

Gut gemeint, schlecht gemacht

In den USA sorgt die Schließung von USAID für Kritik, in Deutschland will die FDP das Entwicklungshilfeministerium abschaffen. Die Methoden mögen falsch sein, der Befund ist es nicht unbedingt. Ein Vorabdruck von Rainer Zitelmann.

William Easterly, Professor für Ökonomie und Afrikastudien an der New York University, hält Entwicklungshilfe für weitgehend nutzlos, oft sogar für kontraproduktiv. Eines seiner Beispiele: In zwei Jahrzehnten wurden in Tansania zwei Milliarden US-Dollar (USD) an Entwicklungshilfemitteln für den Straßenbau ausgegeben. Aber das Straßennetz ist nicht besser geworden. Weil die Straßen nicht instand gehalten wurden, verfielen sie schneller, als die Geldgeber neue bauen konnten, berichtet Easterly. Was sich hingegen wirkungsvoll in Tansania entwickelte, war eine gigantische Bürokratie. „Für seine Geldgeber, die das Empfängerland mit tausend Missionen von Entwicklungshilfevertretern im Jahr überfluten, produzierte Tansania jedes Jahr 2400 Berichte.“ Die Entwicklungshilfe habe also nicht geliefert, was die Armen benötigten (Straßen), sondern stattdessen vieles, was den Armen wenig nützt.

Dambisa Moyo stammt aus Sambia und lebt seit Anfang der 1990er-Jahre in den USA, wo sie an der Kennedy School of Government der Universität Harvard einen Master-Abschluss erwarb, später in Großbritannien einen Ph. D von der Universität Oxford in Volkswirtschaftslehre. In ihrem Buch „Dead Aid“ rechnet Moyo mit der Entwicklungshilfe ab: Eine Studie der Weltbank belege, dass mehr als 85 Prozent der Fördergelder für andere Zwecke verwendet wurden als ursprünglich vorgesehen, oft umgeleitet in unproduktive Projekte.

Selbst da, wo die Mittel in an sich sinnvolle Projekte fließen, werden die kurzfristig positiven Folgen von negativen Langzeitfolgen konterkariert, zum Beispiel, weil durch Hilfsprojekte lokale Firmen in den Ländern zerstört werden. Die Öffentlichkeit in den Geberländern interessiert das nicht. Die Projekte sind

weit weg – und ob sie etwas bewirken, wird höchstens in der Wissenschaft hinterfragt.

Befürworter der Entwicklungshilfe verweisen gerne darauf, dass die Armut in den vergangenen Jahrzehnten massiv zurückgegangen ist: 1981 lag die Quote der Menschen, die in extremer Armut lebten, noch bei 42,7 Prozent, im Jahr 2000 war sie bereits auf 27,8 Prozent gesunken, und heute liegt sie unter neun Prozent. Das ist ein toller Erfolg – doch der kam nicht wegen, sondern trotz der Entwicklungshilfe zustande.

Vor allem ist der Rückgang der Zahl der Armen weltweit auf die Entwicklung in zwei bevölkerungsreichen Staaten in Asien – China und in geringerem Ausmaß Indien – zurückzuführen. Beispiel China: Noch Ende der 1950er-Jahre starben beim größten sozialistischen Experiment der Menschheitsgeschichte – Maos „Großem Sprung nach vorne“ – etwa 45 Millionen Chinesen, die meisten an Hunger. Und auch 1981, nach dem Ende von Maos sozialistischer Planwirtschaft, lebten 88 Prozent der Chinesen in extremer Armut.

Erst durch die Einführung des Privateigentums und kapitalistische Reformen ist die Zahl der Chinesen, die in extremer Armut leben, auf heute etwa 0,5 Prozent gesunken. Auch Vietnam, noch Anfang der 90er-Jahre das ärmste Land der Welt, hat durch die seit 1986 einsetzenden marktwirtschaftlichen Doi-Moi-Reformen die Zahl der armen Menschen von 80 Prozent auf unter fünf Prozent gesenkt. Im Jahr 2000 fand eine Studie der amerikanischen Ökonomen Craig Burnside und David Dollar über „Aid, Policies, and Growth“ viel Beachtung. Sie versuchten, den Nachweis zu erbringen, dass unter bestimmten Voraussetzungen – insbesondere wenn die Nehmerländer gut regiert würden – Entwicklungshilfe zum Wachstum beitrage.

