

Beitrag von Peter Niggli für die „Weltwoche“*

Streit über Entwicklungshilfe

Die Aussenpolitik der Geberländer ist das Problem

Die Finanzhilfe aus dem Norden pauschal zu verdammen ist einfach. Es gibt gute Beispiele für Entwicklungshilfe, die diesen Namen verdient.

Die Fundamentalkritiker der Entwicklungshilfe argumentieren pauschal und scheuen konkrete Fragen. Wir wissen nicht genau, was sie kritisieren. Sind sie dagegen, dass westliche Staaten mithelfen, in Moçambique die Bewaffneten des Bürgerkriegs zu demobilisieren und ihnen einen Start ins zivile Leben zu ermöglichen? Oder dagegen, dass die USA nach dem 11. September 2001 Algerien, Mauretanien, Niger, Mali und Tschad die Hilfe erhöhten, um die „Transsahara-Front gegen den Terrorismus“ in Gang zu bringen? Wollen die Kritiker die Überlebenshilfe für Millionen von Vertriebenen des kongolesischen Bürgerkriegs einstellen? Oder wollen sie die Weltbankkredite streichen, welche der Liberalisierung der Wirtschaftspolitik der begünstigten Länder entsprechend angelsächsischen Vorstellungen dienen sollen? Finden sie es schädlich, dass private Hilfswerke in Indien Kastenlose dabei unterstützen, ihre verfassungsmässig garantierten Rechte durchzusetzen? Oder sind sie dagegen, Hilfsgelder für Grossstaudämme einzusetzen, welche dem *Refugee Studies Center* der Universität Oxford zufolge in den neunziger Jahren alljährlich zehn Millionen Menschen ihrer Existenzgrundlagen beraubten – ohne angemessene Entschädigung? Monieren sie, dass Krankheiten wie Pocken, Tuberkulose, Flussblindheit oder Lepra durch gezielte Anstrengungen der Entwicklungshilfe zurückgedrängt wurden? Oder dass fürstlich entlohnte ausländische Experten das Finanzministerium von Papua-Neuguinea managen und dabei die Interessen Australiens und seiner Bergbaukonzerne im Auge behalten?

All diese Beispiele gelten als Entwicklungshilfe. Die Fundamentalkritiker gehen souverän darüber hinweg, dass die Geberstaaten aussenpolitische Praktiken als „Entwicklungshilfe“ anrechnen lassen, deren Entwicklungswirkung umstritten ist oder die gar nicht auf Entwicklung zielen. Nur so können sie ihren Glaubenssatz aufrechterhalten, der lautet: Entwicklungshilfe fördere das Wirtschaftswachstum nicht, halte korrupte Eliten an der Macht und schade den Armen, die ihre Nutzniesser sein sollten. Befürworter der Entwicklungszusammenarbeit können dem Glaubenssatz mit einer kleinen redaktionellen Veränderung zustimmen: Es stimmt, dass eine ganze Reihe aussenpolitischer Interventionen der Industriestaaten das Wirtschaftswachstum der Entwicklungsländer hemmen, korrupte Eliten an der Macht halten und den Armen schaden.

Eine kritische Analyse der Entwicklungszusammenarbeit muss deshalb differenzieren: Es gab und gibt reale Hilfe, welche sich an den Bedürfnissen der Menschen in den Entwicklungsländern orientiert. Und es gab und gibt Pseudo-Entwicklungshilfe, die sich an den geopolitischen Zielen der Geberländer orientiert und ihren eigenen Interessen dient. Was als Entwicklungshilfe angerechnet werden darf, bestimmen die Geberländer selber.

Geopolitische Zielsetzungen standen 1948, als die USA ihre ersten Entwicklungshilfepläne konzipierten, im Vordergrund. Die Hilfe sollte den befürchteten Vormarsch des Kommunismus verhindern und die Regierungen der unabhängigen Ex-Kolonien im westlichen Lager verankern. Von den 58 Jahren, in denen es Entwicklungshilfe nun gibt, standen 41 Jahre, die Zeit des Kalten Kriegs, unter diesem Vorzeichen.

