

Meinungsforum Entwicklungspolitik

März 2010

Zur Entmystifizierung des Mikro-Makro-Paradoxons

von Hans-Rimbert Hemmer

(Prof. Dr. Hans-Rimbert Hemmer ist emeritierter Professor für Volkswirtschaftslehre und Entwicklungsländerforschung an der Universität Gießen.)



In der Reihe „Meinungsforum Entwicklungspolitik“ publiziert die KfW in lockerer Reihenfolge persönliche Stellungnahmen von renommierten Entwicklungsforschern zu aktuellen entwicklungspolitischen Themen. Die inhaltliche Verantwortung für den Text liegt ausschließlich beim Autor. Die KfW teilt nicht notwendigerweise die vorgetragenen Ansichten.

Die Frage der Wirksamkeit der EZ ist annähernd so alt wie die EZ selbst. Zu den ersten Autoren, die sich hierzu zumindest implizit geäußert hatten, gehörten in den 50er und 60er Jahren die verschiedenen Vertreter der Teufelskreis-theorien (nach deren Auffassung Unterentwicklung nur durch einen beträchtlichen Zufluss von EZ-Mitteln überwunden werden kann) – wie Singer (1949), Nurkse (1953) und Myrdal (1959) – sowie der heute fast schon legendäre Lord P.T. Bauer (1971), der die EZ als grundlegend falsch ablehnte; ferner ist der Pearson-Bericht (1969) zu erwähnen, der sich ebenfalls kritisch zur bisher erreichten Wirksamkeit der EZ geäußert hatte. Auf der Mikroebene dürfen zudem nicht die verschiedenen Systeme von Kosten-Nutzen-Analysen vergessen werden, die in der EZ mit teilweise ausgeklügelten Schattenpreissystemen zur Wirksamkeitserfassung praktiziert worden sind. Alle diese Positionen finden sich in fast jedem Lehrbuch zu Entwicklungsländerfragen aus den 50er-70er Jahren.

Die aktuelle Wirksamkeitsdebatte – was steckt eigentlich dahinter?

Seit Mitte der 90er Jahre sind viele Wirksamkeitsstudien (sogen. „Assessing Aid“-Studien) veröffentlicht worden, welche auf der Basis umfangreicher makroökonomischer Datensätze einen überwiegend negativen Eindruck bezüglich des Beitrags der EZ zur Entwicklung des Empfängerlandes vermitteln. Obwohl diese Studien nicht unwidersprochen geblieben sind, ist der Eindruck entstanden, dass die bisherige EZ zu wenig bewirkt oder sogar

versagt hat. Doch ist diese „Erkenntnis“ korrekt? Werden hier möglicherweise fehlerhafte Verfahren und Vergleiche zur Identifikation von Wirksamkeit verwendet? Was heißt eigentlich Wirksamkeit?

Grundsätzlich versteht man hierunter das Ausmaß, in dem die Ziele der EZ voraussichtlich erreicht werden bzw. bereits erreicht worden sind. Wirksamkeit ist also immer vis-à-vis der definierten Ziele zu sehen. Die Wirksamkeit einzelner Maßnahmen (Projekte, Programme, Strategien, Politiken) und damit letztlich der ganzen EZ ist umso größer, je höher der Zielerreichungsgrad ist. Folglich muss sich eine EZ, die für sich den Anspruch auf Wirksamkeit erhebt, bereits bei ihrer konzeptionellen Gestaltung auf die Erzielung von Entwicklungswirkungen hin ausrichten. Das erfordert vor allem die Zugrundelegung klar definierter und mit messbaren Indikatoren zu ihrer Überprüfung ausgestatteter Ziele. Gegebenenfalls müssen diese während der Vorbereitung und Planung definierte Ziele im Verlauf der Durchführung der Intervention an neue Erkenntnisse, Werte bzw. Wertungen oder politische Prioritätssetzungen angepasst werden.

