



Antworten auf die Kritik an der Entwicklungszusammenarbeit

„Die Entwicklungszusammenarbeit hat nichts gebracht.“

Das stimmt nicht. Sie hat viel gebracht, so zum Beispiel:

- ▶ Im Gesundheitswesen: Seit 1950 stieg die Lebenserwartung in den Entwicklungsländern von 40 auf 65 Jahre. Die Kindersterblichkeit in den ärmsten Ländern ist drei mal tiefer als vor 40 Jahren. Einzelne Krankheiten wurden ganz ausgerottet, wie die Pocken (weltweit) oder die Kinderlähmung (in Südamerika).
- ▶ Beim Kampf gegen den Hunger: Extreme Hungersnöte, wie sie in den 60er und 70er Jahren noch verbreitet waren (Indien, Biafra, Sahelzone, Äthiopien), sind dank Vorsorgemassnahmen und den Aufbau von Strukturen für rasche Nothilfe viel seltener geworden. In vielen Gebieten hat die Entwicklungszusammenarbeit zur Verbesserung der Bodenfruchtbarkeit, zur Diversifikation der Produktion und zu besseren Vermarktungsmöglichkeiten beigetragen und damit die Ernährungssicherheit erhöht.
- ▶ Beim Trinkwasser: Im durchschnittlichen afrikanischen Land stieg der Anteil der Bevölkerung, der Zugang zu sauberem Wasser hat, von 20 Prozent 1970 auf 60 Prozent im Jahr 2000. Hatte 1970 nur ein Sechstel der AfrikanerInnen Zugang zu einer sanitären Versorgung, waren es 2000 zwei Drittel.
- ▶ In der Bildung: Seit 1970 sank der weltweite Anteil von AnalphabetInnen von 45 auf 18 Prozent. Der Anteil der Kinder, welche eine Primarschule abschliessen, stieg von 63 Prozent 1990 auf 83 Prozent im Jahr 2005.

„Die Entwicklungshilfe verschlingt Milliarden, bringt aber nur wenig Resultate.“

Nicht alles, was die Industrieländer als Entwicklungshilfe anrechnen, dient tatsächlich der Entwicklung der armen Länder. Einen beträchtlichen Teil der Gelder setzen die grossen Industrieländer zur Förderung eigener machtpolitischer Interessen ein – das ist Pseudohilfe. Sie war besonders häufig in der Zeit des Kalten Kriegs. Pseudohilfe ging an Diktatoren, die mit dem eigenen Lager befreundet waren. Zum Beispiel wussten alle, dass die „Hilfe“ für Zaire nicht in Schulen, Spitäler oder produktive Infrastrukturen floss, sondern in die Armee, die Geheimdienste und die persönlichen Geschäfte des Langzeitherrschers Mobutu Sese Seko (1965-1997) und seiner Entourage. Dafür hielt Mobutu das rohstoffreiche Zaire im westlichen Lager.

Nach 1989 haben sich die Verhältnisse verbessert. Politische Schmiergeldzahlungen an „befreundete“ Regierungen gingen zurück – grössere Teile der Entwicklungsbudgets werden seither tatsächlich für Entwicklungsförderung ausgegeben. Nach wie vor spielen aber machtpolitische Erwägungen oder wirtschaftliche Eigeninteressen bei einigen Geberländern, u.a. den USA, Frankreich oder Japan, eine gewichtige Rolle. Kleine Industriestaaten hingegen, die mangels Machtmitteln eine zurückhaltende Politik verfolgen, leisteten und leisten eher echte, entwicklungsförderliche Hilfe. Dazu gehören zum Beispiel die skandinavischen Staaten, Holland oder auch die Schweiz.

„Entwicklungshilfe trägt nichts zum Wirtschaftswachstum bei.“

Das ist eine sehr weit verbreitete Kritik. Sie stützt sich auf eine kontroverse Diskussion unter ÖkonomInnen und ist falsch.

