

OHNE

WIRKUNG?

OHNE WIRKUNG?

ZU DEN EFFEKTEN VON ENTWICKLUNGSHILFE

AXEL DREHER

Die Motive, Entwicklungshilfe zu leisten, sind vielfältig – eines davon: die Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung. Aber sind Hilfeleistungen tatsächlich geeignet, um die Wirtschaft eines Landes anzukurbeln? Diese Frage ist unter Experten umstritten. Unsere Forschung zeigt, dass Entwicklungshilfe bislang keinen nachweisbaren Beitrag zum Wirtschaftswachstum geleistet hat – ein Befund, der jedoch keineswegs bedeuten muss, dass Hilfgelder nicht wirken können.

A

Allein im Jahr 2014 belief sich die Entwicklungshilfe der reichen Länder auf 130 Milliarden US-Dollar. In den letzten fünf Jahrzehnten stellten die westlichen Geberländer insgesamt 4,14 Billionen US-Dollar bereit. Hinzu kommen Gelder von Nichtregierungsorganisationen, privaten Wohltätern und von sogenannten neuen Geberländern wie China oder Brasilien. Trotz dieser Hilfeleistungen sind viele Empfängerländer weiterhin arm und unterentwickelt. Besonders in den Staaten, die an das vom Krieg gebeutelte Syrien grenzen, hat die fehlende Perspektive zu einer massiven Auswanderungswelle nach Europa beigetragen – mit über 1,2 Millionen Asylanträgen allein im Jahr 2015. Als Reaktion darauf haben die reichen Länder ihre Hilfsgelder erhöht und umverteilt, um so die Kosten der Einwanderung in den Griff zu bekommen und den Zustrom nach Europa zu reduzieren.

Dass immer wieder der Ruf nach höheren Hilfen ertönt, ließe erwarten, der Zusammenhang zwischen Hilfsgeldern und wirtschaftlicher Entwicklung sei gesichert. Hier- von jedoch kann keine Rede sein. Entwicklungsforscher streiten sich in dieser Frage seit vielen Jahren. Die Höhe der Hilfe, die ein Land bekommt, und sein Pro-Kopf-Wachstum korrelieren nur schwach. Trotz einer Vielzahl wissenschaftlicher Artikel zu diesem Thema herrscht keine Klarheit über die Auswirkungen von Hilfeleistungen. Die Kollegen sind in ideologische Lager zersplittert. Jede Gruppe kann eine Vielzahl von Studien anführen, die entweder zeigen, dass Hilfe hilft, dass sie schadet oder dass sie gar nichts bewirkt.

Mangelnde Aussagekraft

Ein grundsätzliches Problem der herkömmlichen Studien ist, dass sie keine belastbaren Schlüsse auf einen kausalen Zusammenhang zwischen Entwicklungshilfe und wirtschaftlichem Wachstum zulassen. So haben Wissenschaftler beispielsweise bisher nicht ausreichend berücksichtigt, ob die Hilfe in Regionen mit dauerhaft niedrigen Wachstumsraten fließt, oder dorthin, wo günstige politische Bedingungen herrschen – ob die Chance auf Wirtschaftswachstum in einem Land also ohnehin eher niedrig oder hoch ist. Folglich können die Studien lediglich darauf hinweisen, ob Hilfsgelder und Wirtschaftswachstum korrelieren oder eben nicht. Für fundierte



PROF. DR. AXEL DREHER forscht und lehrt seit 2011 mit dem Schwerpunkt Internationale Wirtschafts- und Entwicklungspolitik an der Universität Heidelberg. Zuvor war er Professor an der Universität Göttingen, Oberassistent an der Eidgenössischen Technischen Hochschule (ETH) Zürich und Lecturer an der britischen Universität Exeter. Er ist Herausgeber des *Review of International Organizations*, Präsident der *European Public Choice Society (EPCS)*, Vorsitzender des *Entwicklungsökonomischen Ausschusses im Verein für Socialpolitik* und Autor des *Globalisierungsindex der Konjunkturforschungsstelle an der ETH Zürich*. Darüber hinaus ist er *Faculty Associate von AidData*, *Fellow des Centre for Economic Policy Research (CEPR)* und des *Forschungsverbunds CESifo* sowie *Mitglied im European Development Research Network (EUDN)*. Seine Forschungsinteressen liegen im Bereich der *Entwicklungsökonomie, der Globalisierung und der Politischen Ökonomie*. Die in dem Aufsatz erwähnten Arbeiten hat er zusammen mit *Vera Eichenauer, Dr. Kai Gehring, Sarah Langlotz und Dr. Steffen Lohmann* durchgeführt.

