

Die Trendwende: Mit der Entwicklung ernst machen

Das arme Afrika steht vor den Toren Europas, und Europa verbarrikadiert sich hinter Stacheldrahtzäunen. Und doch schaffen die jungen Männer immer wieder von Marokko aus den Sprung ins gelobte Land. Nicht Liebe zu Europa treibt sie, sondern die Hoffnung auf Geld und Reichtum. Da auch noch so hohe Zäune die Flucht aus afrikanischer Hoffnungs- und Trostlosigkeit nicht aufhalten können, plant nun auch die Europäische Union, die Hilfe für Afrika massiv aufzustocken. Welche Wirkungen wären von einer drastischen Erhöhung zu erwarten? Wird das Geld nicht in Despoten- und Bürokrataschen verschwinden und zu noch mehr Luxuskonsum weniger Reicher führen?

Von Helmut Zell

Schon bevor der große Ansturm auf die spanischen Exklaven Ceuta und Melilla in Marokko begann, gab es eine ganze Reihe von Absichtserklärungen, die Hilfe für Afrika deutlich zu erhöhen. So war die Entwicklung Afrikas eines der Schwerpunktthemen des G8-Gipfels im Juli 2005 in Gleneagles in Großbritannien. Die G8-Staaten beschlossen einen Schuldenerlass, von dem besonders die afrikanischen Länder profitieren. Und sie versprachen, die Hilfe für Afrika von jährlich 25 Milliarden auf 50 Milliarden im Jahr 2010 zu verdoppeln.

Das sind neue Töne. Die reichen Staaten des Nordens wollen endlich Ernst mit der Entwicklung Afrikas machen. Noch sind es Absichtserklärungen. Doch nehmen wir einmal an, die Geber verdoppelten tatsächlich ihre Hilfe an Afrika. Würde dies der Entwicklung Afrikas helfen?

Vielleicht war die Afrikahilfe bisher einfach zu gering, um einen Effekt zu haben? Das behauptet zumindest Jeffrey Sachs, Direktor des *UN Millennium Project* und Professor an der *Columbia University*, in der 2005 erschienenen Studie „*Investing in Development*“. Er belegt seine Argumentation mit einem Beispiel: Nehmen wir an, es gäbe einen großen Waldbrand. Ein Feuerwehrmann wird losgeschickt um zu löschen. Es gelingt ihm nicht. Kritiker des Feuerwehreinsatzes werden nun sagen: „Warum sollten wir mehr Feuerwehrleute schicken? Wir haben doch schon gesehen, dass die Feuerwehr hier nicht helfen kann.“

Beispiel Tansania

Doch wie groß sind die Hilfen für Afrika? Nehmen wir das Beispiel Tansania. Das Land erhält etwa 30 US-Dollar pro Kopf und Jahr - tatsächlich eine homöopathische Dosis. Im Vergleich dazu fließen über 70 Milliarden Euro jährlich an Subventionen und Transferleistungen in den Osten Deutschlands. Das sind mehr als 5.000 Euro pro Kopf und Jahr auf Empfängerseite. Trotzdem stagniert dort die Wirtschaft und die Arbeitslosigkeit liegt immer noch bei 20 Prozent. Würde jemand ernsthaft fordern: Lasst uns diese Hilfen streichen, da sie nicht hilft?

Vehemente Kritik an der Entwicklungshilfe kommt von Afrikanern selbst. So fordert beispielsweise der kenianische Wirtschaftsexperte James Shikwati („*Streicht diese Hilfe*“, *Spiegel* 27/2005), die Entwicklungshilfe überhaupt zu streichen, denn sie helfe nicht den Armen, sondern finanziere riesige Bürokratien, fördere Korruption und erziehe Afrikaner zu Bettlern. Er nennt zwei Gründe: Erstens seien die bisherigen Institutionen und Mechanismen der Entwicklungshilfe ineffektiv und ineffizient. Zweitens seien die afrikanischen Regierungen und Staatsapparate unfähig und korrupt.

