

Im Windschatten der Finanzkrise

Widersprüchliches Afrika: Während Hunger und Elend in westlichen Medien Schlagzeilen machen, boomt mancherorts südlich der Sahara die Wirtschaft – und die europäische Finanz- und Schuldenkrise kennt man höchstens vom Hörensagen.

Von Jürg Bürgi*

Wer hierzulande über Afrika spricht, redet wie die Mehrheit der Amerikaner über Europa: schlecht informiert und undifferenziert. Kein Wort davon, dass – südlich der Sahara – von 41 Staaten die Rede ist, von rund 900 Millionen Menschen und unzähligen Kulturen. Und kein Wort von verwirrenden Widersprüchen, von Wohlstand neben unbeschreiblichem Elend, von unternehmerischem Schwung und wissenschaftlichem Eifer neben bleierner Rückständigkeit.

Zwar leiden die afrikanischen Staaten bisher höchstens indirekt unter der Schuldenkrise der Geberländer, wenn sie Kreditzusagen nicht einhalten oder ihre Entwicklungshilfe-Budgets kürzen. Schwieriger sind die strukturellen Probleme: die Unberechenbarkeit der Geldgeber, die zu kurzen Projektfristen und die Forderung nach Gegengeschäften.

Die Entwicklungszusammenarbeit ist seit je her eine Veranstaltung auf holprigem Terrain. Allgemein gültige Gewissheiten gibt es keine. Kurzfristige Erfolge sind trügerisch. Und die fein strukturierten Statistiken lassen beliebig viel Spielraum für Interpretationen.

Typisches Beispiel ist Mosambik: Wer weiss schon, dass sich 2011 weltweit keine Währung stärker entwickelte als der mosambikanische Metical. Gegenüber dem Franken gewann der Kraftprotz aus Südafrika über 20 Prozent an Wert hinzu. Das lange von Bürgerkrieg und Naturkatastrophen gebeutelte Land befindet sich im Aufwind. 2010 wuchs die Wirtschaftsleistung – vor allem angetrieben von der steigenden Nachfrage nach Kohle und anderen Rohstoffen – um

mehr als acht Prozent. Die Kehrseite des Booms waren steigende Preise, die vor allem die Armen trafen: Brot, aber auch Benzin, Strom und Wasser wurden massiv teurer. Mit Subventionen und Steuernachlässen versuchte die Regierung die Verzweiflung zu dämpfen, die sich – bei einem Durchschnittseinkommen von rund 1000 US-Dollar pro Kopf und Jahr – in gewalttätigen Demonstrationen Luft machte.

Als erfolgreich gilt auch Botswana. Hier beträgt das Pro-Kopf-Einkommen – vor allem wegen der Diamantenvorkommen – beachtliche 14 000 US-Dollar. Experten loben «das beste Investitionsklima des Kontinents». Die Administration gilt als musterhaft. Die Säuglingssterblichkeit ist mit 32 auf 1000 lebend Geborene vergleichsweise gering. Die Gesundheitsdienste funktio-

nieren. Die Ärztedichte beträgt 1:2500. Gleichwohl werden die Männer im Durchschnitt nur 58 Jahre alt. 25 Prozent der Einwohner kämpfen mit HIV/Aids; 160 000 Kinder und Jugendliche, das sind zehn Prozent der Bevölkerung, gelten als Aids-Waisen und sind von Unterstützung abhängig.

Mali im Westen des Kontinents gehört dagegen mit einem jährlichen Einkommen von 1200 US-Dollar pro Kopf zu den 25 ärmsten Ländern der Welt. Vier von fünf Einwohnern fristen ihr Leben mit weniger als zwei Dollar pro Tag. Die Säuglingssterblichkeit ist 29-mal höher als in Europa: 116 von 1000 Babys sterben im ersten Lebensjahr. Statistisch muss ein Arzt 12 500 Menschen versorgen. Die Lebenserwartung der Männer beträgt durchschnittlich 51 Jahre, obwohl bloss ein Prozent des 15-Millionen-Volks mit HIV leben muss.

Simple Stammtisch-Erklärungen

Trotz der Unterschiede empfinden und empfangen alle Hilfe aus dem Ausland: Für Mosambik waren es 2009 über zwei Milliarden US-Dollar – das entsprach rund einem Fünftel des Nationaleinkommens. Botswana erhielt 280 Millionen oder knapp 2,5 Prozent des BIP und Mali rund viermal mehr: 1,013 Milliarden oder 11 Prozent des BIP.