Kontakt: axel.dreher@awi.uni-heidelberg.de

Entscheidungsempfehlungen, ob und wohin Entwicklungshilfe gezahlt werden soll, um Wirkung zu entfalten, ist das nicht genug.

Wissenschaftler verwenden im Wesentlichen drei verschiedene Ansätze, um den kausalen Effekt der Entwicklungshilfe auf die Wirtschaftsleistung eines Landes abzuschätzen. Diesen Ansätzen gemein ist, dass Variablen gesucht werden, die das Wirtschaftswachstum der Empfängerländer nicht direkt, sondern nur über die Höhe der Hilfe beeinflussen. Die Variablen werden verwendet, um die Höhe der pro Jahr empfangenen Entwicklungshilfe in einem Land zu schätzen. Einer dieser Ansätze stellt die Bevölkerungsgröße des Empfängerlandes in das Zentrum der Untersuchung. Bei dem zweiten sind es die empfangenen Hilfeleistungen vergangener Jahre. Der dritte schließlich reflektiert die politischen Beziehungen zwischen dem Empfängerland und seinen Gebern. Die mit diesen Variablen geschätzte Hilfe wird dann in Relation zum Wirtschaftswachstum gesetzt, um so den kausalen Effekt der Hilfe auf das Wachstum abschätzen zu können.

Keine dieser Strategien überzeugt. Die Bevölkerungsgröße wirkt sich auf das Wirtschaftswachstum über andere Kanäle als die Entwicklungshilfe aus – beispielsweise über Direktinvestitionen aus dem Ausland und den Handel. Vergangene Hilfe kann das Wachstum auch heute noch direkt beeinflussen, sogar wenn der Einfluss der aktuell fließenden Hilfgelder berücksichtigt wird. Und die politischen Beziehungen zwischen Gebern und Empfängern können zwar nützlich sein, um den Effekt von politisch motivierten Hilfeleistungen auf das Wachstum abzuschätzen – dieser sagt aber wenig über die Wirkung von Entwicklungshilfe im Allgemeinen aus.

Politisch bevorzugt

Auf den letzten Punkt möchte ich genauer eingehen. So konnten wir in einer unserer Studien nachweisen, dass die Motive der Geberländer für ihre Hilfeleistungen den Erfolg dieser Hilfe beeinflussen. In aus politischen Erwägungen bevorzugten Ländern werden Hilfsprojekte durchgeführt, die aufgrund ihrer geringen Qualität an politisch weniger wichtige Länder nicht vergeben worden wären. Genauso können politische Interessen dazu führen, dass die Geber – aber auch die Empfänger – wenig motiviert sind, die für den Erfolg eines Projektes notwendigen Anstrengungen zu unternehmen. Wir konnten zeigen, dass politisch wichtige Länder – gemessen an einer temporären Mitgliedschaft im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen (UNSC) – spürbar mehr Entwicklungshilfe bekommen: Verglichen mit der Zeit vor ihrer Mitgliedschaft verdoppelt sich die Hilfe in etwa. Ein wichtiges Motiv für die Vergabe von Entwicklungshilfe scheint also der „Stimmenkauf“ in internationalen Gremien zu sein.

