

## Irrwege und Chancen der Entwicklungspolitik in Afrika.

### Eine liberale Perspektive.

Rainer Erkens (2005), Liberales Institut Friedrich Naumann-Stiftung, S. 1-48.

### Einleitung

Rainer Erkens (2005) arbeitete sechs Jahre (1998-2005) für die Friedrich-Naumann-Stiftung als Regionalbüroleiter Afrika. Der Autor ist also selbst in der Entwicklungszusammenarbeit tätig und deshalb selbst Nutzniesser der „Entwicklungsindustrie“. Unter Afrika werden die 48 Staaten südlich der Sahara mit ihren rund 700 Mio. Einwohner verstanden. Die Mittelmeeranrainerstaaten Marokko, Algerien, Tunesien, Libyen und Ägypten werden nicht berücksichtigt. Der Autor vertritt eine liberale Sicht auf die Entwicklungspolitik in Afrika und denkt über Anspruch und Wirklichkeit der Entwicklungspolitik kritisch nach. Der Fokus des Papiers liegt auf der staatlichen Entwicklungszusammenarbeit, obwohl für Liberale natürlich gerade die private Entwicklungshilfe, die immerhin etwa ein Viertel des öffentlichen Volumens erreicht, eine überaus wichtige Ergänzung, wenn nicht Alternative darstellt. Liberale gehen im Zusammenhang mit der Entwicklungspolitik von folgenden Annahmen aus:

#### 1. Individuen, Gruppen und Staaten sind in der Lage, ihre eigenen Angelegenheiten selbst zu regeln

Im Extremfall wird Entwicklungshilfe ganz abgelehnt. Aus Sicht von Erkens spricht nichts dagegen, einen intellektuellen oder finanziellen Anschlag von aussen zu geben. Es muss jedoch ein Verfallsdatum für die Hilfe geben. Dauersubventionierung oder ständige Bevormundung führe zu Abhängigkeit und so könnten sich weder Individuen, noch Gruppen, noch Staaten entwickeln.

#### 2. Klare Bekenntnis zu: Menschenrechten, Rechtsstaat, liberale Demokratie und Marktwirtschaft

Liberale Werte und Grundsätze müssen laut Erkens vermittelt werden. Dazu gehört, dass Menschen ohne ein Mindestmass an wirtschaftlichem Wohlstand und an Sicherheit Freiheitsrechte und Lebenschancen nicht nutzen können. Dies würde in Afrika ein lange anhaltendes, quantitativ ausreichendes Wirtschaftswachstum voraussetzen. Entwicklung bedeute ein Mehr an Wohlstand und sozialer Sicherheit, ein Mehr an Gestaltungsmöglichkeiten und Optionen im Alltag, die verstärkte Teilhabe der Menschen an gesellschaftlichen Prozessen, an politischen Entscheidungen und am wirtschaftlichen und kulturellen Leben sowie die Freiheit für jeden einzelnen, soziale Bindungen einzugehen oder zu unterlassen.

### 1. Die Krise der Entwicklungspolitik

Nuscheler (2001) urteilt, dass sich die Entwicklungspolitik seit dem Ende des Ost-West-Konfliktes in einer Sinn- und Legitimationskrise befinde. Es gebe einen wachsenden „Hilfepessimismus“. Die Hilfe helfe nicht, die bisherigen Konzepte seien fehlgeschlagen. Auf keinem anderen Kontinent kann die Entwicklungspolitik weniger greifbare Ergebnisse vorzeigen als in Afrika. Afrika sieht sich im 21. Jahrhundert mit den folgenden Problemen konfrontiert:

- **Bruttonutzenprodukt (BSP) pro Einwohner:** sehr tief mit 588 USD/Jahr (vgl. CH 2010: 60'820 USD)
- **Einkommen:** Die Mehrheit verdient weniger als 1 USD pro Tag (2002: 55.8%). Um ein mittleres Einkommen zu erreichen, müsste Afrika 20 Jahre lang um 5% wachsen, wächst aber nur 1% jährlich.
- **HIV/Aids:** reduziert Lebenserwartung erheblich (Nigeria 52, Uganda 46, Botswana 41)
- **Unterernährung:** von 36% (1990) auf 33% (2002) leicht gesunken, in absoluten Zahlen jedoch mehr
- **Auslandsinvestitionen:** 2002 konnte Afrika nur 7.8 Mrd. USD an Auslandsinvestitionen anziehen.
- **Schulden:** Von 1980-2000 von 60 auf 206 Mrd. USD gestiegen. Afrika zahlt mehr Geld für alte Kredite als es neue erhält, jeder 2. Euro kehrt sofort in Geberländer zurück.