Sollte diese Diagnose stimmen, würde auch eine Aufstockung der Hilfe den Ländern Afrikas nicht helfen. Mehr Verschwendung, Korruption und Abhängigkeit wären die Folge. Denn die über viele Jahrzehnte etablierten Institutionen und Instrumente der Entwicklungshilfe werden sich kurzfristig nicht ändern, und die afrikanischen Regierungen sind so wie sie sind.

So ganz falsch ist die Behauptung von James Shikwati vermutlich nicht. Selbst die Weltbank und UNDP beklagen - durchaus selbstkritisch - in ihren jährlichen Berichten (*Human Development Report*) die geringe Effizienz der Entwicklungshilfe. Auch die Ursachen dafür sind bekannt: Entwicklungshilfekonzepete beruhen häufiger auf Plausibilitätsüberlegungen als auf fundierten entwicklungstheoretischen Erkenntnissen. Es gibt eine zu starke Fluktuation von Projektideen, Geber setzen falsche Schwerpunkte und wählen ineffiziente Instrumente. Zu viele Köche rühren in zu vielen kleinen Töpfen. Entwicklungsorganisationen sind in zu vielen Ländern und zu vielen Bereichen

gleichzeitig tätig. Diese Fragmentierung der Hilfe, die zu hohen Verwaltungskosten auf beiden Seiten führt, hat in den letzten Jahren weiter zugenommen. Das UNDP berichtet in seinem neuesten *Human Development Report* von 2005, dass beispielsweise allein in Tansania rund 650 verschiedene Geberprojekte durchgeführt werden. In Folge dieser Vielfalt müssen etwa tansanische Regierungsbeamte jährlich 2.000 Berichte für verschiedene Geber verfassen und mehr als 1.000 Geberdelegationen empfangen. Diese Form der Hilfe ist nicht nur ineffizient, sondern untergräbt die Funktionsfähigkeit des afrikanischen Staates.

Der Entwicklung helfen?

Nehmen wir einmal an, die Geber verdoppelten tatsächlich ihre Hilfe an Afrika. Würde dies der Entwicklung Afrikas helfen? Nehmen wir wieder das Beispiel Tansania. Was würde eine Verdoppelung der Entwicklungshilfe für dieses Land konkret bedeuten? Dazu einige Zahlen: Bei einem Bruttoinlandsprodukt von rund 10 Milliarden US-Dollar und einer Bevölkerung von etwa 35 Millionen beläuft sich das Pro-Kopf-Einkommen in Tansania auf 280 Dollar. Es liegt damit unter einem Dollar pro Tag und Kopf. Die Entwicklungshilfe für das Land betrug in den letzten Jahren jährlich rund eine Milliarde Dollar, oder rund 30 Dollar pro Kopf. Sollte die Entwicklungshilfe für Tansania verdoppelt werden, stiege die Pro-Kopf-Hilfe auf 60 Dollar. Rein rechnerisch würde sich damit das BIP pro Kopf von gegenwärtig 280 Dollar auf 310 Dollar erhöhen. Bei genauer Betrachtung wäre der Effekt geringer, weil erhebliche Ausgaben, etwa für Expertengehälter, Flugkosten, Verwaltungskosten, außerhalb des Landes getätigt werden. Der Effekt wäre also erst mal bescheiden - das durchschnittliche Pro-Kopf-Einkommen läge weiterhin unter einem Dollar pro Tag. Tansania wäre weiterhin eines der ärmsten Länder dieser Erde. Schon dieser einfache Zusammenhang dämpft allzu große Hoffnungen.