Ob geopolitisch motivierte Hilfe etwas in Gang gebracht hat, das als Entwicklung bezeichnet werden kann, ist fraglich. Bei der „Hilfe“ an Zaire wussten alle Geberländer, dass Mobutu Sese Seko, Langzeitherrscher von 1965 bis 1997, die Gelder nur zur Machterhaltung und zur Mehrung des eigenen Vermögens verwendete. Mit ihm ist nicht ein „Entwicklungsexperiment“ gescheitert, wie die Weltwoche in der Bildlegende zu Mobutu schreibt, sondern ein Freund des eigenen Lagers geschmiert worden. Mobutu ist kein Einzelfall: Freunde wie ihn hatte der Westen viele. Ein krasses Beispiel geopolitisch motivierter Hilfe ist Portugal unter Salazar. Bis anfangs der siebziger Jahre gehörte Portugal zu den Geberländern mit der höchsten Pro-Kopf-Quote an Entwicklungshilfe. Alle diese Aufwendungen flossen in seine Kolonien und finanzierten den Krieg gegen die Unabhängigkeitsbewegungen in Moçambique, Angola und Guinea-Bissau mit. Das war Hilfe zur Zerstörung und keine Entwicklungshilfe. Wenn heute von den 600 Milliarden Dollar Hilfe die Rede ist, die wirkungslos in Afrika verpulvert worden seien, dann ist die portugiesische Zerstörungshilfe miteingerechnet.

Die Hälfte aller bilateralen Entwicklungsgelder stammt von drei Gebern: den USA, Japan und Frankreich. Dass die USA ihre Hilfe entsprechend ihren machtpolitischen Interessen einsetzen, ist Allgemeinwissen. Frankreich hielt vor allem in Afrika mit offizieller Entwicklungshilfe, Schmiergeldern aus Geheimkassen, dubiosen wirtschaftlichen Deals und brachialer militärischer Einmischung seine „Einflusszone“ aufrecht. Das System „Françafrique“ geriet erst Mitte der neunziger Jahre ins Rutschen, ist aber heute noch nicht überwunden. Im Falle Japans stehen seine „geo-ökonomischen“ Interessen im Vordergrund. Japan leistet umfangreiche Wirtschaftshilfe in der asiatischen Nachbarschaft und benutzt diese, um den eigenen Konzernen eine bedeutende Rolle auf den Märkten Chinas, Indochinas oder Indonesiens zu sichern. Ein Teil dieser Hilfe dürfte durchaus auch den Interessen der Empfängerländer zugute kommen.

Es sind kleine Geberländer, die ihre Entwicklungshilfe relativ unabhängig von aussenpolitischen Interessen und den Wünschen „befreundeter“ Regierungen konzipieren können. Zu ihnen zählen die skandinavischen Länder und die Schweiz, die keine Kolonien hatten und für Geopolitik zuwenig mächtig sind. Ihre Entwicklungszusammenarbeit operiert näher an der gesellschaftlichen Basis, arbeitet weniger über zentralstaatliche Institutionen und mehr über gesellschaftliche und privatwirtschaftliche Gruppierungen und lokale Behörden. In Holland, Deutschland oder seit den neunziger Jahren auch in England spielen Entwicklungsmotive in der staatlichen Entwicklungsagentur ebenfalls eine bedeutende Rolle, neben aussenpolitischen Zielsetzungen, die den Entwicklungszielen widersprechen.

Geopolitisch motivierte Hilfe war immer umstritten. Nach dem Kalten Krieg gab es beträchtliche Hoffnungen, dass nun grössere Teile dessen, was als Entwicklungshilfe deklariert wird, tatsächlich zur Förderung wirtschaftlicher und sozialer Entwicklung eingesetzt würden. In der Weltbank und unter den Geberländern kam es zu selbstkritischen Diskussionen. Die Weltbankstudie „Assessing Aid“ (1998), welche die Weltwoche als Kronzeugen der Anklage anführt, stellte fest, dass sich geopolitisch motivierte Hilfe nach 1989 verringert und damit die Wirk-

samkeit der Hilfe verbessert habe. Leider würden nun aber die Entwicklungsbudgets allenthalben gekürzt.