Unabhängig von dieser mehr grundsätzlichen Diskussion verbleibt die Frage, ob Befunde der angeführten Wirksamkeitsstudien überhaupt richtig verstanden worden sind: Handelt es sich bei ihnen um Kausalitäten oder „nur“ um statistische Korrelationen? Nach meiner Meinung dominiert die Korrelationsvermutung. Denn wenn man Kausalitäten ermitteln will, genügt es nicht, nur auf der Basis hochaggregierter makroökonomischer Querschnittsana-

lysen zu argumentieren. Vielmehr muss man sich auf Wirksamkeitsstudien konkreter EZ-Maßnahmen beziehen, um empirisch die tatsächlich erreichte Wirksamkeit einzelner Interventionen und Interventionstypen belegen zu können. Dazu dienen in der Regel Evaluierungen. Für einen Wirksamkeitsvergleich von Projekthilfe und Budgethilfe müssten beispielsweise Projekt- und Budgethilfeevaluierungen zugrunde gelegt und in ihren Ergebnissen verglichen werden, wenn man ernst zu nehmende Vergleiche über die Wirksamkeit beider Hilfsformen bei alternativen Konstellationen erhalten will. Während aber für Projektevaluierungen mit dem DAC-Evaluierungsmodell ein ausgereiftes, international weitgehend anerkanntes Evaluierungsverfahren zur Verfügung steht, stecken die Budgethilfeevaluierungen sowohl methodisch als auch praktisch bisher noch weitgehend in den Kinderschuhen. Die Evaluierungspraxis wird deshalb bis heute von Einzelprojektevaluierungen dominiert. Und diese weisen durchaus Erkenntnisgrenzen auf.

Das Mikro-Makro-Wirksamkeitsparadoxon

Der entwicklungspolitische Erkenntniswert von *Ex post*-Evaluierungen auf der Projektebene – auf diese sollen sich die folgenden Ausführungen beschränken – ist insofern eingeschränkt, als im Prinzip nur die Wirksamkeit der evaluierten Projekte, nicht aber die Wirksamkeit der EZ ermittelt werden kann. Dies liegt am Freisetzung- bzw. Umlenkungseffekt der EZ, der sich als Folge der Fungibilität des Geldes ergibt. Der Freisetzungseffekt kommt häufig; aber nicht immer zustande: Er kommt zustande, wenn die EZ Projekte finanziert, die das Partnerland sonst selbst finanziert hätte. Wenn dagegen Projekte finanziert werden, die das Partnerland ohne die EZ nicht selbst finanziert hätte, kommt eher sogar ein negativer Freisetzungseffekt zustande, wenn das Partnerland Eigenbeiträge in das Projekt stecken muss. Diese werden dann anderen Verwendungen entzogen. Gerade in der Projekthilfe finden sich viele Beispiele für die zuletzt genannte Variante, weil oftmals die Partnerländer überhaupt nicht in der Lage sind, komplexe, aber für den angestrebten Entwicklungsprozess unverzichtbare Projekte selbst zu planen, zu steuern und zu überwachen. Die eigene Durchführung scheitert nicht wegen der mangelnden

Priorisierung des Projekts, sondern wegen der fehlenden eigenen Planungs- und Steuerungsfähigkeit. Deshalb muss *Ex post*-Evaluierung über den engeren Projektkontext hinaus auch den gesamtwirtschaftlichen bzw. –gesellschaftlichen Kontext berücksichtigen.

