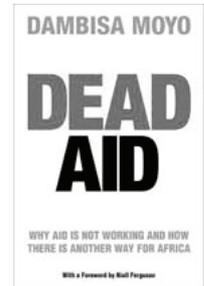


### Warum hilft die Hilfe nicht?

Cord Jakobeit



Cord Jakobeit



Dambisa Moyo  
Dead Aid.  
Why Aid is Not  
Working and  
How There is  
Another Way for  
Africa.  
Penguin Books,  
London 2009.  
208 S. ISBN  
978-1-846-14006-8

In ihrem provozierenden Buch „Dead Aid“ fordert die promovierte Volkswirtin Dambisa Moyo aus Sambia, dass innerhalb der nächsten fünf Jahre die Entwicklungshilfezahlungen des reichen Nordens an afrikanische Staaten eingestellt werden müssen. Denn statt Unternehmergeist und Eigenverantwortung zu wecken, würden diese durch die Hilfe erstickt. Die mehr als 1 Billion US-Dollar, die in den letzten fünfzig Jahren an bi- und multilateraler Hilfe nach Afrika geflossen seien, hätten nicht zu Wachstum geführt, sondern seien im Gegenteil eine Wachstumsbremse. Hilfe manifestiere Abhängigkeiten, sie führe zu Korruption und nähre eine Bürokratie, die auf die Verwaltung des *status quo* statt auf ein sich selbst tragendes Wachstum ausgerichtet sei. Der Westen würde am meisten helfen, stellte er die Zahlungen ein.

Fundamentalkritik an der Entwicklungshilfe – da war doch mal was? In der Tat ist das Argument nicht neu. Schon in den frühen Jahren der Entwicklungspolitik forderte der britische Lord P. T. Bauer, dem Moyo ihr Buch gewidmet hat, die Marktsignale nicht länger durch Subventionen und Transferzahlungen von außen zu verzerren. Das ist im Kern die Botschaft, die bis heute weltweit von einflussreichen konservativen *Think Tanks* in den USA propagiert wird.

Das Ziehen radikaler Konsequenzen wurde auch immer wieder aus dem eher linken Spektrum angemahnt. Der Nobelpreisträger Gunnar Myrdal, einer der Väter der internationalen Zusammenarbeit, machte sich Anfang der 1980er Jahre für die Einstellung aller Entwicklungshilfe stark, weil sie keine Entwicklung bewirke. Mitte der 1980er Jahre prangerte die ehemalige Bundestagsabgeordnete und Referentin im Ministerium für Entwicklung und Zusammenarbeit Brigitte Erler als Ergebnis ihrer letzten Dienstreise für das Ministerium die ‚Tödliche Hilfe‘ an, da jegliche staatliche Entwicklungshilfe grundsätzlich schädlich sei. Der „Bonner Aufruf“, der von einem Initiativkreis bekannter Experten 2008 lanciert wurde, konstatierte das Versagen der Entwicklungspolitik und forderte einen radikalen Kurswechsel. Der ehemalige Diplomat Volker Seitz, ein Mitinitiator des Aufrufs, hat unlängst ebenfalls eine niederschmet-

ternde Bilanz seiner jahrzehntelangen Erfahrungen in Afrika vorgelegt („Afrika wird armregiert“). Er will das Business der Barmherzigkeit stoppen, den Afrikanerinnen und Afrikanern, nicht den politischen Eliten, genauer zuhören und den Herrschaftsquellen die Kontrolle über den Geldfluss entziehen.

In den letzten Jahren haben sich auch immer wieder Stimmen aus Afrika selbst zu Wort gemeldet und die Entwicklungspolitik des Westens radikal hinterfragt. Dazu zählen die Kamerunerin Axelle Kabou („Weder arm noch ohnmächtig“) und der Ghanaer George Ayittey („Africa Betrayed“), die das Fehlverhalten der afrikanischen politischen Eliten beklagten, denen es mit dem Zugriff auf die Entwicklungshilfeszahlungen nur um das eigene Wohl, nicht aber um das der Ärmsten ginge. Auch der Kenianer James Shikwati („Fehlentwicklungshilfe“) und der Ugander Andrew Mwenda („Die Entwicklungshilfe ist der Grund für Armut“) haben die Entwicklungshilfe als Ursache allen Übels gebrandmarkt. Warum wird dann ausgerechnet Dambisa Moyo gegenwärtig in besonderer Weise wahrgenommen und weltweit rezipiert? Dafür lassen sich vier Gründe anführen.

