

S I D

Society for International Development
Chapter Bonn



Nachlese zum 42. Entwicklungspolitischen Fachgespräch:
Aid and Good Governance: EZ als Lösung oder Teil des Problems?
Befunde der makroquantitativen Aid-Effectiveness-Forschung
Gespräch mit Herrn Dr. Jörg Faust und Herrn Stefan Leiderer (DIE)
07.03.2006

Einleitend machten Herr Dr. Faust und Herr Leiderer einige Angaben zu ihrer Person und zur Motivation ihrer Arbeit zum Thema Aid-Effectiveness der EZ.

Herr Faust ist seit etwa 2 ½ Jahren für das DIE tätig. Ausgebildet als Ökonom, promovierte er im Fachbereich Politische Wissenschaft und arbeitete bis 2003 am Lehrstuhl der Universität Mainz. Schwerpunkte seiner Arbeit sind Governance und Entwicklung.

Herr Leiderer ist Volkswirt und arbeitet ebenfalls seit etwa 2 ½ Jahren beim DIE. Nachdem er bislang in der Abteilung Subsahara Afrika unter anderem für das Thema öffentliche Finanzen und programmorientierte EZ zuständig war, arbeitet er seit 1.3.2006 in der neuen Abteilung bi- und multilaterale Entwicklungspolitik.

Im Rahmen eines DIE-Sammelbandprojekts zum Thema „Wirksamkeit der Entwicklungspolitik“ haben sich Herr Faust und Herr Leiderer mit dem Stand der makroquantitativen Forschung zum Thema Aid Effectiveness befasst. Herausgeber des Sammelbands ist Guido Ashoff.

I. Einführung durch Herrn Faust und Herrn Leiderer

Mit dem folgenden Vortrag, so Herr Leiderer, wolle man versuchen, die ökonometrische Forschung der letzten zehn Jahre zum Thema Aid-Effectiveness zu resümieren.

Da die ODA (Official Development Assistance) seit 1960 stetig gestiegen sei, sei die Frage nach ihrer Wirksamkeit durchaus berechtigt. Die Anzahl der in extremer Armut lebenden Menschen sei in Subsahara-Afrika über den selben Zeitraum ebenso stetig angestiegen und somit das Ziel der EZ (Entwicklungszusammenarbeit), Armut zu reduzieren, nicht erreicht worden.

Mitte der 1990er Jahre sei eine mit immer neuen ökonometrischen Untersuchungen geführte Debatte zur Wirksamkeit der EZ in Bezug auf das Wirtschaftswachstum entstanden, an deren Anfang 1996 eine Studie Peter Boones stand, die zu dem Schluss kommt, dass ODA keinen positiven Einfluss auf Investitionen und Wachstum hat sondern vielmehr den Staatskonsum erhöht. Das wahrscheinlich politisch einflussreichste Papier sei 2000 von Burnside und Dollar publiziert worden. Es stellte einen positiven Einfluss der EZ fest, der jedoch abhängig von „guten“ makroökonomischen Politiken im Empfängerland sei. Es folgten verschiedene Studien zur Verifizierung bzw. Falsifizierung der Ergebnisse. Easterly et al. zeigten beispielsweise 2004, dass die Ergebnisse von Burnside und Dollar nicht robust gegenüber geringfügiger Variationen der Modellspezifikationen und Beobachtungszeiträume waren. Ein anderes Papier von Roodman (2004) fand den stärksten Einfluss auf die Wirksamkeit von EZ in Klima und Geographie eines jeden Landes. Ebenfalls 2004 wiederholten Burnside und Dollar ihre Arbeiten mit neuen Daten und stellten nunmehr fest, dass nicht die Politiken sondern die Qualität politischer Institutionen die Wirksamkeit der ODA beeinflussen. Ein Papier des IWF, 2005 von Rajan und Subramanian er-

stellt, stellte alle bisher erschienenen Studien in Frage, da ihre Ergebnisse nicht robust gegen geringfügige Variationen seien. Man könne, so Leiderer, also wie Doucouliagos und Padalm in einem Papier von 2005 zu dem Fazit gelangen, dass 40 Jahre Forschung auf dem Gebiet der Aid-Effectiveness ohne eindeutige Ergebnisse geblieben sind.