- **Weltpolitik und Weltwirtschaft:** Afrika nimmt eine marginale Rolle ein. Der Anteil der Weltexporte ist zwischen 1980 und 2002 von 5.9% auf 2% gesunken, die Weltimporte von 4.6% auf 2.1%.

Afrika ist also denkbar schlecht auf die Globalisierung vorbereitet. Es verbreitet sich ein „Afro-Pessimismus“, der oft nicht nur die Gegenwart beklagt, sondern für die Zukunft des Kontinents wenig Gutes verheißt. Aus liberaler Sicht eröffnet sich die Chance zu einer intensiven Diskussion und damit die Möglichkeit, Irrwege und Fehlentwicklungen der Vergangenheit kritisch aufzuarbeiten und Alternativen aufzuzeigen.

## 2. Auf der Suche nach Ursachen für Afrikas Probleme

Viele Kritiker betrachten Afrikas Eliten als Urheber der Krise. Sie würden die Ressourcen des Kontinents plündern und Wolf (2004) spricht von „the weak – if not non-existent – sense of responsibility of Africa’s ‚big men‘. Es gäbe zudem nur wenige Politiker, die aus schierem Eigeninteresse denjenigen Gutes tun, die sie ausrauben. Historisch gesehen sei ein solches Verhalten die Voraussetzung für die Entstehung von Wohlstand. Das Argument des Versagens afrikanischer Eliten reicht als Erklärung alleine jedoch nicht aus. Zwei Interpretationsansätze zeigen weitere mögliche Gründe auf, warum Afrika sich nicht nach europäischen oder nordamerikanischen Vorstellungen entwickelt:

**1. Sicht der „Post-developmentalists“:** Sie werfen den Zuwendungsgebern vor, dass sie keine Rücksicht auf Kulturen und Werte der Menschen in der Dritten Welt legen. Die Entwicklungspolitik werde den betroffenen Ländern übergestülpt. Sie führe bestenfalls zu oberflächlicher Verwestlichung und kultureller Harmonisierung. Diese Entwicklungspolitik bestätige nur die alten Dichotomien aus den Kolonialzeiten: hier Geber, dort Nehmer. Die Dritte Welt habe von der Ersten Welt zu lernen und ihre Entwicklungsmodelle zu übernehmen. Eine solch falsche Entwicklungspolitik könne nur scheitern. Die entschiedensten Verfechter dieser Schule fordern eine Alternative zur Entwicklung nach westlichen Vorstellungen. Schwierig festzustellen ist, welchen Einfluss kulturelle Faktoren auf die Entwicklung haben und was überhaupt unter den jeweiligen kulturellen Faktoren eines Landes zu verstehen ist. „Post-developmentalists“ betrachten die Kulturen als sakrosankt und nehmen zu wenig zur Kenntnis, dass sich die Kulturen durch die Globalisierung in einem ständigen Austauschprozess befinden und deshalb laufend verändern. Weiter kann es sein, dass man sich schnell im Boot mit Autokraten wie Simbabwe Präsident Robert Mugabe befindet, der seine Dauerherrschaft damit begründet, dass er für einheimische Werte steht und sich fremden westlichen Einflüssen entgegenstemmt.

**2. Sicht der Liberalen:** Der Interpretationsansatz der Liberalen, vertreten durch Leonhard und Straus, fokussiert darauf, dass in der Entwicklungspolitik in Afrika Anreize zum falschen Handeln geschaffen werden. Wer wie Afrikas Politiker einen erheblichen Teil seiner Finanzmittel vom Ausland erhalte, sei nicht daran interessiert, den mühsamen und langwierigen Weg zur Entwicklung einheimischer Ressourcen zu beschreiten. Zusammen mit der Abhängigkeit vom Export von Rohstoffen und landwirtschaftlichen Produkten trägt die Entwicklungshilfe zur Aussenorientierung der afrikanischen Eliten bei. Lösungen werden in erster Linie von aussen erwartet, Eigenverantwortung und Leistungsorientierung kommen zu kurz. Leonhard und Straus fordern konsequenterweise die Einstellung der Entwicklungshilfe und wollen einen gleichzeitigen vollständigen Schuldenerlass für Afrika. Als richtige Anreize sieht Erken solche an, welche zur Stärkung von Rechtsstaat, liberaler Demokratie und Marktwirtschaft führen, wobei falsche Anreize das Gegenteil bewirken würden.

