

S I D

Society for International Development

Chapter Bonn



Vorlese zum 43. Entwicklungspolitischen Fachgespräch

Aid and Good Governance: EZ als Lösung oder Teil des Problems?

Befunde der makroquantitativen Aid-Effectiveness-Forschung

Jörg Faust / Stefan Leiderer

Die ökonometrische Querschnitts- und Panelanalyse ist in den letzten Jahren zum zentralen Schauplatz für die Diskussion über Aid Effectiveness geworden. Im Mittelpunkt der Debatte steht dabei der Zusammenhang zwischen vergebenen EZ-Ressourcen und der wirtschaftlichen Entwicklung eines Landes. Die diesbezüglichen Befunde sind jedoch nach wie vor recht dürftig, die Ergebnisse größtenteils nicht robust gegenüber geringfügigen Variationen der gewählten Modellspezifikationen, Beobachtungen und Beobachtungszeiträume. Dementsprechend ist die Evidenz für einen positiven Einfluss von Entwicklungshilfe auf das Wirtschaftswachstum nach wie vor nicht eindeutig. Zunehmend bilden sich jedoch einige „stylized facts“ aus der internationalen Debatte heraus:

- *Abnehmende Skalenerträge:* Die meisten neueren Studien, die einen signifikanten positiven Zusammenhang zwischen ODA und Wirtschaftswachstum feststellen, kommen zu dem Ergebnis, dass die Stärke des Einflusses mit der Höhe der ODA-Mittel abnimmt.
- *Unterschiedlicher Einfluss verschiedener Arten von ODA:* Neuere Studien disaggregieren ODA-Zahlen nach der Art der Mittelflüsse, insbesondere in Nothilfe, kurzfristig und langfristig wirksame Zahlungen und Investitionen. Diese Untersuchungen kommen zu einem deutlich stärkeren Einfluss kurzfristiger ODA auf das (kurzfristige) Wirtschaftswachstum als Studien mit aggregierten ODA-Zahlen.
- *Rolle von Institutionen für die Wirksamkeit von EZ:* In der internationalen quantitativ geführten Aid-Effectiveness-Debatte setzt sich zunehmend die Einsicht durch, dass vornehmlich die Qualität politischer Institutionen und nicht so sehr einzelne Politikinhalt einen entscheidenden Einfluss auf die Wirksamkeit von Entwicklungshilfe ausüben.

Aber selbst diese Ergebnisse sind in der internationalen Diskussion nicht unumstritten, wobei für die nach wie vor unklare Befundlage unterschiedliche denkbare Gründe angeführt werden. Die fatalste (weil nicht methodisch heilbare) Begründung, dass möglicherweise aufgrund statistischen „Rauschens“ anhand aggregierter Makro-Daten generell keine Informationen zur Wirksamkeit von EZ gewonnen werden können, trifft jedoch wohl kaum zu. Denn in der eng verwandten Growth-Debatte, die auf dem gleichen Aggregationsniveau zu ähnlichen Untersuchungsgegenständen forscht, liefern die gleichen Daten durchaus belastbare Ergebnisse. Überzeugender sind daher Begründungen, welche die Ursache für die unklaren Befunde in der Form und Allokation von ODA selbst suchen. Entsprechend dieses Argumentationsstrangs liegt daher der Schluss nahe, dass die von einem Ressourcentransfer in Form von ODA-Zuflüssen zu erwartenden Entwicklungseffekte durch unterschiedliche konträre Wirkungen der EZ kompensiert werden.

Als gleichsam klassischer Wirkungskanal für solch negative externen Effekte der Entwicklungszusammenarbeit wird zumeist die über EZ-Ressourcen induzierte *Dutch Disease* angeführt. Demzufolge können hohe Devisenzuflüsse in Form von Entwicklungshilfe über

Wechselkurseffekte die internationale Wettbewerbssituation des Empfängerlandes verschlechtern und positive Wachstumseffekte (über-)kompensieren.

Neben dem Wirkungskanal der *Dutch Disease* wird in jüngerer Zeit aber vielfach argumentiert, dass EZ auch wachstumsförderliche politische Institutionen und Politikinhalt untergraben bzw. deren Entstehen verhindern kann. Reichhaltige Evidenz existiert, dass die Vergabe von EZ-Ressourcen in der Vergangenheit überwiegend nicht nach der Bedürftigkeit eines Landes oder dessen politischen Rahmenbedingungen erfolgte sondern außenpolitische und strategische Überlegungen der Partner die Mittelallokation beeinflussten. Dementsprechend hat EZ in der Vergangenheit keine Anreize für Regierungen in Entwicklungsländern geschaffen, „gute“ Politiken zu verfolgen und/oder grundlegende institutionelle Reformen anzugehen. Gleichzeitig mehrt sich die bedenkliche empirische Evidenz dafür, dass in der Vergangenheit ein durchgängig signifikanter negativer Zusammenhang zwischen der Erhöhung der Entwicklungshilfe und der Entwicklung verschiedener Governance-Kriterien bestand. Hieraus lassen sich zunächst zwei immer wieder getroffene grundsätzliche Empfehlungen ableiten:

- Erstens sprechen die Befunde für eine stärkere Selektivität bei der Vergabe von EZ-Mitteln. Nur dort, wo „entwicklungsfreundliche“ politische Institutionen existieren oder zumindest starke Reformansätze zu erkennen sind, sollte sich die Entwicklungszusammenarbeit jenseits von humanitärer Nothilfe und Konfliktprävention engagieren.
- Zweitens sollte die EZ ihre Mittelvergabe *glaubwürdig* an positive wie negative Sanktionen koppeln, so dass sich tatsächlich wirksame Anreize für politische Reformen und eine Verbesserung von Politiken entfalten können. Wird hingegen die Glaubwürdigkeit der Konditionalität immer wieder durch inkonsistentes Vergabeverhalten unterminiert, dann greifen auch die formulierten Anreize nicht.

Darüber hinaus stützen neuere Befunde aus dem statistischen Ländervergleich auch Hinweise darauf, dass Geberfragmentierung ein ernsthaftes Problem in Hinblick auf die Förderung „guter“ politischer Rahmenbedingungen darstellt. Geberharmonisierung verstanden als die Erarbeitung einheitlicher Anreizsysteme ist daher eine wichtige Bedingung für eine effektivere EZ. Die teilweise prekären Befunde hinsichtlich der Wirksamkeit der EZ in der Vergangenheit bedeuten nämlich keinesfalls, dass die Entwicklungszusammenarbeit grundsätzlich nicht dazu in der Lage ist, wirtschaftliche Entwicklung und „gute“ Regierungsführung zu fördern. Sie bedeuten jedoch, dass Reformen bei den Vergabeverfahren und bei den Instrumenten der Geber vorzunehmen sind.

Bislang wird in der internationalen Debatte vorrangig argumentiert, dass die Qualität der Regierungsführung in Entwicklungsländern sich auf die Qualität von Politiken und damit auf die sozioökonomische Entwicklung auswirke. Gleiches scheint jedoch auch für die Geberländer zu gelten. Mit anderen Worten: Geberländer mit geringerer Korruption und höherer demokratischer Qualität werden insgesamt auch eine effektivere Entwicklungspolitik betreiben. Diese doppelte Rolle institutioneller Qualität für Empfänger- wie Geberländer bedeutet, dass die Effektivität entwicklungspolitischer Maßnahmen nicht nur von den politischen Rahmenbedingungen der Entwicklungsländer abhängt. Sie wird ebenfalls durch die Qualität von *Governance* in den reichen Ländern geprägt.