Darüber hinaus haben wir untersucht, ob die Hilfgelder, die während der Mitgliedschaft im UN-Sicherheitsrat zugesagt wurden, das Wirtschaftswachstum im Empfängerland weniger stark fördern als Hilfe, die zu einer anderen Zeit gegeben wurde. Unsere Ergebnisse zeigen, dass die Hilfe für temporäre Mitglieder im Sicherheitsrat weniger Wirkung zeigt als Mittel, die zu anderen Zeiten geflossen sind. Politisch motivierte Hilfe hat demnach andere Auswirkungen als sonstige Hilfgelder. Wir schließen daraus, dass die politischen Beziehungen zwischen den Gebern und Empfängern nicht geeignet sind, um die Auswirkungen der Entwicklungshilfe insgesamt auf das Wirtschaftswachstum abzuschätzen.

Eine neuere Gruppe von Studien versucht nun, den kausalen Effekt der Entwicklungshilfe in einem sogenannten Differenz-von-Differenzen-Ansatz abzuschätzen. Dabei werden verschiedene Variablen miteinander kombiniert – und zwar solche, die einerseits die Höhe des Entwicklungshilfebudgets eines Geberlandes beeinflussen, und die andererseits die Wahrscheinlichkeit messen, mit der ein bestimmtes Empfängerland einen Teil dieser Hilfe erhält. Eine dieser Studien etwa setzt den Schwerpunkt auf Ölpreisschwankungen, die signifikant die Höhe der Hilfgelder von Öl produzierenden arabischen Geberländern beeinflussen. Empfänger dieser Geberländer sind besonders muslimische Staaten. Eine andere Studie untersucht, wie sich Wetterveränderungen in den USA und deren Folgen für die US-amerikanische Lebensmittelproduktion auf verschiedene Empfängerländer auswirken. Die Studie zeigt dabei, dass die Vereinigten Staaten den Großteil ihrer Lebensmittelhilfen auf Länder verteilen, die historisch höhere Chancen haben, Hilfgelder zu empfangen. In Jahren mit ungünstigen Wetterbedingungen und somit geringerer Nahrungsmittelproduktion in den USA sind diese Länder also auch stärker von Kürzungen der Hilfe betroffen.

Heidelberger Ergebnisse

In einer eigenen Studie betrachten wir, welche Effekte die parteipolitische Fragmentierung der Regierung in einem Geberland auf die Höhe seiner Hilfgelder hat. Mit zunehmender Fragmentierung einer Regierung steigen gewöhnlich deren Ausgaben. Höhere Ausgaben gehen wiederum mit höheren Entwicklungshilfebudgets einher. Wir kombinieren dies mit historischen Daten über die Wahrscheinlichkeit eines Landes, Hilfe von einem bestimmten Geber zu bekommen, um abschätzen zu können, wie sich der Effekt der Fragmentierung in einem bestimmten Empfängerland niederschlägt. Dann untersuchen wir, wie die aus der Sicht des Empfängerlandes exogenen Schwankungen der Hilfe sich auf das Wirtschaftswachstum auswirken.

In unserer Studie mit zahlreichen Geber- und Nehmerländern konnten wir keinerlei Zusammenhang zwischen Hilfgeldern und Wirtschaftswachstum feststellen.

„Trotz hoher
Entwicklungshilfe-
budgets sind
viele Länder
weiterhin arm und
unterentwickelt.“

„Oft hat Hilfe gar nicht primär zum Ziel, das Wirtschaftswachstum anzukurbeln.“

Dies kann viele Gründe haben. Die erste und einfachste Erklärung ist, dass Entwicklungshilfe schlichtweg keinen Einfluss auf das Wachstum hat. Denkbar ist allerdings auch, dass die Messung von Hilfsleistungen und Wachstum nicht präzise genug ist, um die Beziehung zwischen beiden Faktoren statistisch signifikant zu messen. Drittens könnten sich die Auswirkungen der Hilfe über unterschiedlich lange Zeiträume verteilen. Die von uns ermittelten Durchschnittswerte für einen Zeitraum von vier Jahren reichen vielleicht nicht aus, um diese Effekte hinreichend präzise zu erfassen. Viertens könnte die Hilfe in bestimmten Ländergruppen wirksam sein, die in unseren Durchschnittsbetrachtungen aber untergehen. Letztlich könnte die Hilfe auch innerhalb eines Empfängerlandes regional begrenzt das Wachstum fördern – dieser Effekt könnte dann aber zu klein sein, um sich in unserer landesweiten Betrachtung niederzuschlagen.

