journal* 53, 202–211
- (1984): *Natura Facit Saltum: Analysis of the Disequilibrium Growth Process*, in: G. M. Meier / D. Seers (Hrsg.), *Pioneers in development*, Washington, DC: World Bank, 207–221
- Sachs, J. D. (2005): *Das Ende der Armut: Ein ökonomisches Programm für eine gerechtere Welt*, München: Siedler
- Sachs, J. D. et al. (2004): *Ending Africa’s Poverty Trap*, in: *Brookings Papers on Economic Activity* 1/2004, 117–216
- Secretary General of the United Nations (2005): *In larger freedom: towards development, security and human rights for all*, Report to the General Assembly, New York
- Solow, R. (1956): *A contribution to the theory of economic growth*, in: *Quarterly Journal of Economics* 70, 65–94
- Trindade, V. (2005): *The Big Push, industrialization and international trade: The role of exports*, in: *Journal of Development Economics* 78 (1), 22–48
- UN Millennium Project (2005): *Investing in Development: A Practical Plan to Achieve the Millennium Development Goals*, New York
- UNCTAD (United Nations Conference on Trade and Development) (2002): *The Least Developed Countries Report 2002: Escaping the Poverty Trap*, Genf

- (2004): Economic development in Africa: Debt sustainability: Oasis or mirage? New York, Genf
- UNECA* (UN Economic Commission for Africa) (2005): The Millennium Development Goals in Africa: Progress and Challenges, Addis Abeba
- Wohlmuth, K.* (1999): Die Grundlagen des neuen Wachstumsoptimismus in Afrika, in: R. Kappel (Hrsg.), Afrikas Wirtschaftsperspektiven: Strukturen, Reformen und Tendenzen, Hamburg: Institut für Afrika-Kunde (Hamburger Beiträge zur Afrika-Kunde 59), 47–72
- World Bank* (1993): The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy, Washington, DC
- (1998): Assessing Aid: What Works, What Doesn't, and Why, Washington, DC
- (2000): Can Africa Claim the 21st Century?, Washington, DC
- (2005a): African Development Indicators, Washington, DC
- (2005b): Meeting the Challenge of Africa's Development: A World Bank Group Action Plan, Washington, DC
- (2005c): World Development Report 2006: Equity and development, Washington, DC
- (2005d): Pro-Poor Growth in the 1990s: Lessons and Insights from 14 Countries, Washington, DC
- (2006): Where is the Wealth of Nations? Measuring Capital for the XXI Century, Washington, DC

Publikationen des Deutschen Instituts für Entwicklungspolitik

Schriften in der Nomos Verlagsgesellschaft

Neubert, Susanne / Waltina Scheumann / Annette van Edig, / Walter Huppert (Hrsg.): Integriertes Wasserressourcen-Management (IWRM): Ein Konzept in die Praxis überführen, 314 S., Nomos, Baden-Baden 2004, ISBN 3-8329-1111-1

Messner, Dirk / Imme Scholz (Hrsg.): Zukunftsfragen der Entwicklungspolitik, 410 S., Nomos, Baden-Baden 2004, ISBN 3-8329-1005-0

Brandt, Hartmut / Uwe Otzen: Armutorientierte landwirtschaftliche und ländliche Entwicklung, 342 S., Nomos, Baden-Baden 2004, ISBN 3-8329-0555-3

[zu beziehen über den Buchhandel]

Schriftenreihe im Weltforum Verlag

118 *Ashoff, Guido*: Der Entwicklungshilfeausschuss der OECD und die deutsche Entwicklungszusammenarbeit: ein Verhältnis auf dem Prüfstand, 182 S., Bonn 2000, ISBN 3-8039-0497-8

117 *Scholz, Imme*: Nutzung natürlicher Ressourcen zwischen Raubbau und Nachhaltigkeit: Sozioökonomische Bedingungen und unternehmerische Handlungsmuster, 446 S., Bonn 1999, ISBN 3-8039-0492-7

[zu beziehen über den Buchhandel]

Berichte und Gutachten

11/04 *Scholz, Imme et al.*: Sociedade civil e política ambiental na Amazônia. Os casos da barragem de Belo Monte e da rodovia federal BR-163, 85 S., Bonn 2004, ISBN 3-88985-272-6 (deutsche Fassung: ISBN 3-88985-260-2 – Berichte und Gutachten 12/03)