Sanjay Reddy und Camelia Minoiu von der Columbia University in New York untersuchten kürzlich die Wirksamkeit der Entwicklungshilfe, indem sie die geopolitische Pseudo-Hilfe von realer Hilfe unterschieden, die die Entwicklung in den Empfängerländern im Auge hat. Ihre Studie zeigt eine starke Wirkung der entwicklungsmotivierten Hilfe auf das Wirtschaftswachstum. Jeder Zuwachs an nicht geopolitischer Hilfe von 1 Prozent des Bruttosozialprodukts in den Jahren 1960-1985 schlägt sich in einem um fast 1,5 Prozent höheren Wirtschaftswachstum in den neunziger Jahren nieder. Reddy und Minoiu treffen verschiedene Annahmen, um die geopolitische Hilfe auszuscheiden. Sie setzen die Hilfe der skandinavischen Länder oder der Gruppe der „Gleichgesinnten“, zu welcher auch die Schweiz gehört, pauschal als entwicklungsfördernd ein. Ebenso rechnen sie die multilaterale Hilfe als entwicklungsfördernd und nicht geopolitisch motiviert ein. Die Hilfsbeträge, mit denen Reddy und Minoiu rechnen, sind entsprechend klein. Die Gruppe der „Gleichgesinnten“¹ erreichte in den neunziger Jahren einen Anteil an der weltweiten bilateralen Hilfe von 16,3 Prozent der bilateralen und von 11,3 Prozent der Gesamthilfe.² Die USA, Japan und andere fallen hingegen in die Kategorie der geopolitischen Geber; ihre Hilfe wird nicht gerechnet. Diese Einteilung ist natürlich sehr grob. Es gibt amerikanische oder französische Programme, die Positives bewirk(t)en. Im Falle der Multilateralen ist die Einteilung zudem nicht völlig einleuchtend. Mobutu und seine Kumpanen wurden auch multilateral gehätschelt, weil es die USA und ihre Verbündeten so wollten. Reddys und Minois Studie ist aber grosso modo stimmig, weist eine beträchtliche Wirksamkeit der Hilfe nach und zeigt die Richtung, in die die ökonomischen Untersuchungen gehen müssten.

Neben der geopolitisch motivierten Hilfe gibt es eine zweite Gruppe von Entwicklungsgeldern, deren Entwicklungswirkung in den vergangenen 25 Jahren stark umstritten war. Es handelt sich um die Strukturanpassungskredite, welche die Weltbank und der Internationaler Währungsfonds nach der Schuldenkrise 1982 gewährten. Wir können die Kontroverse hier nur kurz streifen. Die Strukturanpassungskredite waren an die Auflage geknüpft, die Wirtschaftspolitik der begünstigten Länder von Grund auf zu verändern. Im Zentrum standen eine restriktive Geldpolitik, die Reduktion des Staatssektors, die Kapitalverkehrsfreigabe und die Liberalisierung des Aussenhandels, Massnahmen, die zusammengenommen rezessiv wirkten. Es waren vor allem afrikanische und einige lateinamerikanische Länder, die im Zuge der Strukturanpassung einen gewaltigen Wachstumseinbruch sowie eine Zunahme von Armut und prekärer Arbeit im informellen Sektor erfuhren. Im Rückblick kann man sagen, dass die Entwicklungsländer, welche nicht in die Abhängigkeit von Weltbankkrediten gerieten und weiter eine eigenständige Wirtschaftspolitik verfolgten, heute um vieles besser dastehen. China, Indien, Südostasien – alle „Tiger“ – entgingen der Strukturanpassung und verfolgten Industrialisierungsstrategien, welche den Rezepten der Weltbank und der Geberländer widersprachen.