Es gebe lediglich einige wenige Ergebnisse über die weitgehend (aber keineswegs durchgängig) Konsens besteht und die dementsprechend, so Herr Faust im Anschluss, als *stylized facts*¹ bezeichnet werden könnten:

- Abnehmende Skalenerträge, d.h. jede Einheit mehr ODA leiste einen geringeren Beitrag zum Wachstum einer Wirtschaft.
- Unterschiedlicher Einfluss verschiedener Arten von ODA, d.h. beispielsweise mittel- und langfristige Hilfe könne nicht mit Nothilfemaßnahmen und ihrer Wirkung verglichen werden.
- Die entscheidende Bedeutung (politischer) Institutionen für die Wirksamkeit der EZ, da diese wichtig seien für günstige Rahmenbedingungen der EZ. Als Institutionen, die zumindest mittel- bzw. langfristig Einfluss auf die Wirksamkeit der EZ nähmen, seien z.B. Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Rechtssicherheit oder geringe Korruption zu verstehen.

Als mögliche Ursachen für die Verschiedenartigkeit der Befunde werde die Datenlage, die sog. *Dutch Disease* sowie die Unterminierung der institutionellen Rahmenbedingungen durch falsche Anreize oder direkten Einfluss gesehen, so Faust. Zur Datenlage merkte er an, dass die gleichen Daten in anderen Bereichen der Forschung – insbesondere der vergleichenden Wachstumsforschung – jedoch durchaus robuste Ergebnisse liefere. Der Begriff der *Dutch Disease* sei im Zusammenhang mit Erdgasfunden in den Niederlanden entstanden, die zu einer Aufwertung der Währung geführt und Wettbewerbsnachteile für andere Wirtschaftszweige mit sich gebracht hätten. Ähnliche Wechselkursverzerrungen könnten, so Kritiker, auch von der ODA ausgehen. Mangelnde Anreize, z.B. fehlende Belohnung in Form von steigender ODA-Leistung für erfolgreiche Politiken der Empfängerländer, könnten dazu beitragen, dass positive Rahmenbedingungen nicht weiter gestärkt werden.

Bei der Betrachtung der Entwicklungszusammenarbeit der letzten 25 Jahre könne gefolgert werden, dass die Vergabe von EZ-Ressourcen oftmals nicht nach Bedürftigkeit und politischen Rahmenbedingungen sondern nach strategischen Überlegungen vergeben wurde. Neben negativen Auswirkungen auf politische Institutionen in den Entwicklungsländern (EL) habe die ODA laut einer neueren Studie auch tendenziell Verzögerungen von wirtschaftlichen Anpassungsprozessen in Richtung „ordoliberaler“ Marktwirtschaft zur Folge.

Interessant sei auch, dass die Bedeutung der Qualität von Institutionen nicht nur für EL, sondern auch für Geberländer zu gelten scheint. Innerhalb einer Studie habe das „Washington Center for Global Development“ untersucht, inwiefern einzelne Länder ihre verschiedenen Politikbereiche entwicklungsorientiert gestalten. Anhand der Inbezugsetzung mit den Governance-Indikatoren der Weltbank habe sich gezeigt, dass Länder, die ihren Bürgern gegenüber eine höhere Verantwortlichkeit besitzen sowie größere Partizipationschancen eröffnen, auch eine stärker auf Entwicklung ausgerichtete Politik betreiben. Somit erscheinen, so Faust, auch die Rahmenbedingungen in den Geberländern als entscheidend für die Wirkung der EZ.

II. Diskussion

Zu Beginn der Diskussion stellte ein Herr die Frage danach, ob die dargestellte Debatte nun wieder einmal den Zusammenhang von EZ und Wachstum oder auch den von EZ und Armutsreduzierung messe. Schließlich sei dies ein entscheidender Unterschied, wie die Debatte zum Pro Poor Growth (PPG) gezeigt habe.