Der Ökonom Tomi Ovaska überprüfte die Ergebnisse in einem 2003 veröffentlichten Aufsatz („The Failure of Development Aid“) und stellte Berechnungen für 86 Entwicklungsländer in den Jahren 1975 bis 1998 an. Er kam zum Ergebnis, dass sich Entwicklungshilfe sogar negativ auf das Wachstum auswirke. „Insbesondere stellte sich heraus, dass sich bei einem Anstieg der Entwicklungshilfe um ein Prozent des BIP das jährliche reale Pro-Kopf-BIP-Wachstum um 3,65 Prozent verringert.“ Auch konnte er in den Daten keine Bestätigung für die These von Burnside und Dollar finden, wonach eine bessere Qualität der Regierung zu einer größeren Effektivität der Entwicklungshilfe führe.

Er gelangte daher zu einer anderen Empfehlung: „Entwicklungsländer bei der Schaffung von einem mit freien Märkten kompatiblen wirtschaftlichen Umfeld zu unterstützen, ist ein vielversprechender und potenziell kosteneffizienter Weg, die individuellen Anstrengungen und die Kreativität in diesen Ländern freizusetzen.“

Der bereits zitierte William Easterly verwendete in einem ebenfalls 2003 veröffentlichten Beitrag („Can Foreign Aid Buy Growth?“) die gleichen Daten wie Burnside und Dollar, fügte weitere hinzu und kam zu dem Ergebnis, dass auch der Befund, Entwicklungshilfe habe bei guten politischen Rahmenbedingungen einen positiven Effekt, einer näheren Überprüfung nicht standhält. Eine ausführliche statistische Untersuchung, die über einen Zeitraum von 24 Jahren reichte – von 1970 bis 1993 – kam zu dem Ergebnis, dass Entwicklungshilfe für das wirtschaftliche Wachstum der Länder nichts gebracht hat.

Auch Easterly weist auf das Problem hin, dass die Ergebnisse von Projekten nur selten mit einem Abstand von drei oder zehn Jahren nach ihrer Beendigung geprüft würden. „Die Weltbank überprüft nur fünf Prozent ihrer Darlehen drei bis zehn Jahre nach der letzten Auszahlung darauf, ob sie Auswirkungen auf die Entwicklung hatten.“ Letztlich bedeutet dies, dass man sich für die Auswirkungen der Entwicklungshilfe nicht interessiert oder dass man in Anbetracht der Ergebnisse bewusst nicht näher hinschaut.

Vier Jahre später veröffentlichte Easterly einen weiteren Beitrag zum Thema: „Was Development Assistance a Mistake?“ In den vergangenen 42 Jahren seien 568 Milliarden USD (in Dollarwert des Jahres 2007) nach Afrika geflossen, aber das Wachstum des realen Bruttoinlandsproduktes pro Einwohner sei nicht messbar gewesen. Das oberste Viertel aller Empfängerländer von Entwicklungshilfe habe in diesen 42 Jahren 17 Prozent des Bruttoinlandsproduktes als Hilfe empfangen, doch das Wachstum des Bruttoinlandsproduktes pro Kopf habe nahe null gelegen. Die Länder dagegen, die hohes Wachstum verzeichneten, vor allem Indien, China und Vietnam, hätten vergleichsweise wenig Entwicklungshilfe erhalten.

Seine Gesamtbilanz der Entwicklungshilfe fällt vernichtend aus: „Eine Fokussierung auf die Kreditvergabe und nicht auf die Ergebnisse dieser Kredite; eine Überfülle an Berichten, die niemand liest; ein Hang zu großtuerischen Rahmenplänen und Weltgipfeln; moralische Ermahnungen an alle, anstatt dass

eine Agentur die Verantwortung für irgendetwas übernimmt; ausländische technische Experten, denen niemand zuhört; Krankenhäuser ohne Medikamente und Schulen ohne Schulbücher; Straßen und Wassersysteme, die gebaut, aber nicht instand gehalten werden; durch Entwicklungshilfe finanzierte Regierungen, die trotz Korruption und Misswirtschaft an der Macht bleiben, und so weiter.“ Was wirklich helfe, seien nicht Experten mit der Anmaßung von Wissen, sondern spontane Entwicklungen des Marktes, Entwicklungen, die von unten kommen müssten.