### 3. Warum wird die Entwicklungshilfe nicht eingestellt?

Wenn Untersuchungen zeigen, dass die bisher praktizierte Art von Entwicklungshilfe oft zum Gegenteil dessen führt, was sie eigentlich beabsichtigt, warum wird dann in der öffentlichen Diskussion eher über den Ausbau als über eine Reduzierung oder gar die Einstellung der Entwicklungshilfe für Afrika diskutiert? Ein Blick auf die hinter der Entwicklungshilfe stehenden Interessen gibt einen Hinweis auf die Hintergründe für die paradoxe Situation.

- **Afrikas Politiker:** Plädieren für Ausweitung, nicht für Abbau der Entwicklungshilfe. Sie gehen davon aus, dass Afrikas Probleme aus einem Zuwenig an Entwicklungshilfe resultieren.
- **Entwicklungsindustrie:** Sie wird sich schwerlich mit Radikallösungen abfinden und sich kaum selbst zur Disposition stellen, denn sie würde sich damit selbst abschaffen.
- **„Public Choice“ Theorie:** Auf ein einziges Thema spezialisiert Interessensgruppen haben gute Chancen, ihr Anliegen durchzusetzen. Dies vor allem, wenn die Anliegen für die Mehrheit der Bevölkerung von geringer finanzieller Bedeutung sind. Die breite Öffentlichkeit verhält sich gegenüber dem Thema gleichgültig. Eine Diskussion findet nur unter Betroffenen und Experten statt, die oft selbst Nutzniesser der Entwicklungspolitik sind.
- **Ökonomie des Herzens:** Die traurigen Fernsehbilder von Flüchtlingen, Hungeropfern, Aids-Kranken oder Kindersoldaten lösen bei den Politikern und Teilen der Öffentlichkeit in den Geberländern Solidaritäts- und Schuldgefühle aus. Diese Haltung wird nicht von wirtschaftlichem Sachverstand geleitet, sondern von Emotionen und Stimmungen.
- **Ängste vor Flüchtlingen und Einwanderern:** Vor allem in den neunziger Jahren wurde Ängste in Europa vor Flüchtlingen und Einwanderern geschürt, um für Entwicklungshilfe zu werben.
- **Terrorbekämpfung:** Nach dem 11.9.2001 wird Entwicklungspolitik auch sicherheitspolitisch begründet im Sinne der Terrorbekämpfung.
- **Mittel zur Kaschierung des eigenen Desinteresses:** Man könne sich mit bescheidenen Finanztransfers der lästigen Verpflichtung entledigen, sich um einen Kontinent zu kümmern, der alle geläufigen Entwicklungsmodelle ad absurdum führe.

### 4. Wie viel Entwicklungshilfe braucht Afrika?

Seit jeher liegt der Entwicklungspolitik die unbewiesene Annahme zugrunde, dass ungeachtet aller Kritik von „Post-developmentalists“ oder von liberaler Seite Afrika durch Finanztransfers aus der Ersten Welt gerettet bzw. entwickelt werden kann. Das sei schon deshalb absurd, weil die 22 Mrd. USD, die Afrika im 2002 als öffentliche Entwicklungshilfe erhalten hat, eine lächerliche Summe im Vergleich zu den hochgesteckten Erwartungen und der Dimension der Herausforderungen seien. Zum Vergleich: die jährlichen deutschen Finanztransfers in die neuen Bundesländer sind rund viermal so hoch, obwohl diese nur 2% der Einwohnerzahl Afrikas ausmachen.

Jeffrey Sachs, Berater des Generalsekretärs der Vereinten Nationen und rastloser Vorkämpfer erhöhter Finanztransfers nach Afrika hält eine zusätzliche Hilfe für Afrika von 50 bis 75 Mrd. USD für erforderlich – also eine Verdreifachung der bisherigen Summe. Das United Nations Millennium Project fordert, dass die Zuwendungsgeber von 2003–2006 die Entwicklungshilfe von durchschnittlich 0.25% des BSP auf 0.44% ausweiten. Das käme einer Erhöhung um rund 80% in drei Jahren gleich.