Unabhängig von dieser Hinweisen kristallisiert sich ein scheinbarer Widerspruch zu den „Assessing Aid“-Studien heraus, die sich mit der Wirksamkeit der EZ in einzelnen Ländern befassen. Die von diesen Studien gewonnene Erkenntnis, dass Entwicklungshilfe im Prinzip nur in Ländern mit guter Wirtschaftspolitik wirkt, widerspricht den gewonnenen Evaluierungsergebnissen auf der Einzelprojektebene, die sowohl für Länder mit guter als auch für Länder mit schlechter Politik gleichzeitig erfolgreiche und nicht erfolgreiche Projekte ausweisen. Die konkreten Erfahrungen (nicht nur aus Entwicklungs-, sondern auch aus Industrieländern) mit Projektflops belegen dies deutlich. In der Tat belegen die verfügbaren Ergebnisse von Scheiterursachenanalysen, dass die makroökonomischen Rahmenbedingungen (Wechselkurse, Inflation, Wirtschaftswachstum, Weltmarktpreise etc.) vergleichsweise selten als Schwäche bei Projekten auftauchen. Dies gilt sowohl für die erfolgreichen als auch für die nicht erfolgreichen Vorhaben. Dieses „Wirksamkeitsparadoxon“ lässt sich aber auflösen.

Zur Interpretation guter und schlechter Wirksamkeit

Der erste Hinweis hierzu kann sich darauf berufen, dass eine insgesamt gute oder schlechte Wirksamkeit nicht so rigide interpretiert werden darf, dass es ausschließlich erfolgreiche oder ausschließlich nicht erfolgreiche Projekte geben kann. Interpretiert man die „Assessing Aid“-Resultate als Ausdruck einer Tendenz, so lassen sie sich wie folgt interpretieren: Der Anteil der erfolgreichen Einzelprojekte ist tendenziell umso größer, je besser die Politik des betreffenden Landes ist. Offen bleibt dabei allerdings, woran man gute Politik erkennt und messen kann. Die empirischen Studien hierzu werden überwiegend davon dominiert, welche Indikatoren verwendet werden können. Deren statistische Verfügbarkeit steht dabei meist höher im Kurs als ökonomische Funktionsbeziehungen und Adäquanz. Beispielsweise beziehen sich die Beurteilungskriterien einer guten Politik vor allem auf die Wirksamkeit einer funktionierenden marktlichen Steuerung. In der Regel wird dabei vergessen, dass die Akzeptanz marktwirtschaftlicher Lösungen eine weitgehende Chancengleichheit der Akteure voraussetzt. Diese ist aber in vielen Ländern nicht gegeben. Außerdem ersetzen ökonomische Berechnungen weder eine Kausalanalyse

noch den Blick ins Detail. Schließlich gehen die „Assessing Aid“-Studien nicht – oder bestenfalls nur unzureichend – der Frage nach, inwieweit bestimmte Vorhaben überhaupt erst die Politik ermöglichen, die eine positive makroökonomische Wirkung erkennen lässt. Durch Projekte kann hier etwas Positives bewirkt werden, was aber in den „Assessing Aid“-Studien nicht zur Geltung kommt.

Zur Festlegung der evaluierungsrelevanten Zielebenen

Ein zweiter Hinweis orientiert sich an den unterschiedlichen Zielen, die den jeweiligen Wirksamkeitsanalysen zugrunde liegen. Während die „Assessing Aid“-Studien sich an makroökonomischen Erfolgsindikatoren – vor allem an den Wachstumsraten der Pro-Kopf-Einkommen und an Veränderungen der Gini-Koeffizienten oder der Armutsquote – orientieren, werden bei den Einzelprojektevaluierungen projektspezifische Oberziele berücksichtigt, die einen erheblich geringeren Aggregationsgrad aufweisen. Die Projekt-Oberziele sind also den makroökonomischen Oberzielen vorgelagert und dabei nicht immer kausal vorgeschaltet. Die Qualität der makroökonomischen Politik hat vermutlich keinen erkennbaren Einfluss darauf, wie wirksam bspw. Informationskampagnen zur Reduzierung der HIV/AIDS-Ansteckungsgefahr ausfallen; diese Zielsetzung steht aber im Mittelpunkt vieler Social-Marketing-Programme der deutschen EZ.