Erstens zeigt die Mehrheit der ökonomischen Studien einen statistisch positiven Zusammenhang von Hilfe und Wirtschaftswachstum. Nur eine Minderheit zeigt einen negativen Zusammenhang auf. Die Kontroverse ist seit dreissig Jahren offen und ungelöst. Es gilt: Für beide Behauptungen gibt es keinen hieb- und stichfesten Beweis.

Zweitens rechnen alle diese Studien mit der offiziell ausgewiesenen Gesamtsumme der Hilfe. Darin enthalten sind also auch Pseudohilfe und Schmiergelder an die Mobutus und Marcos des Kalten Kriegs. Dass sich die Pseudohilfe nicht positiv auf das Wirtschaftswachstum der Empfängerländer auswirkt, versteht sich von selbst. Die Schwierigkeit, einen statistisch robusten Zusammenhang zwischen Hilfe und Wachstum zu beweisen, dürfte damit zusammenhängen, dass die Hilfe keine homogene Grösse ist, sondern ein Konglomerat aus Geldflüssen, die verschiedenen Zwecken dienen.

Drittens: Deshalb gibt es heute einen relativ breiten Konsens unter den ÖkonomInnen, dass Wirkungsanalysen nur dann Sinn machen, wenn die Hilfe in einzelne Bestandteile zerlegt und vor allem die Pseudohilfe abgezählt wird. Neuere Untersuchungen, die dieser Methode folgen, zeigen, dass die Hilfe an den Bildungssektor sich in spürbar höheren SchülerInnenzahlen niederschlägt oder dass die Hilfe kleiner Industrieländer, die nicht machtpolitisch motiviert ist, eine positive Wirkung auf das Wirtschaftswachstum hat.

„Die Hilfe kommt nicht bei den Ärmsten an.“

Das Risiko, dass Mittel der Entwicklungszusammenarbeit missbraucht werden, besteht. Wenn man dies vermeiden will, gibt es aber Mittel und Wege dazu. Die Entwicklungszusammenarbeit des Bundes und der privaten Hilfswerke hat deswegen immer Programme an der gesellschaftlichen Basis bevorzugt. Programme, die direkt mit den Armen arbeiten und sie einbeziehen. Abmachungen, die die NutzniesserInnen selber einbinden, und Transparenz bei der Verwendung der Mittel helfen, den Missbrauch von Hilfsgeldern zu minimieren. Das Risiko des Missbrauchs der Hilfe wird grösser bei der Zusammenarbeit mit lokalen staatlichen Behörden und mit der Zentralregierung. Aber auch hier haben die Akteure der Entwicklungszusammenarbeit Instrumente, die garantieren, dass die Mittel tatsächlich für den beabsichtigten Zweck – zum Beispiel den Ausbau des Gesundheitssystems – verwendet werden. Sie müssen sie nur anwenden.

Systematischer, langanhaltender Missbrauch von Hilfsgeldern ist deshalb nur dann vorgekommen, wenn die Geldgeber den Missbrauch toleriert haben, weil es ihren Zwecken diente. Das ist vor allem dann der Fall, wenn die Hilfe andere als Entwicklungsziele verfolgt. So im Kalten Krieg, wenn es darum ging, befreundete Regime bei Laune zu halten oder zu wirtschaftlichen Gefälligkeiten zu bewegen: Zum Beispiel, um Ölkonzessionen oder Schürfrechte für eigene Unternehmen zu erhalten. Heute geschieht dasselbe in kleinerem Umfang, um Regierungen in den „Krieg gegen den Terrorismus“ einzubinden oder ihre Stimmen im Sicherheitsrat der Uno zu kaufen. Wir plädieren dafür, dass solche Gelder aus den Entwicklungsbudgets rausgenommen oder, noch besser, gänzlich gestrichen werden. Die Schweizer Regierung hat ihre Entwicklungsgelder unseres Wissens nie in dieser missbräuchlichen Art verwendet.