¹ Der Begriff der *stylized facts* (stilisierte Fakten) komme, so Faust, aus der Wachstumsforschung und bezeichne Beobachtungen, über deren empirischen Gehalt annähernd ein Konsens bestehe. Zu den hier genannten Beobachtungen gebe es um einen vergleichsweise hohen Konsens.

Herr Leiderer erläuterte, dass die Debatte der letzten zehn Jahre sich im Wesentlichen auf den Zusammenhang von EZ und Wachstum konzentriert habe. Herr Faust verortete die Ursache hierfür darin, dass die makroquantitative Forschung sehr stark angelsächsisch geprägt sei. Trotz der Erkenntnisse der PPG-Forschung sei in der Regel die wichtigste wirtschaftliche Größe zur Messung der Erfolge die Wachstumsrate einer Wirtschaft und es gebe nur wenige Studien, in denen Armut die abhängige Variable sei. Doch auch dort seien die Ergebnisse kaum anders zu bewerten. Somit habe auch der Vortrag, der die Forschung widerspiegle, seinen Fokus auf das Wirtschaftswachstum gelegt.

Eine andere Frage ging auf die dargestellte Studie von Roodman zurück, welche einen Zusammenhang zwischen Klima bzw. Geographie der EL und der Wirksamkeit der ODA-Leistungen sah. Den Teilnehmer interessierte, ob die Herren Faust und Leiderer eine Korrelation zwischen politischen Institutionen und dem Klima bzw. der Geographie gemacht haben.

Herr Leiderer erklärte hierzu, dass die Faktoren Klima und Geographie eine relativ gute Annäherung an politische Institutionen darstellen. Dies würden einige Autoren auf unterschiedliche Kolonialisierungsstrategien z.B. auf Grund verschiedener klimatischer Gegebenheiten und unterschiedlicher Ressourcenausstattung zurückführen, die bis heute einen starken Einfluss auf die Entwicklung politischer Institutionen in den ehemaligen Kolonien ausüben. Auf die Frage nach einer Analyse für Tansania erwiderte er, dass diese Argumentation nicht seine sei sondern lediglich die Argumentation Anderer zur Erklärung der empirischen Daten, die eine Beziehung zwischen der Wirksamkeit der EZ und klimatischen Faktoren erkennen ließen.

Es folgte eine Reihe von verschiedenen Wortmeldungen. So stellte ein Herr den Ansatz der Forschung, sich auf den Zusammenhang von ODA und Wachstum zu konzentrieren in Frage, da es doch bekannt sei, dass Entwicklung durch mehr als nur Wachstum bestimmt werde.

Ein anderer Diskussionsteilnehmer plädierte dafür, nicht die Vorgehensweise der Forscher zu kritisieren sondern vielmehr darüber hinaus die Frage danach zu stellen, welche Schlüsse aus ihr für die Praxis gezogen, d.h. wie z.B. die Politiken des BMZ ausgerichtet werden müssten. Schließlich sei heutzutage kaum umstritten, dass Wachstum auch Voraussetzung für Entwicklung sei.

Ein Teilnehmer führte die Unzufriedenheit bei den Zuhörern darauf zurück, dass zwar Studien genannt, dabei aber keine Kausalketten erläutert worden seien. Er schlug vor sich auf die *stylized facts* zu konzentrieren. So sei die Erkenntnis über abnehmende Skalenerträge der ODA ein harter Schlag für die Praxis und es müsse die Frage nach Konsequenzen gestellt werden. In Bezug auf politische Institutionen sei es doch dann von Interesse, welche guten Ansätze die EZ biete. Zum Thema der glaubwürdigen positiven und negativen Anreize bleibe letztlich fraglich, was die bisherigen Konditionalitäten tatsächlich für die Entwicklung der betroffenen Länder geleistet haben.