Mittlerweile hat die Skepsis auch die Weltbank und die Geberländer erreicht. Der Weltbankbericht „Assessing Aid“ entstand im Rahmen einer Diskussion, welche die Wirkung der

¹ Die Autoren zählen dazu Dänemark, Finnland, Norwegen, Schweden und Island plus Österreich, Kanada, Luxemburg, Niederlande und die Schweiz. Kenner der österreichischen Hilfe, die stark auf die Förderung der österreichischen Wirtschaft ausgerichtet ist, würden Österreich kaum voll mit einrechnen.

² Reddy, Sanjay G. and Camelia Minoiu (2006): Development Aid and Economic Growth: A Positive Long-Run Relation. Columbia University. New York

Strukturanpassung kritisch hinterfragte. Letztes Jahr publizierte die Weltbank den Bericht "Economic Growth in the 1990s: Learning from a Decade of Reform", der zum ersten Mal eingestand, dass die Totalliberalisierung als wirtschaftliche Entwicklungsstrategie wenig brachte, im Unterschied zu den unorthodoxen Entwicklungspfade der erfolgreichen Entwicklungsländer.

Man kann gut verstehen, wieso sich William Easterly, der von der Weltwoche zitierte Grosskritiker, derart vehement über Entwicklungshilfe äussert. Er hat als langjähriger Weltbankmitarbeiter das Elend der Strukturanpassung von nahe mitgekriegt. Jedoch neigt er dazu, als Entwicklungshilfe allein die Praktiken der Weltbank und der grössten Geber zu analysieren und derjenigen Hilfe keine Beachtung zu schenken, die sich tatsächlich an den Bedürfnissen der Länder orientiert. Allerdings, was weniger oft zitiert wird: Easterly propagiert in all seinen Texten immer wieder kleine Projekte und Programme privater Hilfsorganisationen, welche den Armen tatsächlich etwas brächten. Auch herrscht an seiner Empathie für die Millionen, welche ein Dasein jenseits der Menschenwürde fristen müssen, kein Zweifel – eine Empathie, die viele andere Fundamentalkritiker der Entwicklungshilfe vermissen lassen.

Wenn bedeutende Teile dessen, was als Entwicklungshilfe gilt, entwicklungshinderliche Motive verfolgten oder in einer Strukturanpassung versickerten, die sich wirtschaftlich negativ auswirkte, verwundert es nicht, dass ökonomische Studien Mühe haben, eine positive Wirkung der Hilfe auf das Wirtschaftswachstum nachzuweisen. Sie rechnen fast alle mit den Totalbeträgen, welche die Geberländer angeben, rechnen also die Pseudohilfe mit. Kommt hinzu, dass Hilfe für Primarschulbildung oder ländlichen Strassenbau, Hilfe für Gesundheitsstationen oder zum Ausgleich der Zahlungsbilanz nicht dieselbe Wirkung auf das Wirtschaftswachstum haben. Und schliesslich liefern in allen Wirksamkeitsuntersuchungen die Jahre des Kalten Kriegs, als der Grossteil der Hilfe Pseudohilfe war, den Hauptteil der Daten

Bedauerlicherweise begnügen sich die Fundamentalkritiker der Hilfe damit, die älteren Wirksamkeitsstudien anzuführen und die Fortsetzung der wissenschaftlichen Diskussion auszublenden. Meistens bleiben sie beim Weltbankbericht „Assessing Aid“ von 1998 und ein paar Folgeuntersuchungen stecken, die sich auf die gleiche Methodik und dasselbe Datenmaterial beziehen. Wie etwa die durch die Weltwoche zitierte Studie von Beatrice Weder di Mauro aus dem Jahr 2000.