„Solange die Korruption nicht ausgerottet wird, werden die armen Länder arm bleiben. Da nützt jede Hilfe nichts.“

Würde dieses Argument stimmen, wäre ein Land um so reicher, je weniger korrupt es ist. Dem ist jedoch nicht so, wie ein Blick auf den Korruptionsindex von Transparency International zeigt. So ist Bhutan weniger korrupt als Italien, Griechenland, Polen und sieben weitere EU-Mitglieder, aber trotzdem viel ärmer als diese. Das mittelreiche industrialisierte Russland gehört zur mächtigen G-8-Gruppe, findet sich aber in der Spitzengruppe der Korrupten noch vor 18 der ärmsten Staaten wie Burkina Faso, Nepal oder Zambia. Von den dreissig korruptesten Staaten gehört nicht einmal die Hälfte zu den ärmsten Ländern. Umgekehrt erzielten korrupte Länder wie Bangladesch, Indien oder China in den vergangenen zwanzig Jahren bedeutsame bis brillante wirtschaftliche Fortschritte, während korrupte afrikanische Staaten in der gleichen Zeit stagnierten.¹ Mit andern Worten: Die Korruption erklärt die Armut der einzelnen Länder nicht.

Das heisst aber nicht, dass sie nicht ein ernsthaftes Problem wäre. Korruption wirkt wie eine Extrasteuer, die die Benachteiligten und Machtlosen zahlen müssen. Sie kann wirksam nur dort zurückgedrängt werden, wo sich das einfache Volk mehr soziale und politische Macht erkämpft. Die Akteure der Entwicklungszusammenarbeit können dabei behilflich sein, indem sie soziale Bewegungen und zivilgesellschaftliche Organisationen unterstützen, welche die korrupten Praktiken ihrer Eliten und Staaten anprangern und Änderungen verlangen. Sie können auch verhindern, dass ihre Hilfe missbräuchlich in falsche Hände gerät. Und schliesslich sollten die Regierungen der Geberländer darauf drängen, dass die Regierungen der Empfängerländer etwas gegen die Korruption unternehmen.

Die Industrieländer sollten dabei allerdings nicht vergessen, dass von ihren Territorien aus Finanzunternehmen und spezialisiertes Personal dabei behilflich sind, widerrechtlich angeeignete Staatsgelder sowie Bestechungs- und Fluchtgelder aus den armen Ländern herauszubringen und über Offshore-Zentren sicher anzulegen. Gegen dieses System der Beihilfe zur Korruption könnten und sollten sie selber vorgehen. Da hat es in den letzten zwanzig Jahren in Einzelfällen ein paar Fortschritte gegeben; das System der Beihilfe funktioniert aber unversehrt tagtäglich weiter.

„Entwicklungsländer brauchen Handel statt Hilfe.“

Falsch. Richtig ist: Sie brauchen Handel **und** Hilfe.

In den vergangenen 25 Jahren drängten die Industrieländer arme Länder zu umfassenden Handelsliberalisierungen – mit der politischen Begründung, so könnten die armen Länder ihren Aussenhandel stärken und würden weniger von Hilfe abhängig. Die Resultate sind enttäuschend. Die rasche Öffnung für Importe hat in vielen ärmsten Ländern die schwachen Industrie- und Handwerksbetriebe in den Ruin getrieben. Gleichzeitig sanken die Weltmarktpreise für Rohstoffe und Agrargüter, welche die armen Länder exportieren, während sich die Preise für Industriegüter, die sie importieren müssen, erhöhten.