Der Wirksamkeitsanspruch einzelner Projekte bezieht sich auf Zielebenen, die innerhalb der Erkennbarkeits-Reichweite der Vorhaben angesiedelt sind. Die in den „Assessing Aid“-Studien bei der Wirksamkeitserfassung berücksichtigten Ziele sind hingegen durchgängig Makro-Ziele. Insofern liegen den beiden Wirksamkeitserfassungen auf der Makro- und auf der Mikroebene andere Wirksamkeitsbegriffe zugrunde, zwischen denen keine empirisch identifizierbaren kausalen Beziehungen bestehen. Dies wurde bereits vorne beim Hinweis auf die Wirksamkeitslücke zwischen Projekt- und Makrozielerreichung deutlich und dokumentiert sich beispielhaft darin, dass empirisch ein starker Einfluss der sektoralen, aber nicht so sehr der makroökonomischen Rahmenbedingungen auf den Projekterfolg besteht.

Zur Bedeutung länderspezifischer Anspruchsniveaus auf der Zielebene

Als dritter Hinweis sei angeführt, dass in „schwierigen Ländern“ auf der Projektebene häufig andere (in der Regel einfachere) Typen

von Vorhaben realisiert werden, die nicht so sehr vom (als „schlecht“ klassifizierten) Makro-Kontext abhängen. Es kommt dann auf den Nettoeffekt der beiden gegenläufigen Wirkungen an. Es kann dabei sogar zu der im Vergleich zu den „Assessing Aid“-Erwartungen paradox anmutenden Konstellation kommen, dass die Erfolgsquote im „schwierigen“ Land besser ausfällt als im „guten“ Land. Die Erfolgsquote wird nach den vorhandenen Evaluierungserfahrungen nämlich weniger von den Makrobedingungen als von den *ex ante* bestehenden Risiken der jeweiligen Vorhaben bestimmt. Außerdem können die Anspruchsniveaus der zugrunde liegenden Projektziele in Abhängigkeit von der Einschätzung des Entwicklungspotentials des betreffenden Landes – und damit auch von der Qualität der dort betriebenen Politik – variieren.

Unterschiedliche zeitliche Dimensionen bei Makro- und bei Projektanalysen

Als vierter Hinweis sei schließlich noch angeführt, dass Makroanalysen durchgängig andere Zeitdimensionen benutzen als Einzelprojektanalysen. Makroanalysen, vor allem wenn sie mit Hilfe von Querschnittsregressionen vollzogen werden, verwenden einheitliche zeitliche Dimensionen: Als abhängige Variable wird bspw. die Veränderung des Pro-Kopf-Einkommens im Jahre t , als unabhängige Variable das Volumen der im Jahre $t-n$ empfangenen Entwicklungshilfe verwendet. Damit werden unter der Zeitperspektive alle Projekte gleichgestellt. Bei Projektanalysen wird hingegen auf die projektspezifische Laufzeit eingegangen: Einige Projekte entfalten ihre Wirkungen möglicherweise bereits im 1. Jahr, andere erst nach 5 Jahren oder noch später. Solche Feinheiten finden in Makroanalysen keinen Platz.

Fazit

Mit diesen Befunden wird das Wirksamkeitsparadoxon weitgehend aufgelöst; zumindest verliert es erheblich an Charme. Man sollte insofern nicht das Kind mit dem Bade ausschütten: Aus heutiger Sicht werden makroökonomische und Einzelprojektanalysen gleichermaßen benötigt. Sicherlich gibt es in der Frage der Wirkungserfassung auf Projektebene noch vieles zu verbessern, um stärker, als es bisher aus Kostengründen gemacht wird, wissenschaftliche Methoden zum Zuge kommen zu lassen. Der „Ritt auf des Messers Schneide“ zwischen Kosten und Ergebnissen von Projektevaluierungen ist jedenfalls noch nicht optimal „zu Ende gebracht“.