Was Staaten wirklich tun können

Die freie Marktwirtschaft, so erklärt Easterly, funktioniere, aber sie könne nicht von oben verordnet werden. Kapitalismus entsteht – anders als Sozialismus – eben nicht durch staatliche Verordnungen und zentrale Planung, sondern als spontaner, dezentraler Prozess. Die Konsequenz aus dieser Erkenntnis ist für Easterly eine größere Bescheidenheit: „Der Westen kann folglich für arme Länder keine umfassenden Reformen zuwege bringen, die durch geeignete Gesetze und Institutionen für funktionierende Märkte sorgen. Wie wir gesehen haben, beruhen die Regeln, nach denen die Märkte arbeiten, auf einer komplexen Bottom-up-Suche nach den sozialen Normen, Beziehungsnetzwerken und formellen Gesetzen und Institutionen, die den größten Nutzen bringen. Doch damit nicht genug. Diese Normen, Netzwerke und Institutionen reagieren auf veränderte Umstände und wandeln sich.“

Um das zu demonstrieren, bringt Easterly ein Beispiel aus China: In dem kleinen Dorf Xiaogang in der Provinz Anhui – dem Herzen der chinesischen Reisanbauregion – hielten 1978 etwa 20 Familien ein Geheimtreffen ab. Die Menschen waren verzweifelt, denn die Kollektivierung der Landwirtschaft und die Abschaffung des Privateigentums hatten – wie schon zuvor in der Sowjetunion – zu Hunger und extremer Armut geführt.

In vielen Dörfern Chinas gingen die Menschen deshalb dazu über, das Privateigentum de facto wieder einzuführen, obwohl das eigentlich verboten war. Sie teilten das Land auf, und jeder durfte das behalten, was er auf seinem Stück Land erwirtschaftete. Zwar hielten die Dorfbewohner ihre Absprache geheim, aber die Reisproduktion nahm so stark zu und das Ergebnis war so spektakulär, dass sie es nicht dauerhaft verbergen konnten. Als die Bewohner anderer Dörfer davon erfuhren, machten sie es den Bewohnern von Xiaogang nach.

Zu dieser Zeit hatte Deng Xiaoping seine marktwirtschaftlichen Reformen in China begonnen, und der Staat hielt die Menschen nicht mehr davon ab, nach besseren, marktwirtschaftlichen Lösungen zu suchen. Doch schon lange bevor das offizielle Verbot von privater Landwirtschaft 1982 aufgehoben wurde, gab es überall in China spontane Initiativen von Bauern, die das private Eigentum entgegen dem sozialistischen Glaubensbekenntnis faktisch wieder einführten. Das Ergebnis war sehr positiv: Die landwirtschaftliche Produktion stieg rapide an, die Menschen mussten nicht mehr hungern. Und 1983 war fast die gesamte Landwirtschaft in China entkollektiviert.

Das große sozialistische Experiment Maos, dem so viele Millionen Menschen zum Opfer gefallen waren, war beendet. In diesem Buch werde ich am Beispiel von Vietnam und Polen zeigen, dass Regierungen eine wichtige Rolle spielen, die von ihnen „verordneten“ Reformen aber manchmal nur das sanktionierten, was sich schon „von unten“ entwickelt hatte.

In dem renommierten „Journal of Economic Surveys“ veröffentlichte 2009 der dänische Ökonom Martin Paldam von der University of Aarhus einen Aufsatz mit dem Titel: „The Aid Effectiveness Literature: The Sad Results of 40 Years of Research“. Der Ökonom hatte 97 wissenschaftliche Studien zur Wirksamkeit von Entwicklungshilfe unter die Lupe genommen. Er führte mehrere Metaanalysen durch, das sind statistische Verfahren, die Ergebnisse mehrerer Studien zur selben Fragestellung zusammenfassen und auswerten. Sein Befund: „Unsere drei Metaanalysen der Literatur über die Wirksamkeit von Entwicklungshilfe haben keinen Nachweis für einen signifikant positiven Effekt von Entwicklungshilfe ergeben. Wenn es also eine Wirkung gibt, so muss diese lediglich gering sein. Entwicklungshilfe richtig zu leisten hat sich als ein schwieriges Unterfangen erwiesen.“