Dem letzten Punkt haben wir uns in einer weiteren Studie angenommen. In Anlehnung an frühere Arbeiten anderer Autoren konnten wir zeigen, dass Länder mit einem erheblichen Rückgang ihrer Hilfe rechnen müssen, wenn ihr Bruttoinlandsprodukt den Grenzwert der Weltbank für konzessionäre Hilfe überschreitet. Wir verwendeten diesen Schwellenwert, um zu ermitteln, ob und inwieweit die Hilfe für ein Land in einem Jahr zurückgeht und brachen dies anhand historischer Wahrscheinlichkeiten auf einzelne Regionen herunter. Schließlich schätzen wir den Einfluss der veränderten Hilfe, mit der Regionen

innerhalb eines Landes rechnen können, auf deren Wirtschaftswachstum ab. Auch auf dieser regionalen Ebene finden wir keine Auswirkungen der Entwicklungshilfe auf das Wirtschaftswachstum.

Eine Frage der Zielsetzung

Der nicht nachweisbare Einfluss von Entwicklungshilfe auf das Wachstum ist demnach nicht darin zu suchen, dass die bisherigen Untersuchungen Länderdaten anstelle von subnationalen Daten verwenden. Andere Gründe müssen den Ausschlag geben. Maßgeblich scheint, dass die Hilfe oft gar nicht primär zum Ziel hat, das Wirtschaftswachstum eines Landes anzukurbeln. Ein guter Teil der Gelder wird vielmehr aus humanitären Gründen gegeben – beispielsweise als Katastrophenhilfe. Ein anderer Teil wird zur Terrorbekämpfung oder zur Unterstützung politischer Verbündeter eingesetzt sowie, um auf Entscheidungsprozesse wichtiger internationaler Organisationen Einfluss zu nehmen. Wie bereits erwähnt, kann der Beweggrund das Ergebnis entscheidend beeinflussen. Die jeweilige Zielsetzung einer Hilfsmaßnahme ist folglich bei ihrer Bewertung zwingend zu berücksichtigen.

Dies gilt auch für die vielen Hilfsprogramme, die aktuell darauf angelegt sind, den Zustrom von Flüchtlingen nach Europa zu reduzieren. In Reaktion auf die Flüchtlingsströme haben die Geberländer ihre Hilfsbudgets erhöht und neu zugeteilt. Bei der Geberkonferenz zur Bewältigung der Syrienkrise Anfang Februar in London wurden

A FRUITLESS ENDEAVOUR?

ON THE EFFECTIVENESS OF DEVELOPMENT AID

AXEL DREHER

Over the last five decades, Western donors have spent more than four trillion US dollars on official development assistance. However, there is no consensus on whether foreign aid is effective in boosting the economy of the recipient country. Far from providing causal estimates on how aid affects growth, the previous literature simply shows correlations between the two – or a lack thereof. But studying correlations alone can hardly provide insights. It is certainly not a sufficient basis for recommendations as to if and to whom development aid should be paid.

The research summarised here suggests that there is no evidence that aid affects economic growth. This finding does not imply that aid is necessarily ineffective. Much of the aid is not given to affect growth in the first place, but as humanitarian aid following disasters, to fight terror, please political allies or influence decisions in important international organisations. This also applies to the many aid programmes that currently aim at managing the cost of the massive migration to Europe and reduce the influx of refugees. To achieve these objectives, the donor countries have increased and redistributed their aid budgets. At the same time, aid to the poorest countries has been substantially reduced.