Es liegt erstens an ihrer Glaubwürdigkeit. Mit einem Dokortitel aus Oxford, einem Masters-Abschluss von der Harvard University, mit acht Jahren Erfahrung als Investmentbankerin bei Goldman Sachs und mit den Kenntnissen einer zweijährigen Beratertätigkeit bei der Weltbank weiß sie, wovon sie spricht.

Zweitens ist ihr kurzes Buch bewusst als Provokation angelegt, die sie im persönlichen Auftreten mit Charme, Witz und Schlagfertigkeit zu untermauern versteht. Dambisa Moyo ist inzwischen in der angelsächsischen Welt ein Medienstar. Sie hat es auf die *Time*-Liste der einhundert einflussreichsten Menschen der Welt gebracht und rangiert mit ihrem Buch auf der Bestsellerliste der *New York Times*. Sie macht in Diskussionen allemal eine bessere Figur, als die Repräsentanten der sogenannten *glamour aid*. Weiße Rockstars wie Bono und Bob Geldof haben sich zu selbst ernannten Anwälten für den Kontinent aufgeschwungen. Es fehlt ihnen aber gleichwohl an jeglicher Legitimität, für die Menschen in Afrika zu sprechen.

Drittens trifft Moyos Analyse einen wunden Punkt. Denn die globale Finanz- und Wirtschaftskrise hat erneut die Verwundbarkeit und Anfälligkeit der afrikanischen Volkswirtschaften schonungslos aufgedeckt. Sie folgen immer noch zu großen Teilen dem kolonialen Muster der reinen Rohstofflieferanten. Die tiefe Rezession im Westen hat die Nachfrage nach den Rohstoffen Afrikas schlagartig einbrechen lassen. Zudem befinden sich Teile des Kontinents wieder in einer veritablen Hungerkrise. Die Zahl der absolut Armen steigt rasant. Und von den Fachleuten glaubt niemand mehr ernsthaft, dass die ehrgeizigen Millenniumsziele, die Halbierung der schlimmsten Formen der Armut bis 2015, in Afrika zu erreichen wären.

Viertens ist ihr Buch nicht ausschließlich als Fundamentalkritik und als Plädoyer für die Abschaffung der Entwicklungshilfe zu verstehen, sondern auch als knappe Auflistung von Wegen, wie der Misere und der Massenarmut in Afrika beizukommen wäre. Afrika brauche Direktinvestitionen, fairen Handel, Zugang zu den privaten Kapitalmärkten, Mikrokredite und besser und billiger funktionierende Überweisungen der Millionen Afrikanerinnen und Afrikaner, die ihre

Familien auf dem Kontinent von außen direkt unterstützten. Aber auch darüber lässt sich trefflich streiten.

Grundsätzlich gilt, dass es die geschickt vorgetragene Provokation und die grobe Generalisierung in Mediengesellschaften immer leichter haben, Gehör zu finden, als die sachlich differenzierende Argumentation. Einseitige Argumentationsketten mit pauschalem Urteil werden wahrgenommen, aber sie werden der Komplexität des Gegenstandes selten gerecht. Was ist also dran am Kern der Argumentation von Dambisa Moyo? Ist die Entwicklungshilfe wirklich der Hauptgrund für die Misere Afrikas?

Die jahrzehntelange Debatte über die Ursachen für die Fehlentwicklungen in Afrika hat zumindest ein Ergebnis gebracht: Monokausale Schuldzuweisungen sind fehl am Platze. Zwei Generationen unabhängiger Herrschaft in Afrika haben das Argument von der schweren Hypothek jahrhundertelanger Sklaverei und von 80 Jahren Kolonialwirtschaft entkräftet, auch wenn die willkürlichen Grenzziehungen der Kolonialherren bis heute nachwirken. Auch die geographisch-klimatischen Einschränkungen und die Marktferne der zahlreichen afrikanischen Klein- und Binnenstaaten können einen gewissen Erklärungswert beanspruchen. Das gilt ebenso für die ‚okkulte Ökonomie‘ und den weit verbreiteten Hexenglauben, die ein denkbar ungünstiges Umfeld für Leistungsbereitschaft, Leistungswillen und Kapitalakkumulation schaffen.