Hinzu kommt, dass die Industrieländer ihre eigenen Märkte in jenen Bereichen am meisten schützen, in denen die armen Länder einigermaßen konkurrenzfähig sind: nämlich bei Textilien und Agrargütern. Beim Handel mit Landwirtschaftsgütern benachteiligt heute ein besonders perverser

¹ Transparency International 2006

Mechanismus die Entwicklungsländer. Nicht nur werden ihre Agrarexporte in die Industrieländer durch Schutzzölle und Kontingente behindert. Sondern die Industrieländer exportieren auch durch Subventionen stark verbilligte Lebensmittel in die armen Länder. So überschwemmen heute hochsubventionierte europäische Poulets, Milchpulver oder Tomatenmark Afrika und verdrängen einheimische KleinbäuerInnen vom Markt. Es sind solche unfairen Verhältnisse und Regeln, die seit 1999 in der Welthandelsorganisation WTO zu einem anhaltenden und ungelösten Streit zwischen Industrie- und Entwicklungsländern geführt haben.

Aber sogar, wenn die Handelsregeln fairer gemacht würden, brauchen arme Länder **auch** Hilfe. Es genügt nicht, dass man exportieren darf, man muss auch etwas zu exportieren haben. Es braucht deshalb viele Anstrengungen zur Förderung kleiner und mittlerer industrieller Betriebe und zur Modernisierung der Landwirtschaft. Anstrengungen, welche eine gute Entwicklungszusammenarbeit fördern kann.

„Afrika ist mit Hilfe überschwemmt worden und trotzdem arm geblieben.“

Die „Überschwemmung“ hält sich in Grenzen: Von den 2'300 Milliarden Dollar, die seit dem Zweiten Weltkrieg weltweit als Entwicklungshilfe (Pseudohilfe mitgerechnet) ausgewiesen wurden, waren 400 Milliarden, also nur ein guter Sechstel, für Afrika bestimmt. Häufig wird im Zusammenhang mit der angeblichen „Überschwemmung“ durch Hilfe Ghana mit Südkorea verglichen. Beide Länder, heisst es, seien Ende der fünfziger Jahre gleich arm gewesen. Ghana galt seiner Bodenschätze wegen sogar als reicher. Südkorea habe sich jedoch fast ohne Hilfe zu einem reichen Industrieland gewandelt. Ghana hingegen sei mit viel Hilfe stecken geblieben. Aber stimmt das?

Die USA gewährten Südkorea von 1946 bis 2000 insgesamt 30,3 Milliarden Entwicklungshilfe, davon den Grossteil vor 1970. Ghana erhielt von 1957 bis 2000 insgesamt 2,6 Milliarden US-Hilfe, also knapp 9 Prozent der Summe von Südkorea.² Es kommt hinzu, dass die Startbedingungen keineswegs vergleichbar waren. Die koreanische Bevölkerung war im Vergleich zur ghanaischen hochgebildet. 1960 gab es in Südkorea prozentual mehr Menschen mit Mittelschulabschluss als in Frankreich, Deutschland oder England. In Ghana hingegen konnten 1957 weniger als fünf Prozent der Bevölkerung lesen und schreiben. Desgleichen erwarb sich Korea unter japanischer Besatzung schon vor dem Zweiten Weltkrieg breite industrielle Erfahrungen, während Ghana wie alle anderen afrikanischen Kolonien von jeder bedeutungsvollen Industrialisierung ferngehalten wurde.³

„Afrikas Misere ist eine Folge der afrikanischen Kultur.“

Dass es Afrika viel schlechter als Asien geht, wird oft auf Mängel der „afrikanischen Kultur“ zurückgeführt. Entsprechend bezweifelt man, dass sich Afrika überhaupt verändern und Hilfe etwas Positives ausrichten kann. Ein entscheidender Unterschied zwischen Afrika und Asien liegt allerdings nicht in der Kultur, sondern im Staat. Die heutigen Staaten in Afrika südlich der Sahara sind alle nicht mehr als hundert Jahren alt – sie sind künstliche Produkte der europäischen Kolonisation. Im Gegensatz dazu blicken die erfolgreichen asiatischen Entwicklungsländer auf eine mehrere hundert oder sogar tausend Jahre umfassende Staatsbildung zurück. Dieser Prozess einer eigenständigen