Zu den ODA-Zahlen merkte ein Herr an, dass die offiziellen Zahlen kritisch betrachtet werden müssten. Zwar sei die Zahl von 69 Mrd. US-\$ 2003 auf 73 Mrd. US-\$ 2005 angestiegen. Es bestehe aber ein Unterschied zwischen *real aid* und *phantom aid*. Da noch 2003 etwa 60% der Gelder in den Geberländern geblieben seien, stelle sich die Frage, wie viel ODA tatsächlich fließe.

Ein Teilnehmer fragte, ob es nicht schwierig sei Schlussfolgerungen für die Praxis zu geben, wenn keine der Daten gesichert seien.

Auf die zahlreichen Redebeiträge erwiderte Herr Faust, dass die Daten der Aid-Effectiveness-Forschung sicherlich vor allem das Mikro/Makro-Paradoxon zeigten. Natürlich gebe es auf der Mikroebene eine Vielzahl kleiner, erfolgreicher Projekte. Auf der Makroebene stelle sich dennoch auf Grund der Befunde die Frage nach ihrer Wirksamkeit. So habe es offenbar in der Vergangenheit substantielle Mängel bei der Vergabe der EZ gegeben, welche eine Auseinandersetzung mit den Schlüssen der Forschung notwendig mache. Beispielsweise sei zu hinterfragen, inwiefern eine Geberfragmentierung sinnvoll sei oder ob es doch nicht besser sei, in sehr armen Ländern mit wenigen Gebern zu arbeiten. Schließlich habe auch z.B. die *Paris Declaration* Reformanstrengungen der internationalen Gemeinschaft signalisiert.

Ein Teilnehmer kam noch einmal auf eine Graphik zurück, die den positiven Zusammenhang der Institutionen der Geber mit der Ausrichtung ihrer Politiken an der Entwicklung der EL darstellt. Dort schneide Japan im Vergleich schlechter ab als die anderen Länder, obwohl Japan eigentlich

für sich in Anspruch nehmen, gute Resultate ihrer EZ erzielt zu haben. Länder, deren Institutionen und Politiken vergleichsweise sehr gut abschneiden, hätten jedoch so geringe ODA-Leistungen, dass sie kaum auf die Entwicklung Einfluss nähmen. Zudem sei es doch unumstritten, dass die EZ letztendlich zwar eine Rolle, allerdings auch nur eine geringe Rolle für die Entwicklung armer Länder spiele. So zog der Herr das Fazit, dass Zahlen kaum aussagekräftig seien und man davon wegkommen müsse ihre Bedeutung derart maßlos zu überschätzen, wie dies zurzeit der Fall sei.

Ein Herr kritisierte die Millenniums-Entwicklungsziele, welche die Geberländer unter einen großen Erfolgsdruck setzten.

Ein anderer Herr meinte, dass sich zwar Einige in der Welt der stilisierten Fakten bewegen, Andere jedoch in der Welt der Fakten. Die stilisierten Fakten hätten mit der Wirklichkeit nur wenig zu tun und seien auf Grund von Monokausalitäten sehr gefährlich. Er kritisierte die Darstellung der Herren Faust und Leiderer, die lediglich sich widersprechende Studien dargestellt hätten und bezeichnete es als Zumutung sich dies anhören zu müssen. Da in der BRD 37% der ODA-Mittel verbleiben würden, dürften die ODA-Zahlen nicht mit der Vergabe der Gelder gleichgesetzt werden. Er betonte noch einmal, dass der Unterschied zwischen den stilisierten Fakten und Fakten zu groß sei.

Im Anschluss hieran betonte ein Diskussionsteilnehmer, dass es – unabhängig davon, ob man mit den Ergebnissen einverstanden ist – wichtig sei sich mit der Forschung auseinanderzusetzen. Natürlich dürfe man nicht nur ökonomische Faktoren korrelieren, dennoch wäre es zu unübersichtlich alle Momente der Realität mit einzubeziehen. Das Communiqué von Glen Eagles habe ihm gezeigt, dass die Rationalität der Politiken der Geberländer in Frage gestellt werden müsse, wenn Strategien abgesegnet würden, die den Fakten widersprechen.