Bedenklich sind Hinweise darauf, dass ab einem gewissen Volumen jede weitere Erhöhung der Hilfe ihre Wirksamkeit verliert. Grund dafür können Absorptionsprobleme sein, das heißt es fehlt die Kapazität zur Umsetzung der zusätzlichen Mittel oder es mangelt an sinnvollen Projekten. Eine länderübergreifende Studie des *Centre for Global Development* für die Jahre 1993-2001 zeigt, dass Entwicklungshilfe im Durchschnitt bis zu einem Anteil von 16-18 Prozent des BIP positive Wirkungen hat. Tansania mit einem Anteil von etwa 13 Prozent läge also noch darunter.

30 Dollar pro Kopf an Entwicklungshilfe scheinen nicht viel. Doch aus einer anderen Perspektive schon: Sie beträgt rund 40 Prozent des Staatshaushalts Tansanias. Damit ist Entwicklungshilfe in Tansania „big business“. Sichtbar wird sie vor allem in Dar es Salaam in Form der zahllosen Entwicklungshilfe-Büros, Konferenzen, Fahrzeuge und einer großen Zahl an Entwicklungsexperten. Weniger sichtbar sind die Geldströme, die über die Entwicklungshilfe ins Land kommen.

Leistungsunfähige Staatsapparate

Um Entwicklungshilfegelder in effektive Maßnahmen umzusetzen, bedarf es eines leistungsfähigen Staatsapparats. Praktisch alle Berichte der Weltbank zu Afrika der letzten zehn Jahre bezeichnen die mangelnde Kapazität des öffentlichen Sektors als ein maßgebliches Entwicklungshemmnis. Wie sieht es mit der Leistungsfähigkeit des tansanischen Staatsapparates aus? In den letzten Jahren gab es erhebliche Fortschritte. Der Apparat wurde ver-schlankt, die Ministerien wurden reorganisiert, Verwaltungsabläufe beschleunigt, Transparenz erhöht. Doch noch vieles bleibt zu tun.

Öffentliche Mittel sind generell der Gefahr ausgesetzt, verschwendet oder gar privat angeeignet zu werden. So auch in Deutschland: Trotz Bundesrechnungshof, sehr kritischer Medien, dem Bund der Steuerzahler mit seinem jährlichen Schwarzbuch, einer effektiven Justiz sind Verschwendung, Unterschlagung und Korruption nicht komplett zu unterbinden. Wie soll das in einem afrikanischen Land wie Tansania gelingen, wo diese Voraussetzungen weit weniger gegeben sind? Die Antwort ist einfach: Es ist bisher nicht gelungen und wird auch in absehbarer Zukunft nicht gelingen. Sickerverluste sind unvermeidlich und erheblich. Und sie werden mit einem höheren Mittelzufluss vermutlich überproportional ansteigen.

Größere Korruptionsskandale wie etwa in Kenia sind in Tansania noch ausgeblieben. Ein indirekter Hinweis auf nicht ordnungsgemäße Verwendung öffentlicher Gelder ist aber die Tatsache, dass viele hohe Staatsbeamte in den letzten Jahren zu beachtlichem Wohlstand gekommen sind. Bei strikter Einhaltung der geltenden Gesetze wäre dies wohl kaum möglich gewesen. Die üppigen Villen in Dar es Salaam und die Luxuskarossen davor sagen mehr als jede Statistik.

Die Millenniumsziele formulieren klar: Die Armen sollen reicher werden. Doch diese wissen noch nicht einmal, dass es solche Ziele gibt, während andere schon in den Startlöchern liegen. Consultants und Staatsbeamte verfolgen die Nachrichten über Geberkonferenzen wie den G8-Gipfel mit einem Interesse wie Bauern zur Erntezeit den Wetterbericht oder Ölscheichs die Entwicklung des Rohölpreises. Die tansanischen Akteure sind geübte „rent-seekers“, nicht nur auf oberer

Regierungsebene. Vermutlich sind es noch nicht mal illegale Praktiken wie Korruption, die die größten Säckerverluste in den Kassen der öffentlichen Haushalte verursachen, sondern Missmanagement, Schlamperei und die „kleine Kleptomane“.