Die deutschen Ökonomen Axel Dreher und Sarah Langlotz von der Universität Heidelberg sind im Juni 2017 noch einmal der gleichen Frage nachgegangen und haben die Auswirkungen von Entwicklungshilfe auf 96 Empfängerländer in dem Zeitraum von 1974 bis 2009 untersucht. Ihr Ergebnis war, dass die bilaterale Hilfe das Wirtschaftswachstum nicht steigern kann. In den Jahren des Kalten Krieges, so ein weiteres Ergebnis, hatte Entwicklungshilfe sogar einen negativen Effekt auf das Wirtschaftswachstum. „Wir untersuchten auch die Auswirkungen der Entwicklungshilfe auf Ersparnisse, Konsum und Investitionen und können weder in der Gesamtstichprobe noch in unseren Unterstichproben eine Auswirkung der Entwicklungshilfe feststellen.“

Entwicklungshilfe hilft offenbar nicht dauerhaft bei der Bekämpfung der Armut. Damit ist nicht humanitäre Unterstützung gemeint, etwa bei Naturkatastrophen oder Hungersnöten. Solche Hilfen sind richtig und wichtig. Aber das ist nicht das, was mit Entwicklungshilfe oder Entwicklungszusammenarbeit gemeint ist. Wenn die Ergebnisse von zahlreichen wissenschaftlichen Studien so eindeutig sind, warum hält sich dann dennoch so zäh die Überzeugung, Entwicklungshilfe sei der beste Weg, um Nationen aus der Armut zu befreien? Ich denke, es ist das, was ich den Nullsummenglauben nenne. Viele Menschen glauben, arme Länder seien nur arm, weil die reichen Länder ihnen etwas weggenommen haben. Die Folgerung: Die reichen Länder müssten etwas von ihrem Reichtum abgeben, dann werde es den armen Ländern besser gehen.

Der Denkfehler westlicher Gesellschaften

Der amerikanische Ökonom Paul H. Rubin hat gezeigt, dass „folk economics“, also volkstümliche oder laienhafte Vorstellungen vom Wirtschaftsleben, ganz auf die Frage der Verteilung des Reichtums fokussiert sind, nicht jedoch auf dessen Erzeugung. „Der entscheidende Punkt: Das volkstümliche Wirtschaftsdenken beschränkt sich auf eine Ökonomie des Verteilens, nicht auf eine Ökonomie des Schaffens von Wohlstand.

Naive Menschen oder Wirtschaftslaien betrachten Preise als Instrumente zur Verteilung von Wohlstand, aber verstehen nicht den Einfluss, den diese auf die Allokation von Ressourcen und die Produktion von Gütern sowie Dienstleistungen haben. Im volkstümlichen Wirtschaftsdenken ist die Menge der – insgesamt oder von jedem Einzelnen – gehandelten Güter fix und unabhängig vom Preis. Zudem ist jeder Einzelne auf die Verteilung von Vermögen und Einkommen konzentriert ... und nicht auf Effizienzgewinne durch ökonomische Aktivitäten.“

In vorkapitalistischen Gesellschaften beruhte der Reichtum der einen tatsächlich oft auf Raub und Machtausübung, also den Verlusten der anderen. Das Marktsystem basiert jedoch nicht auf Raub und ist kein Nullsummenspiel. Es beruht darauf, dass derjenige reich wird, der die Bedürfnisse möglichst vieler Konsumenten befriedigt. Das ist die Logik des Marktes. Und das für kapitalistische Systeme charakteristische Wirtschaftswachstum ermöglicht es, dass manche Menschen und auch ganze Nationen reicher werden – ohne dass

dies auf Kosten anderer Menschen und Nationen geschieht, die gleichsam automatisch ärmer würden.

Der Autor ist Historiker und Soziologe und Autor mehrerer Bestseller.

9

Prozent der Weltbevölkerung leben heute in Armut. Im Jahr 2000 waren es noch fast 30 Prozent. Ein Erfolg, der aber kaum an Entwicklungshilfe liegt.