Hierzulande, im Parlament ebenso wie an Stammtischen und auf Leserbriefseiten, sind in Sachen Entwicklungshilfe simple Statements beliebt. Eine Eva Greub stellte Anfang Dezember 2011 auf der Website des «Tages-Anzeigers» die rhetorische Frage, «was diese ganze Spenderei für einen Zweck» habe: «Der Staat, also wir alle, spenden ja über diverse Entwicklungsprojekte, die dann in den Säcken der Regierungen landen und das Volk nie erreichen.» Und in der zweiten Januar-Woche 2012 hiess die Aussenpolitische Kommission des Ständerats mit sechs gegen vier Stimmen einen Vorschlag der SVP gut, wonach Länder, die abgewiesene Asylbewerber nicht umgehend zurücknehmen, keine Entwicklungshilfe mehr erhalten sollen.

*Jürg Bürgi war langjähriger Redaktor und Schweiz-Korrespondent des Nachrichtenmagazins «Der Spiegel».



Geschäftsviertel in Mosambiks Hauptstadt Maputo: Die Nachfrage nach Rohstoffen lässt die Wirtschaftsleistung pro Jahr um über acht Prozent wachsen. Foto: Julien Chatelin/laif



Möbelladen in Mosambik: Das kriegsversehrte Land befindet sich heute im Aufschwung. Foto: Trygve Bolstad/Panos



Markt in Makuti (Mosambik): Die Kehrseite des Booms sind stark steigende Preise. Foto: Véronique Durruty/Getty Images/laif/Panos

Nicht weniger klischeebehaftet ist der Diskurs der Afrikaner selbst. Der einflussreiche senegalesische Publizist Demba Moussa Dembélé, Direktor des Forum Africain des Alternatives, macht gern die Weltbank, den Internationalen Währungsfonds oder die Welthandelsorganisation für die Entwicklungsdefizite verantwortlich. Bestechung und Bestechlichkeit dagegen hielt er in einem Interview mit der Finanzzeitung «Les Afriques» zwar für ein «abscheuliches Verbrechen», aber nicht für ein Entwicklungshindernis.

Das Klischee der Korruption

Tatsächlich ist die Bestechlichkeit von Regierungsstellen in Afrika südlich der Sahara, wie der Korruptionsindex 2011 von Transparency International belegt, nicht weiter verbreitet als in anderen Weltgegenden. Botswana, das am wenigsten korrupte Land Afrikas, liegt mit Rang 32 von 182 gleichauf mit Portugal, und deutlich vor Polen (41.). Vor den EU-Mitgliedern Litauen (50.), Ungarn (54.) und Tschechien (57.) rangieren die Kapverdischen Inseln (41.) und Ruanda (49.). Italien mit Rang 69 liegt gleichauf mit Ghana, Griechenland (80.) und Bulgarien (86.) sind schlechter eingestuft als Sambia und Lesotho (beide 77.) Indien erscheint erst auf Rang 95 und Argentinien wie Mexiko auf Rang 100 – zusammen mit den afrikanischen Staaten Malawi, Tansania, Gabun, Benin, Burkina Faso und Madagaskar.

Ohnehin sind radikale Kritiker der Entwicklungszusammenarbeit in Afrika seit Langem überzeugt, dass Hilfe von aussen mehr Schaden stiftet, als sie Nutzen bringt. Sie lehnen deshalb jede Hilfe ab und setzen ganz auf die eigene Kraft und den natürlichen Reichtum des Kontinents. Die sambische Volkswirtschaftlerin Dambisa Moyo, in Harvard und Oxford ausgebildet, mit Erfahrungen bei Weltbank und Goldman Sachs, ist eine der Wortführerinnen dieser Richtung. Vor zwei Jahren empfahl sie, bis in zehn Jahren mit der Hilfe ganz Schluss zu machen. Nur auf sich selbst gestellt, lautet ihre Überzeugung, könnten sich die Völker Afrikas aus ihrer demütigenden Abhängigkeit befreien.