Ein anderer Herr sagte, dass er den Vortrag, der ein Auszug aus der Forschung gewesen sei und daher nur Stichworte geliefert habe, als Anregung zum Weiterlesen nutzen wolle. So sei der Vortrag ohne alle Verästelungen der Forschung zwar nicht vollständig, aber dennoch sinnvoll gewesen.

Ein Teilnehmer vertrat die Ansicht, dass die Unterscheidung zwischen der Qualität einzelner Institutionen oder Politiken ein falsches Weltbild generiere. Da hieraus gefolgert werden könne, dass bei guten Institutionen die Politik unwichtig sei, stelle das Herunterbrechen lediglich auf Institutionen oder Inhalte eine Gefahr dar.

Herr Leiderer bat die Zuhörer um Entschuldigung dafür, dass unter Umständen nicht klar geworden sei, was internationale Debatte und was eigene Schlussfolgerungen im Vortrag waren. Zum einen spiegelten die *stylized facts* konsensfähige Fakten der internationalen Debatte wider, zum anderen sei es im Vortrag gerade darum gegangen Monokausalitäten zu vermeiden, d.h. keine Länderbeispiele mehr anzuführen sondern vielmehr übergeordnete Ergebnisse zu präsentieren. Das Fazit der Forschungszusammenschau habe zeigen sollen, dass letztlich 40 Jahre Forschung keine robusten Ergebnisse habe präsentieren können und dass die Zusammenhänge somit nach wie vor unklar sind. Auch die Theorie, dass Klima und Geographie mit der Wirksamkeit der EZ korrelieren sei nicht die eigene Meinung. Dennoch sei es angebracht die Ursachen für diese Korrelation zu suchen. Da es anscheinend nicht gelungen sei die Ergebnisse verständlich zu präsentieren, bot Herr Leiderer an, den ihrem Vortrag zugrunde liegenden Artikel den Teilnehmern zur Verfügung zu stellen. Zu der Kritik an der Graphik über den Zusammenhang zwischen Geberinstitutionen und entwicklungsorientierten Politiken merkte er an, dass diese keine Bewertung der Wirksamkeit der ODA-Leistungen vornehme sondern nur die Ausrichtung der Politiken bewerte. Es sei also wichtig sich vor Augen zu führen, dass der Vortrag nicht auf eigener Forschung zum Thema basiere sondern eine Übersicht über zehn Jahre ökonometrischer Forschung zur Aid-Effectiveness geben sollte.

Auch Herr Dr. Faust betonte, dass es nicht mehr um Monokausalitäten gehe sondern darum, welche weiteren Faktoren ausschlaggebend bzw. Einfluss nehmend auf die Wirksamkeit der ODA seien. Die Kritik daran, Wachstum und Entwicklung gleichzusetzen sei natürlich berechtigt, dennoch setze die Forschung ihren Fokus auf den Aspekt des Wachstums. Auch er kam

noch einmal auf die Graphik zurück und ergänzte, dass es nicht um die Wirksamkeit des Politikbereichs EZ gehe sondern um die Ausrichtung aller Politikfelder am Gesamtziel Entwicklung der EL. Auch die Außerachtlassung der Politiken bei funktionierenden Institutionen sei natürlich nicht wünschenswert. Es gehe vielmehr darum zu erkennen, dass politische Institutionen Rahmenbedingungen sind, die sich zumindest mittel- bis langfristig auf die Entwicklung auswirken. Dies spiegle auch die Governance-Debatte seit 1989 wider.

Ein Teilnehmer dankte den Herren Faust und Leiderer für den Vortrag, den er als Anregung für eine weitere Debatte über die Gesamteffekte der EZ und ihrer Messbarkeit ansah. So leisteten die beiden Referenten doch einen Beitrag zur besseren Verständlichkeit einer komplexen ökonomischen Forschung sowie der Effekte von Veränderungen verschiedener Variablen. Letztlich dürfe nicht vergessen werden, dass EZ keine internationale Sozialhilfe sein könne.

Herr Oldenbruch dankte für den Vortrag sowie die kontroverse Diskussion und lud wie immer zum *Vin d'honneur* ein.

Günther Oldenbruch

Charlotta Heck