Zutreffender bleibt gleichwohl der Verweis auf die Doppelmoral des Westens, der sich in ähnlicher Form auch bei Moyo findet. Die OECD-Staaten subventionieren ihre Landwirtschaft jährlich mit über 350 Mrd. Dollar, fordern aber von Afrika im Rahmen der WTO und der Ökonomischen Partnerschaftsabkommen (EPA) mit der EU schon mittelfristig, auf alle Marktbarrieren zu verzichten. Die Forderung widerspricht nicht nur den eigenen Erfahrungen der Staaten des Westens mit nachholender Entwicklung, sondern auch dem erfolgreichen Entwicklungsweg, den viele asiatische Staaten in den letzten Jahrzehnten gegangen sind. Übrigens haben die erfolgreichen asiatischen Staaten z.T. massive Entwicklungshilfe erhalten, die sie aber selbst zielgerichtet zur industriellen Entwicklung, sozialen Abfederung und in der Landwirtschaft eingesetzt haben. Bezogen auf Afrika gehört es zu den großen Paradoxien der Gegenwart, dass die EU und ihre Mitgliedsländer mit ihrem fortgesetzten Agrardumping genau die lokalen Märkte zerstören, die sie in Afrika mit der Entwicklungshilfe aufzubauen versuchen.

Was in Afrika vielerorts fehlt, ist ein engagiertes Gemeinwesen mit einem intakten und funktionierenden Staat, der in der Lage und Willens wäre, Richter, Polizisten, Lehrer und Zöllner anständig zu bezahlen, damit der Anreiz für Korruption und Diebstahl verschwindet. Es geht um die Garantie und Durchsetzbarkeit von Eigentums- und Rechtssicherheit und um Verwaltungsapparate und öffentliche Institutionen, die für transparente Entscheidungen sorgen, der Rechenschaftspflicht über öffentliche Gelder genügen und die einklagbare Normen, Rechte und Regeln sichern, die ohne Ansehen der Person für alle gelten. Selbstverständlich müssen diese Ziele in erster Linie in und von den Ländern selbst erreicht werden, aber effektive Unterstützung von außen kann ihren Teil beitragen. Hinzu kommt schon kurz- bis mittelfristig ein weiteres Problem, das kaum ohne wirksame Unterstützung von außen zu bewältigen sein wird. Denn

ausgerechnet dort, wo Armut und Unterentwicklung ohnehin weit verbreitet und die Anpassungsfähigkeiten gering bzw. überstrapaziert sind, wird sich aller Voraussicht nach der Klimawandel dramatisch auswirken.

Kann die Entwicklungshilfe da liefern? Moyos Behauptung, die staatliche Entwicklungshilfe habe vor allem korrupte Herrscher hervorgebracht, stimmt für das von ihr gewählte Beispiel Mobutu in Zaire, der heutigen Demokratischen Republik Kongo, oder auch für die Zentralafrikanische Republik unter ihrem selbst ernannten „Kaiser“ Bokassa. Anders sieht es aus, wenn man sich Länderfälle wie Botswana, Ghana, Nigeria, Ruanda oder Eritrea ansieht, die alle nicht Moyos Klischee entsprechen, wonach in Afrika der bis zu 70 Prozent hohe Anteil der Entwicklungshilfe an den Staatseinnahmen nicht die Wirtschaft, sondern stattdessen nur die Korruption befördert habe.

Botswana gehört trotz der hohen Infektionsraten bei HIV/Aids zu den Erfolgsfällen, die es mit stabiler Demokratie und wachsender Wirtschaft basierend auf dem Export von Diamanten auch in Afrika gibt. Das Land rangiert im Übrigen wie drei weitere afrikanische Länder im Korruptionsbericht von Transparency International noch vor Griechenland und Italien. Ghana hat sich als ‚Darling‘ des Westens nach einem dramatischen Niedergang nicht zuletzt mit hohen Mittelzuflüssen aus der Entwicklungshilfe seit den 1980er Jahren zu einer vergleichsweise stabilen Demokratie und einer besseren wirtschaftlichen Performanz empor gearbeitet. Nigeria ist dagegen von den Öleinnahmen völlig korumpiert worden und erhält wenig Entwicklungshilfe. Ruanda könnte ohne Hilfe von außen kaum überleben, verfügt aber über einen der effektivsten Staatsapparate des Kontinents. Eritrea hat bewusst auf die Hilfe verzichtet, entwickelt sich aber dennoch rückwärts. Afrika mit seinen 53 Staaten ist eben nicht als homogenes Ganzes zu betrachten, auch wenn Moyo und andere Kritiker das immer wieder publikumswirksam behaupten.

Fasst man die makroökonomische Forschung über die Wirksamkeit der Entwicklungshilfe zusammen, fällt ein weiteres Paradoxon ins Auge. Die statistischen Auswertungen zeigen global allenfalls eine leicht positive Korrelation zwischen der Entwicklungshilfe und dem Wirtschaftswachstum und der Armutsbekämpfung. Gleichzeitig bescheinigen sich aber alle wichtigen Geber in ihren Selbstevaluierungen z.T. sehr hohe Erfolgsquoten. Wie passt das zusammen?