Tansania hat in den letzten Jahren eine Reihe von Institutionen eingerichtet, um „good governance“ und die ethische Orientierung unter der Beamtenschaft zu verbessern. Bisher hatten sie aber noch wenig durchgreifenden Einfluss auf die Moral und Mentalität in den öffentlichen Verwaltungen. Vieles bleibt noch Lippenbekenntnis.

Kein Grund, sich abzuwenden

„Wir stehen auch vor Entwicklungen, die zeigen, dass in Afrika etwas dramatisch falsch läuft. Für mich ist das aber gerade kein Grund, sich jetzt abzuwenden. Vielmehr sollten wir darüber nachdenken, was wir in der Entwicklungspolitik und was die Afrikaner selbst verbessern können.“ (Bundespräsident Horst Köhler, *Die Zeit*, 13. Oktober 2005). Also Reformen sowohl auf Geber- als auch auf Nehmerseite.

Was müssen die Geber tun? Weltbank, UNDP, die Europäische Kommission und OECD und andere Geberorganisationen haben zur Reform der Entwicklungshilfe überzeugende Vorschläge vorgelegt. Im Vordergrund steht die Reduzierung der Geber-Fragmentierung zur Senkung der hohen Verwaltungskosten. Richtig ist sicherlich auch die Umstellung auf mehr Budgethilfe an solche Regierungen, die eine einigermaßen ordnungsgemäße Mittelverwendung sicherstellen können. Tansania gehört dazu. Die internationalen Geber haben die Reformbemühungen der tansanischen Regierung honoriert, indem sie die direkten Zuschüsse an den öffentlichen Haushalt erhöht haben. Budgethilfe macht ernst mit dem vielbeschworenen Motto der Entwicklungspartnerschaft. Dies geht nicht ohne Vertrauensvorschuss. Aber Blauäugigkeit wäre auch falsch. Die Konditionierung von Hilfe bleibt notwendig, nur muss sie eindeutig und verständlich sein. Eventuelle Sanktionen müssen die Übeltäter treffen - und nicht die Armen. Die internationalen Geber haben die Erhöhung ihrer Hilfe mit der Forderung nach Verbesserungen der Regierungsführung verknüpft. Während früher eklatante Verstöße gegen gute Regierungsführung weitgehend toleriert wurden, kann nun eine schärfere Gangart eingeschlagen werden: Null-Toleranz gegenüber Misswirtschaft, Unterschlagung und Korruption.

Und was müssen die Afrikaner tun? In Tansania beispielsweise müssen die Verantwortlichen die Regierungsreformen weiter vorantreiben. Aus Lippenbekenntnissen müssen konkrete Fortschritte werden. Die Mentalität in den Amtsstuben muss sich grundlegend ändern, weg von Obrigkeitdenken hin zu Serviceorientierung. Im tansanischen Staatsapparat sitzen heute hochqualifizierte und motivierte tansanische Fachkräfte. Es sind noch zu wenige - sie erreichen keine kritische Masse. Den erforderlichen Mentalitätswandel können sie allein nicht bewirken. Dazu bedarf es der Unterstützung von Außen.

Resümee

Eine Verdopplung der Entwicklungshilfe bei bestehenden Institutionen und Mechanismen bringt wenig. In Verbindung mit den strukturellen Reformen auf beiden Seiten könnte sie jedoch tatsächlich dazu beitragen, die wirtschaftliche Stagnation und Armut in Tansania und in vielen Ländern Afrikas substantiell zu reduzieren. Die Chance ist jetzt da. Angesichts der Vielzahl der Akteure und ihrer unterschiedlichen Interessen wird dies nicht einfach werden. Der Erfolg wird sich in fünf oder zehn Jahren daran messen lassen müssen, in wie weit die Millenniumsziele in den afrikanischen Ländern erreicht worden sind - und auch daran, wie hoch die Zäune zwischen Afrika und Europa bis dahin sein werden.