



Armut wird nicht in wenigen Jahren beseitigt

Toni Stadler*, 08.02.2006

Welchen Nutzen hat Entwicklungshilfe? Die Unterstützung ärmerer Länder wird heutzutage radikal in Frage gestellt. Dazu Antworten auf fünf populäre Thesen.

Seit die Uno die Millenniumsziele proklamiert und später die (reichen) OECD-Länder aufgefordert hat, ihre finanziellen Beiträge zur weltweiten Armutsbekämpfung auf 0,7 Prozent des Nationaleinkommens zu erhöhen, ist eine Welle grundsätzlicher Kritik an der Entwicklungszusammenarbeit losgebrochen, die oft fragwürdige Argumente benutzt. Dieser Text geht auf eine Auswahl der häufigsten Argumente ein.

«Obwohl die Industrieländer während Jahrzehnten Milliarden für Entwicklung ausgegeben haben, zeigt sich noch immer kein Erfolg.»

Je nachdem, was zur Kenntnis genommen wird, können die vergangenen 15 Jahre Entwicklungszusammenarbeit als relativer Erfolg bezeichnet werden: Seit der Friedensregelung in Kambodscha um 1990 hat sich ganz Südostasien stabilisiert, auch dank enormer Unterstützung von aussen. Indiens Wirtschaft ist heute so weit fortgeschritten, dass das Land keine Entwicklungszusammenarbeit mehr braucht. Afrika hatte 1950 eine Bevölkerung von 250 Millionen, heute 950 Millionen Menschen, trotzdem sind Armut und Hunger anteilmässig nicht grösser geworden. Die Republik Südafrika hat den friedlichen Übergang von weisser Vorherrschaft zur Demokratie bewältigt, erleichtert durch zahlreiche Entwicklungsprogramme. Die Länder Westafrikas (mit Ausnahme der Elfenbeinküste, Liberias und Sierra Leones) werden heute professioneller und dezentralisierter regiert als vor 15 Jahren. Die meisten Partnerländer der Schweiz in Lateinamerika zeigten 2004 makroökonomische Eckwerte, die besser im Gleichgewicht sind.

Die Armut ist ein Problem von globaler Dimension und Komplexität und wird nicht in wenigen Jahrzehnten gelöst. Als die moderne Schweiz 1848 gegründet wurde, waren Städte wie Zürich, Basel und Genf bereits wohlhabend. Es gab verbreitet Armut in ländlichen Gegenden, nicht nur in Bergtä-

lern. Es wäre interessant auszurechnen, wie viel Bund und Kantone während der letzten 150 Jahre zwecks Armutsbekämpfung im Inland ausgegeben haben. 150 Jahre gezielte Entwicklungspolitik, später Subventionen und Finanzausgleich genannt, waren notwendig, um die heute erträglichen Unterschiede zwischen Arm und Reich in der Schweiz zu erzielen. 1900 hätten Kritiker schreiben können: «Jetzt haben Schweizer Steuerzahler die Bergbauern fast 50 Jahre lang mit Millionen unterstützt, und noch immer ist das Problem nicht gelöst. Geschenkte Strassen und Brücken führen zu Abhängigkeit und Korruption. Bereits fahren Gemeindepräsidenten Daimler-Automobile. Streicht die Hilfe für Bergregionen!» Dieses Gedankenspiel ist kein Plädoyer für eine Dauersubventionierung, sondern ein Aufruf zu mehr Geduld.

«Länder, die keine Entwicklungszusammenarbeit kennen, entwickeln sich besser.»

Damit wird implizit gesagt, Entwicklungszusammenarbeit sei schädlich oder gar der Grund dafür, dass beispielsweise Moçambique nicht so weit entwickelt ist wie Taiwan. Wer so argumentiert, ignoriert den trivialen Grund, weshalb Länder, die viel Unterstützung beziehen, ärmer sind als Länder, die keine Entwicklungsgelder erhalten: In Entwicklung wird in der Regel dort investiert, wo es am meisten Armut gibt. Die ärmsten Länder sind nicht arm, weil es Entwicklungsprogramme gibt; es gibt dort Entwicklungsprogramme, weil die Armut gross ist.