² USAid: US Overseas Loans and grants (Greenbook). <http://quesdb.cdie.org/gbk/index.html>

³ Alice H. Amsden: The Rise of the Rest. Challenges to the West from Late-Industrializing Economies. New York 2001: S.17 und passim. Charles Abugre: What is Africa suffering of? In: Alliance Sud (Hg.): Leidet Afrika an zuviel Entwicklungshilfe? Bern. document 11/07, S. 10.

Staatsbildung ist in Afrika durch die europäischen Mächte abgebrochen worden. Alle vorkolonialen Staaten und Herrschaftsverbände wurden zerstört. Die neuen Grenzen rissen Völker auseinander und zwangen oft historische Feinde, zum Beispiel Sklavenjäger und Gejagte, im gleichen Territorium zum Zusammenleben.

Die jungen afrikanischen Staaten sind ausgesprochene Vielvölkerstaaten. So werden in Ghana zum Beispiel 46 Sprachen gesprochen, in Äthiopien 84, in Kongo-Kinshasa 246 und in Nigeria, dem bevölkerungsreichsten Land Afrikas, 434. Viele dieser Völker umfassen nur ein paar tausend Menschen. Aber in fast jedem afrikanischen Staat gibt es mehr als drei grosse, Millionen von Menschen umfassende Völker. Wer die Geschichte europäischer Vielvölkerstaaten kennt (Belgien, Jugoslawien, Österreich-Ungarn, Russland oder die Schweiz), kann ermessen, wie schwierig es ist, zu einem produktiven Zusammenleben zu gelangen – und nicht überall ist es gelungen. Langwierige Auseinandersetzungen um Anerkennung im eigenen Staat, um einen Zugang zur Macht und einen Anteil an den Ressourcen des Landes, sind die Folge. In Afrika kam es deshalb in den vergangenen fünfzig Jahren deutlich häufiger als in anderen Kontinenten zu gewaltsamen Konflikten innerhalb und zwischen den jungen Staaten. Während des Kalten Kriegs hatten die West- und Ostmächte diese Konflikte oft zusätzlich geschürt. Wirtschaftliche Fortschritte sind dadurch immer wieder vernichtet und überlebensfähige soziale Verbände auseinandergerissen und zerstört worden. Das ist einer der wichtigsten Gründe, wieso Afrika heute bei allen Entwicklungsindikatoren das Schlusslicht bildet.

„Hilfe an Afrika ist sinnlos. Am besten überlässt man Afrika sich selbst.“

Es gibt hierzulande Politiker, welche jede Hilfe an Afrika für sinnlos halten und dafür plädieren, Afrika sich selber zu überlassen. Afrikas Kultur mache jede Entwicklungsanstrengung aussichtslos, die Hilfe halte seine korrupten Regierungen an der Macht, positive Änderungen könne es vielleicht erst geben, wenn die AfrikanerInnen sich selber überlassen blieben.

Es ist nicht zu bestreiten, dass Afrika heute wesentlich selbstbestimmter wäre und es ihm wahrscheinlich einiges besser ginge, wenn externe Mächte Afrika sich selber überlassen hätten. Dem ist aber seit mindestens vierhundert Jahren nicht mehr der Fall: Von den Anfängen des transatlantischen Sklavenhandels über die Eroberung im 19. Jahrhundert bis ans Ende der Kolonialzeit zwischen 1956 (Sudan) und 1975 (Angola, Moçambique und Guinea-Bissau) dachte niemand daran, Afrika sich selber zu überlassen. Das hat sich nach der Unabhängigkeit der künstlich geschaffenen Staaten nicht wirklich geändert. Jede Wirtschaftsmacht von einiger Bedeutung ringt heute darum, sich einen Anteil an den Ressourcen des rohstoffreichen Afrikas zu sichern. Die USA und die Sicherheitsstrategen der Europäischen Union betrachten zudem Afrika als mögliche Brutstätte des Terrorismus und als Faktor geostrategischer Instabilität und suchen deshalb Regierungen zu „stabilisieren“, die es keineswegs immer verdienen. Würde die Entwicklungshilfe abgeschafft, würden die grossen Player nur die Gelder streichen, die tatsächlich den Armen nützen. Zur Erlangung von Erdölkonzessionen, wirtschaftlichen Vorteilen und politisch-militärischer Kooperation würden hingegen weiterhin die notwendigen Schmiermittel fliessen.