Unter den führenden Politikern der G7/G8-Staaten engagierte sich besonders der ehemalige britische Premierminister Tony Blair für Afrika. Die von ihm geleitete „Commission for Africa“ hat im März 2005 in einem ausführlichen Bericht umfangreiche und konkrete Vorschläge vorgelegt. Er wollte durch Druck auf seine Amtskollegen bewirken, dass alle Industrieländer wenigstens 0.7% ihres

BSP für die Entwicklungshilfe ausgeben, was auch einer Verdreifachung der bisherigen Entwicklungshilfe entspricht.

Es gibt aber auch substantielle Einwände gegen diese neue Grosszügigkeit. Blair wurde dafür kritisiert, dass er zu stark nach der Ökonomie des Herzens handle, nämlich wenn man nur wolle, könne man Afrika retten. Aus liberaler Sicht gibt es zur Erhöhung der staatlichen Entwicklungshilfe einige grundsätzliche Fragen zu beantworten:

- **Würde mehr Entwicklungshilfe nicht zu einer Ausweitung der Staatstätigkeit in Afrika führen?** Hier wären die Regierungen einmal mehr Nutzniesser.
- **Wie sollen die erhöhten Finanztransfers überhaupt finanziert werden?** Vorschläge sind: Tobin-Steuer (Finanztransaktionssteuer), zusätzliche Steuer auf Flugtickets, erhöhte Kerosin-Abgabe etc.
- **Würden wieder falsche Anreize für Regierungen geschaffen, welche Reformprozesse eingeleitet haben?** Der Reformeifer könnte gedämpft werden und Entwicklung wieder als Aufgabe der Zuwendungsgeber gesehen werden.
- **Hat Afrika überhaupt die Kapazität, drastisch erhöhte Entwicklungshilfe sinnvoll einzusetzen?** Hemmnisse wie fehlende, ungeeignete Fachkräfte und marode oder fehlende Infrastruktur sprechen dagegen.

Eine wichtige Basis für eine sinnvolle Entwicklungszusammenarbeit wären laut Erkens geeignete Kontroll- und Controllingfunktionen, welche bis heute nur unzulänglich wahrgenommen werden. Diese wären nötig für die Planung und Steuerung konkreter Entwicklungsprojekte, die Abrechnung und Prüfung der Belege und die Überprüfung der Zielerreichung. Den Vertretern der Ökonomie des Herzens ist diese Erfolgskontrolle jedoch geradezu peinlich, während sie von den Liberalen geradezu gefordert wird.

### Fazit von Erkens

Am Ende bleibt die Erkenntnis, dass Entwicklungshilfe auch in Afrika eben schon dem Wortsinn nach immer nur Hilfe sein kann. Weder die heutigen bescheidenen Finanztransfers noch etwaige höhere Überweisungen aus den Industrieländern in der absehbaren Zukunft werden die Verhältnisse in Afrika grundlegend verändern können. Entscheidend ist der Eigenbeitrag derer, die sich entwickeln wollen, also der afrikanischen Staaten und ihrer Bürger selbst. Wenn Entwicklungshilfe am richtigen Ort, zum richtigen Zeitpunkt und für die richtigen Anliegen bereitgestellt wird, kann sie mit einiger Wahrscheinlichkeit positive Effekte auslösen. Dann mag auch eine Erhöhung der Zuwendungen sinnvoll sein. Umgekehrt muss Entwicklungshilfe aber verpuffen oder gar schaden, wenn sie am falschen Ort, zum falschen Zeitpunkt oder für die falschen Anliegen eingesetzt wird. Dann ist sogar eine Verringerung der Hilfe zweckmässig.

### Neuste Entwicklungen

- Commission for Africa: <http://www.commissionforafrica.info/>.
- USA: <http://de.ibtimes.com/articles/22791/20100923/obama-kuendigt-neue-us-entwicklungspolitik-an.htm>
- EU: [http://europa.eu/pol/dev/index\\_de.htm](http://europa.eu/pol/dev/index_de.htm)
- Schweiz: [http://www.nzz.ch/nachrichten/politik/schweiz/nationalrat\\_will\\_entwicklungshilfe\\_nicht\\_ausbauen\\_1.8517629.html](http://www.nzz.ch/nachrichten/politik/schweiz/nationalrat_will_entwicklungshilfe_nicht_ausbauen_1.8517629.html)