Da es keine unabhängigen Institutionen zur Erforschung der Wirksamkeit von Entwicklungshilfe gibt, muss Selbstevaluierungen grundsätzlich mit Skepsis begegnet werden. Moyo weist zu Recht darauf hin, dass eine offene Auseinandersetzung mit der Entwicklungshilfe auch die Interessen der „Entwicklungshilfeindustrie“ berücksichtigen muss. Die Frage hat somit ihre Berechtigung, wie groß die Bereitschaft der rund 500.000 westlichen Experten wirklich ist, sich in Afrika konsequent selbst überflüssig zu machen.

Dagegen tappt Moyo wie viele andere auch in die „Allmachtsfalle“ der Entwicklungshilfe und unterliegt dem „Wirksamkeitswahn“ der Hilfe. Tatsächlich ist die staatliche Entwicklungshilfe im Vergleich mit den anderen Finanzströmen eher ein Nebenkriegsschauplatz. Denn ausländische Direktinvestitionen, Transferzahlungen privater Akteure, nationale Investitionen und die Folgen von nicht-tarifären Handelshemmnissen machen die Entwicklungshilfe trotz ih-

rer großen Bedeutung in diversen Länderfällen eher zu einer weniger entscheidenden Größe.

Der fehlende Nachweis der Wirkung staatlichen Handelns in einem Politikfeld ist zudem kein singulärer Befund für die Entwicklungspolitik, wenn man an die Arbeitsmarkt-, Gesundheits- oder Bildungspolitik in Deutschland denkt. Typisch für die Entwicklungshilfe ist dagegen der hohe normativ-ethische Anspruch, der mit ihr stets verbunden wird. Anders als in den offiziellen Begründungen geht es aber bei der Entwicklungshilfe des Westens nie nur um altruistische und moralische Motive. Auch nach dem Ende der Ost-West-Konfrontation spielen immer auch die Sicherung eigener Arbeitsplätze, die Exportförderung und Einflussphären eine Rolle. Denn wer in den Sicherheitsrat der Vereinten Nationen will, ist für die notwendige Änderung der Charta u.a. auf die Stimmen der Staaten Afrikas in der UN-Generalversammlung angewiesen.

Die von Moyo angebotenen Lösungswege überzeugen ebenfalls nur zum Teil. Ein übereilter Abbruch der Entwicklungshilfe mag als Weckruf für die staatlichen Eliten in Afrika wirken. Er hätte jedoch zunächst ganz sicher katastrophale Folgen für viele Projekte und Programme zur Armutsbekämpfung, die aus den staatlichen Transferzahlungen alimentiert werden. Der private Kapitalmarkt, den Moyo als Allheilmittel anpreist, ist im Zuge der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise für viele Entwicklungsländer ausgetrocknet. Als er in den 1970er Jahren zugänglich war und Entwicklung in erheblichem Maße durch kommerzielle Kredite finanziert wurde, kam es kurz darauf zur Katastrophe. Die Entscheidung der USA, nach der zweiten Ölkrise zu Beginn der 1980er Jahre die Zinsen massiv zu erhöhen, führte für viele Entwicklungsländer direkt in die Verschuldungskrise. Die verheerenden Folgen für Beschäftigung, Bildung und Gesundheitsversorgung lähmten den Kontinent für Jahrzehnte. Geradezu naiv ist zudem Moyos Loblied auf das chinesische Engagement in Afrika. Damit wird zwar der Westen mit seinen überbordenden Konditionen, die er an seine Hilfszusagen knüpft, herausgefordert. Aber die chinesische Hilfe ist letztlich so wenig altruistisch wie die des Westens.

Die Ursachen für Afrikas Stagnation und Rückschritte sind wie die möglichen Lösungswege komplex – wesentlich komplexer jedenfalls, als das eine Streitschrift, die mit heißer Feder geschrieben ist, auch nur erahnen ließe. Gleichwohl sollte das Buch von Dambisa Moyo alle nachdenklich stimmen, die sich in Bürokratien und Organisationen der Entwicklungshilfe oder in entwicklungspolitischen Konferenzen und Studierstuben in der Selbstzufriedenheit wiegen, dass sie auf dem richtigen Wege sind und alles in Ordnung ist. Der Sinn und die Praxis von staatlicher Entwicklungshilfe müssen wie alle Politik, die aus Steuermitteln finanziert wird, immer wieder neu hinterfragt und begründet werden – zumal dann, wenn die Erfolgsbilanz über Jahrzehnte so bescheiden wie in Afrika ausfällt.