„Die Hilfe versickert in der Bürokratie der Entwicklungshilfe.“

Die für die Entwicklungszusammenarbeit zuständigen Bundesstellen und die privaten Hilfsorganisationen achten darauf, keine Mittel in der Administration zu verschleudern, weder in der Schweiz, noch in den Partnerländern. Trotzdem braucht es ein Minimum an Administration. Dazu

gehört zum Beispiel das sogenannte Qualitätsmanagement: Wenn ein Projekt oder Programm möglichst breit wirken soll, muss es gut umgesetzt werden. Das bedingt Kontrollen und Evaluationen. Wenn Steuerpflichtige und Spendende erfahren sollen, was mit den Mitteln geschieht, müssen detaillierte Jahresberichte und Statistiken erstellt werden. Auch das verursacht administrative Kosten.

Die meisten Schweizer Hilfswerke, die im Ausland tätig sind, verfügen über das Zewo-Gütesiegel. Dieses Gütesiegel wird durch die Zewo-Stiftung nur dann verliehen, wenn die betreffende gemeinnützige Institution einen bestimmten Prozentsatz von administrativem Aufwand an den Gesamtausgaben nicht überschreitet. Laut Zewo verwenden die Hilfswerke elf Prozent ihrer Einnahmen für die Administration und gut sieben Prozent für Spendensammlung und Werbung. Insgesamt 82 Prozent der Mittel gehen in die Hilfsprojekte. Das ist mehr als bei den gemeinnützigen Organisationen, die in der Schweiz tätig sind: Diese verwenden höchstens 75 Prozent ihrer Mittel für Projekte.

„Wir sollten das Geld lieber für die Armen in der Schweiz ausgeben.“

Die Hilfswerke sind durchaus der Ansicht, dass den Armen in unserem Land geholfen werden muss. Einige Werke, die Entwicklungszusammenarbeit machen, leisten deshalb auch im Inland Hilfe für Bedürftige, die durch das Netz des Sozialstaats fallen – zum Beispiel Caritas, das HEKS, das Rote Kreuz oder das Schweizerische Arbeiterhilfswerk.

Generell gilt, dass die Schweiz natürlich sehr viel mehr zur Verringerung oder Verhütung von Armut im eigenen Land unternimmt als in anderen Ländern. Von jedem hundert Franken des schweizerischen Wirtschaftsprodukts gehen 27 Franken in die Sozialversicherungen und Sozialhilfe. Ohne diese massiven Sozialausgaben wären sehr viele Menschen hierzulande arm. Für Entwicklungszusammenarbeit wendet die Schweiz hingegen nur knapp 40 Rappen pro hundert Franken Wirtschaftsprodukt auf. Das sind knapp 1,5 Prozent dessen, was sie im Inland für die Armutsbekämpfung ausgibt. Wir verlangen, den Betrag für Entwicklungszusammenarbeit bis 2015 sukzessive auf 70 Rappen, also auf 2,7 Prozent der inländischen Ausgaben zur Armutsbekämpfung, zu erhöhen. Niemand kann also guten Gewissens behaupten, dass die Schweiz wegen der Entwicklungshilfe ihre Armen vernachlässigen müsse.