Vergleiche des «erfolglosen» Afrika mit den erfolgreichen Staaten Taiwan, Südkorea, Singapur, Malaysia, Thailand sowie den Wirtschaftssonderzonen Chinas sagen nur etwas aus, wenn man differenziert. Es gibt tiefer liegende Gründe, weshalb gewissen asiatischen Gesellschaften - Indien darf auch dazugezählt werden - der Übergang in die Moderne leichter fällt. In fast allen «Tiger»-Kulturen gibt es seit Jahrhunderten ein rationales, disziplinierendes Bildungssystem mit Schrift, mindestens für die lernbegierigen Schichten. Lange vor der Französischen Revolution machten zumindest China, Thailand, Korea und Teile Indiens Erfahrung mit grossräumigen, relativ effizienten Staatsverwaltungen. In fast allen erfolgreichen asiatischen Gesellschaften (Ausnahme Festland-China) existierte schon seit dem Zweiten Weltkrieg ein einheimisches Besitzbürgertum, das ein Interesse an einem funktionierenden Staat hat.

Zudem waren die Tigerstaaten seit mehr als 30 Jahren nicht mehr in Kriege verwickelt. Das Modell Japan zeigte ihnen nach 1945, dass ein asiatisches Land in allen Bereichen so erfolgreich sein kann wie der Westen. Dies sind wahrscheinlichere Gründe für den wirtschaftlichen und sozialen Sprung nach vorn als die Absenz ausländischer Entwicklungsprogramme. Mindestens zwei der Tigerstaaten, Südkorea und Thailand, widerlegen zudem die These von der «schädlichen» Unterstützung. Korea erhielt bis in die späten 1970er-Jahre ausländische Hilfe von jährlich 200-300 Millionen US-

Dollar. Thailand wurde wegen seiner strategischen Lage im Vietnamkrieg während Jahrzehnten massiv unterstützt, bevor das Land um 1990 den Status eines Schwellenlandes erreichte.

«Entwicklungsländer sind derart korrupt, dass eine Erhöhung der Entwicklungshilfe Geldverschwendung ist.»

Schlechte Regierungsführung in armen Ländern wird von manchen automatisch mit Korruption gleichgesetzt, und Korruption oft automatisch mit der Veruntreuung von Entwicklungsgeldern assoziiert, was Zeitungsleser und Steuerzahler verständlicherweise empört. Zum Ersten: Es gibt Länder mit korrupter Vergangenheit und teilweise korrupter Gegenwart, die während Jahrzehnten gut regiert wurden und sich entwickelt haben, beispielsweise Südkorea und Thailand. Zum Zweiten: Die Korruption in armen Ländern spielt sich hauptsächlich dort ab, wo eine Dienstleistung empfangen wird (einheimische Ärzte, Krankenschwestern, Polizisten oder Lehrer bessern so ihr Salär auf) oder bei der Auftragsvergabe des Staates an Privatfirmen (die Firma «belohnt» zum Beispiel einen Direktor, der Aufträge vergibt). Heutige Entwicklungsprogramme weisen aber einen Grad an Transparenz auf, dass das direkte Abzweigen von Geld schwierig bis unmöglich ist.

Demokratie, gute Regierungsführung und gute Verwaltungsführung - vor 1990 vernachlässigt - sind heute für jedes Entwicklungsprogramm zentral. Die Regierung eines armen Landes steht vor der Herausforderung, dass sie mit einem etwa hundertmal kleineren Budget pro Kopf als die Schweiz ihr Land gut regieren und gut verwalten muss. Demokratie bringt aber nicht automatisch Frieden und beseitigt nicht automatisch die Korruption. Von Europäern sollte man Verständnis und Geduld erwarten für die Schwierigkeiten Afrikas, ist doch die Entwicklung der Demokratie in Europa seit der Französischen Revolution nur nach vielen schrecklichen Rückschlägen gelungen.