Seither hat aber eine Vielzahl von Ökonomen den Weltbankbericht zerzaust. William Easterly etwa zeigte, dass mit der gleichen Formel, die der Weltbankbericht von 1998 verwendete, völlig andere Resultate herauskommen, wenn man die Datenbasis um die Jahre 1993–1997 erweitert. Heute gilt die These des Weltbankberichts in der Fachwelt als unhaltbar.³

Andere Ökonomen begannen, für ihre Wirksamkeitsstudien die Hilfe in einzelne Komponenten zu zerlegen. So Sanjay Reddy und Camila Minoiu, die die geopolitische Pseudohilfe aus ihrem Modell ausklammern. Einen Schritt weiter gingen Axel Dreher von der ETH Zürich sowie Peter Nunnenkamp und Rainer Thiele vom Kieler Institut für Weltwirtschaft. Sie zeigen in einer Studie von 2006, dass die Hilfe im Bildungsbereich zu einem signifikanten Anstieg der Primarschulbildung geführt hat. Und verlangen, dass Wirksamkeitsstudien künftig nicht nur die Wirkung von geeigneten Teilkomponenten der Hilfe auf das Wirtschaftswachstum untersuchen sollten,

³ Easterly, William, Ross Levine and David Roodman (2003): New Data, New Doubts: Revisiting "Aid, Policies, and Growth". Working Paper No. 26, Center for Global Development, Washington

sondern auch auf die sozialen Ziele, welche die Geberländer und privaten Hilfswerke anstreben (Reduktion von tropischen Krankheiten, Verbesserung der Basisgesundheitsysteme, grössere Einschulung von Mädchen etc.).⁴

Was ist zu tun? Der ugandische Journalist Andrew Mwenda verlangte in der Weltwoche, die Entwicklungshilfe ersatzlos zu streichen. Bundesrat Blocher zielte in eine ähnliche Richtung wie Mwenda, als er sagte, vielleicht sollte man Afrika sich selber überlassen.

Die mächtigeren Länder dieser Welt denken allerdings nicht im Traum daran, Afrika sich selber zu überlassen. Der Wirtschaftsboom, den Afrika seit wenigen Jahren erlebt, hat mit der handfesten Ankoppelung des Kontinents an die Weltwirtschaft zu tun. Von den USA über Frankreich bis zu China und Indien versuchen alle grösseren Wirtschaftsmächte, sich strategische Anteile an den Bodenschätzen Afrikas zu sichern. Kommt dazu, dass die USA und die EU Afrika als geostrategischen Gefahrenherd und Brutstätte des Terrorismus betrachten. Dieser Gefahr wollen sie durch eine aktive Einmischung in die Angelegenheiten Afrikas zuvorkommen.

Kurz: Alle Praktiken der Unterstützung und Einmischung, welche den eigenen Interessen dienen, werden weitergeführt werden, auch wenn sie nicht mehr als „Entwicklungshilfe“ bezeichnet werden dürften. Wirklich abgeschafft würde höchstens die reale Entwicklungshilfe, welche den Armen zugute kommt. Die kritische Auseinandersetzung mit der Entwicklungshilfe sollte sich deshalb unseres Erachtens nicht auf die Frage konzentrieren, ob man sie weiterführen oder einstellen soll. Der Streit sollte sich vielmehr darum drehen, welche Entwicklungshilfe nützt und welche nur der zynischen Verwedelung schädlicher aussenpolitischer Praktiken der Industrieländer dient. Man kann letztere realistischerweise kaum beseitigen, aber wir sollten sie öffentlich bloss stellen und dafür kämpfen, dass sie aus den Entwicklungsbudgets gestrichen und stattdessen die reale Hilfe erhöht wird.

Peter Niggli hat den Beitrag für die „Weltwoche“ verfasst, wo er unter dem Titel „Gefragt ist Mitgefühl“ am 30. November leicht redigiert erschienen ist.

Kontakt: peter.niggli@alliancesud.ch

⁴ Dreher, Axel, Peter Nunnenkamp and Rainer Thiele (2006): Does Aid for Education Educate Children? Evidence from Panel Data. Working Paper No. 1290. Kiel Institute for the World Economy. Kiel.