10/04 *Qualmann, Regine et al.*: Negotiating Economic Partnership Agreements with the EU. Opportunities, Risks, and Negotiation Options for Tanzania, 70 S., Bonn 2004, ISBN 3-88985-270-X

9/2004 *Goedeking, Ulrich*: Staatliche Regulierung des Engagements deutscher zivilgesellschaftlicher Organisationen und ihrer Partner in Entwicklungs- und Transformationsländern: Restriktionen und Reaktionsmöglichkeiten der deutschen EZ, 52 S., Bonn 2004, ISBN 3-88985-269-9

8/2004 *Brandt, Hartmut*: Probleme und Tendenzen der Agrarpolitik in Subsahara-Afrika, 87 S., Bonn 2004, ISBN 3-88985-268-8

[Schutzgebühr: 9,63 Euro; zu beziehen beim DIE oder über den Buchhandel. Diese Schriftenreihe wurde eingestellt und ab November 2004 durch die neue Schriftenreihe „*Studies*“ ersetzt.]

Neue Publikationsreihen ab November 2004

Studies

- 15 *Stamm, Andreas et al.*: Strengthening Value Chains in Sri Lanka's Agribusiness: A way to Reconcile Competitiveness with Socially Inclusive Growth?, 113 S., Bonn 2006, ISBN 3-88985-308-0
- 14 *Herrfahrdt, Elke et al.* (2006): Water Governance in the Kyrgyz Agricultural Sector: On its Way to Integrated Water Resource Management?, 194 S., Bonn 2006, ISBN 3-88985-306-4
- 13 *Klingebiel, Stephan et al.* (2006): New Interfaces between Security and Development: Changing Concepts and Approaches, 147 S., Bonn 2006, ISBN 3-88985-305-4
- 12 *Pfahl, Stefanie / Dennis Tänzler*: Bestandsaufnahme und Bewertung von *Capacity Development*-Maßnahmen im Bereich der internationalen Klimapolitik, 135 S., Bonn 2005, ISBN 3-88985-300-1
- 11 *Ashoff, Guido*: Enhancing Policy Coherence for Development: Justification, Recognition and Approaches to Achievement, 128 S., Bonn 2005, ISBN 3-88985-299-8 (deutsche Fassung: ISBN 3-88985-286-6 – Studies 6)
- 10 *Schmidt, Petra*: Budgethilfe in der Entwicklungszusammenarbeit der EU, 137 S., Bonn 2005, ISBN 3-88985-295-5
- 9 *Loewe, Markus*: Relevanz der *Millennium Development Goals* (MDGs) für die Länder des Nahen Ostens und Nordafrika sowie für die deutsche Entwicklungszusammenarbeit mit dieser Region, 225 S., Bonn 2005, ISBN 3-88985-294-7
- 8 *Dussel Peters, Enrique*: Economic Opportunities and Challenges Posed by China for Mexico and Central America, 140 S., Bonn 2005, ISBN 3-88985-290-4

[Schutzgebühr: 10,00 Euro; zu beziehen beim DIE oder über den Buchhandel]

Discussion Paper

- 4/2006 *Mfunwa, Mzwanele G.*: Strengthening Internal Accountability in the Context of Programme-based Approaches in Sub-Saharan Africa, 24 S., Bonn 2006, ISBN 3-88985-307-2
- 3/2006 *Heberer, Thomas / Anja D. Senz*: Die Rolle Chinas in der internationalen Politik: Innen- und außenpolitische Entwicklungen und Handlungspotenziale, 67 S., Bonn 2006, ISBN 3-88985-304-8
- 2/2006 *Berensmann, Kathrin / Frank Schroeder*: A Proposal for a New International Debt Framework (IDF) for the Prevention and Resolution of Debt Crisis in Middle-Income Countries, 23 S., Bonn 2006, ISBN 3-88985-303-X
- 1/2006 *Uexküll, Erik von*: Identifying Financial Constraints under Trade Liberalization: Lessons from Kenya, Uganda and Ghana, 30 S., Bonn 2006, ISBN 3-88985-302-1
- 12/2005 *Loewe, Markus*: Die *Millennium Development Goals*: Hintergrund, Bedeutung und Bewertung aus Sicht der deutschen Entwicklungszusammenarbeit, 28 S., Bonn 2005, ISBN 3-88985-294-7

[Schutzgebühr: 6,00 Euro; zu beziehen beim DIE oder über den Buchhandel]

Eine vollständige Auflistung erhältlicher Publikationen des DIE finden Sie unter:

<http://www.die-gdi.de>