Damit Staatsmacht kontrollierbar, also gute Regierungsführung ohne Korruption möglich wird, muss eine politische Kultur heranwachsen, die sich durch eine Ausdifferenzierung in verschiedene Interessengruppen auszeichnet: in selbstbewusste Verbände, seriöse Parteien und eine freie Presse. Die Erfahrung zeigt, dass dieser Prozess nur zum Teil von aussen unterstützt werden kann und viel Zeit braucht. In Osteuropa dauerte dieser Prozess Jahre, in Ländern mit fehlender vorkolonialer Staatstradition Jahrzehnte.

Eine ausgereifte politische Kultur existiert dann, wenn die Mehrheit der Bevölkerung keine Angst mehr vor dem Präsidenten, seinen Beamten und Polizisten hat, sondern der Präsident Respekt vor der Mehrheit seiner Bürgerinnen und Bürger. Der Aufschrei gegen schlechte Regierungsführung, Geldverschwendung und Machtmissbrauch muss letztlich von innen kommen. Ist das erreicht, wird es auch mit dem exorbitanten Lebensstil gewisser afrikanischer Präsidenten zu Ende sein.

«Die Entwicklungsagenturen wollen Entwicklungsgelder um ihrer selbst willen erhöhen.»

Selbstverständlich haben staatlich finanzierte Agenturen einen Hang, sich zu vergrössern, und Entwicklungszusammenarbeit ist davor nicht gefeit. Parlamente tun gut daran, die effiziente Führung ihrer Entwicklungsagenturen immer wieder zu überprüfen. Von der Schweiz mitfinanzierte multilaterale Organisationen wie Uno, Weltbank oder Regionalbanken müssen permanent unter Druck gesetzt werden, um effizienter und wirksamer zu arbeiten. Was den individuellen Eigennutz von Entwicklungsangestellten angeht: Wer in einem OECD-Land aufgewachsen ist, den zieht es als Akademiker in die Privatwirtschaft, in die Verwaltung oder an Hochschulen, aber wegen der Höhe des Salärs kaum in die Entwicklungszusammenarbeit.

«Selbst bei einer Verdoppelung der staatlichen Entwicklungsbudgets können die Millenniumsziele nicht erreicht werden.»

Das stimmt wahrscheinlich, ist aber kein Argument gegen die Erhöhung des globalen Entwicklungsbudgets. Die Millenniumsziele werden nur zu einem gewissen Prozentsatz erreicht werden. Es hängt von den Anstrengungen der OECD-Mitglieder und der Regierungen in Entwicklungsländern ab, um wie viel die Ziele verfehlt werden. Die Schweiz gibt für Entwicklungszusammenarbeit bekanntlich weniger aus als die meisten vergleichbaren Länder Europas.

Die Proklamierung der Millenniumsziele hat viel positive Energie freigelegt, aber gleichzeitig und ungewollt ein falsches Bild des Armutproblems neu belebt: nämlich die Möglichkeit, das Problem innerhalb einer gesetzten Frist lösen zu können. So sehr man sich für die Millenniumsziele einsetzen muss - sie sind bestenfalls Zwischenziele zu weniger Ungleichheit.

Armutsbekämpfung sollte deshalb realistischer und als permanente Aufgabe aller Länder kommuniziert werden. Und es sollte betont werden, dass die öffentliche Hilfe der Industrieländer nur zusammen mit einer stark geförderten lokalen Wirtschaft im ärmeren Partnerland, regiert von einem seriösen Staat, aus der Armutsfalle führt.

*Der Autor ist Schweizer Delegierter beim Entwicklungskomitee der OECD in Paris.

Der Artikel erschien am 08.02.2006 im Tages-Anzeiger.