Arguably, aid should be evaluated with its true goals in mind. With regard to the current migrant crisis, it is obvious that the Western donor countries did not increase their aid efforts until they themselves felt threatened by the situation. Once again, the actual motive for giving aid is not the desire to support the development of Syria's poor neighbouring countries or of Syria itself, but to reduce the strain placed on the donor countries' own systems by the migrants. This aid will not be effective in boosting economic growth in the recipient countries. ●

PROF. DR AXEL DREHER joined the staff of Heidelberg University in 2011 and specialises in international economic and development policy. Before his transfer to Heidelberg he was a professor at the University of Göttingen, Post-Doc at ETH Zurich and lecturer at the University of Exeter (UK). Prof. Dreher is editor of the Review of International Organizations, president of the European Public Choice Society (EPCS), chairman of the committee 'Development Economics' of the Verein für Socialpolitik and author of the Globalisation Index of the KOF Swiss Economic Institute at ETH Zurich. In addition, he is a faculty associate of AidData, fellow of the Centre for Economic Policy Research (CEPR) and of the CESifo research network and a member of the European Development Network (EUDN). Axel Dreher's particular research interests are development economics, globalisation and political economy.

Contact: axel.dreher@awi.uni-heidelberg.de

“Up to this point, studies only indicate whether or not there are correlations between development aid and economic growth. This is not a sufficient basis for recommendations as to if and to whom development aid should be paid.”

über zehn Milliarden US-Dollar bereitgestellt. Diese Mittel sind zum einen für die Lebensmittel- und Gesundheitsversorgung vorgesehen, zum anderen sollen sie in den Nachbarländern Syriens Schulen finanzieren und Arbeitsplätze schaffen. Ein erheblicher Anteil der Hilfe fließt zudem in die Geberländer selbst, da die Kosten für die Aufnahme von Flüchtlingen zu einem Großteil als offizielle Entwicklungshilfe verbucht werden. Im Jahr 2014 waren das fast sieben Milliarden US-Dollar (rund fünf Prozent der gesamten Hilfsgelder). Andere Hilfsmaßnahmen wurden und werden zugunsten der Flüchtlingshilfe schrittweise abgebaut. Obwohl die Hilfe insgesamt gestiegen ist, bekommen die ärmsten Länder damit heute weniger Mittel als vor der Flüchtlingskrise.

Es kann hier kaum übersehen werden, dass die westlichen Geberländer ihre Hilfe erst erhöht haben, als sie sich selbst bedroht fühlten. Die Not der Vertriebenen aus Syrien und den angrenzenden Ländern war auch zuvor schon offensichtlich. Bewirkt hat das wenig. Das Motiv für die Hilfsleistungen scheint daher wieder einmal eher Eigennutz als Altruismus zu sein: Der eigentliche Beweggrund für die Unterstützung ist nicht, die Entwicklung der armen Nachbarländer Syriens oder Syriens selbst zu fördern, sondern die eigene Flüchtlingsbelastung zu reduzieren. Eine derart motivierte Hilfe wird sich kaum als wirksame Maßnahme erweisen, um Wirtschaft und Wachstum in den Empfängerländern anzukurbeln. Zugleich wird sich die Umverteilung der Gelder negativ auf diejenigen Länder auswirken, in denen die Entwicklungshilfe nachhaltiger hätte eingesetzt werden können. Die Maßnahmen können natürlich ein effektives Mittel zur Senkung der Flüchtlingszahlen sein – zumindest im Sinne der Geberländer wäre die Hilfe damit durchaus wirksam. ●

„In der Flüchtlingskrise scheint das Motiv für Hilfsleistungen wieder einmal eher Eigennutz als Altruismus zu sein.“

Verteilungskonflikte und Globalisierung

Das Forschungszentrum für Verteilungskonflikte und Globalisierung (FVG) der Universität Heidelberg ist eine Maßnahme der Exzellenzinitiative. Es ist an der Fakultät für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften angesiedelt unter Beteiligung des Centrums für Soziale Investitionen und Innovationen (CSI).

Als gemeinsame Forschungsplattform für Soziologen, Ökonomen und Politikwissenschaftler dient das FVG dazu, die im Rahmen der Exzellenzinitiative neu entstandenen Forschungs Kooperationen um das Thema „Verteilungskonflikte und Globalisierung“ dauerhaft in der Fakultät zu verankern und die wissenschaftliche Zusammenarbeit über die Grenzen der Disziplinen hinweg zu bündeln. Das Zentrum bietet damit der Interaktion in der Forschergruppe eine dauerhafte Perspektive.