So gut solche Ansichten besonders bei konservativen Politikern in den Geberländern ankommen, so energisch werden sie von Entwicklungshilfe-Experten abgelehnt. Einer ihrer Exponenten ist der US-Ökonom Jeffrey Sachs, der als Berater des UNO-Generalsekretärs und als Direktor des Earth Institute an der Columbia University nicht müde wird, für grosszügige Entwicklungshilfe zu werben. Die Armut, ist er überzeugt, könne mit 200 bis 250 Milliarden US-Dollar pro Jahr ausgerottet werden. Das ist doppelt so viel, wie derzeit für Entwicklungshilfe ausgegeben wird, aber trotzdem «ein Schnäppchen», findet Sachs: «Viel billiger als Hungerhilfe. Viel billiger als Krieg zu führen. Und viel billiger als sich mit Massenmigration herumschlagen.» Und der Clou dabei: 200 Milliarden Dollar machen weniger aus als ein Prozent des Einkommens der reichen Länder.

Wenigstens 0,7 Prozent ihres Nationaleinkommens, argumentiert Sachs, müssten für die Hilfe an die armen Länder aufgewendet werden. So hat es die UNO-Generalversammlung erstmals 1970 beschlossen und seither mehrfach bekräftigt. Mit aufsehenerregenden Auftritten hält der Professor das Thema vor allem in seinem eigenen Land – Entwicklungshilfebudget 2010: 0,21 Prozent des BIP – am Kochen.

Nicht weniger als die amerikanische nehmen auch europäische Regierungen Rücksicht auf die Skepsis ihrer Wähler gegenüber der Entwicklungshilfe. Indem sie aber einen Teil von Sachs' Argumentation übernehmen – Hilfe ist billiger und macht weniger Ärger als die Abwehr von «Wirtschaftsflüchtlingen» – und gleichzeitig den Fokus ihrer Bemühungen auf die Kräftigung staatlicher Strukturen richten, lassen sich die Budgetposten leichter verteidigen. Denn ohne funktionierende Administration, vor allem ohne ein seriöses Budget- und Rechnungswesen, und ohne Rechtssicherheit ist jede eigenständige Entwicklung, wie sie auch Dambisa Moyo vorschwebt, blosser Illusion.

Entwicklungshilfe ist billiger als die Abwehr von Flüchtlingen.

Auch die Weltbank, von kritischen Geistern gern als verlängerter Arm multinationaler Konzerne und amerikanischer Machtansprüche verschrien, hat ihre Politik neu ausgerichtet. Die Zeiten der neoliberalen Empfehlungen zur «strukturellen Anpassung», die das Elend vielerorts verschlimmerten, sind passé. Heute heisst es keynesianisch, fragile Volkswirtschaften sollten staatliche Arbeitsbeschaffungsmassnahmen langfristig anlegen. Die Bank ersetzt ihre Darlehen für Strukturanpassung durch Kredite für Entwicklungsprojekte.

Neue Formen der Förderung

Die Abkehr vom Glauben, der Kampf gegen die Armut sei nur durch die Förderung der Marktwirtschaft zu gewinnen, erfasste nach der Weltbank auch andere Organisationen. Die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) veröffentlichte «Grundsätze für ein zweckmässiges Engagement in fragilen Staaten und Situationen». Und das UNO-Entwicklungsprogramm UNDP riet den Gebern, ihre Konzepte den lokalen Verhältnissen anzupassen und nicht mehr überall nach demselben Muster zu verfahren.

Auch die Schweiz hat sich diese Empfehlungen zu eigen gemacht. Die Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (Deza) und das Staatssekretariat für Wirtschaft (Seco) arbeiten seit einigen Jahren mit- statt gegeneinander, konzentrieren sich auf Schwerpunkte, nehmen Rücksicht auf die Bedingungen der Hilfeempfänger und orientieren sich an gemeinsam vereinbarten Zielen.

Grundlage der neuen Politik ist seit 2005 die Paris Declaration on Aid Effectiveness. Vertreter von Geber- und der Empfängerstaaten einigten sich auf Grundsätze künftiger Zusammenarbeit. Besonders wichtig ist dabei die Eigenverantwortung der Empfänger und die beidseitige Rechenschaftspflicht. Die OECD sorgt dafür, dass die Grundsätze eingehalten werden. Neben das Zauberwort der Good Governance trat der Schlüsselbegriff der Mutual Accountability: Geber und Empfänger sind gemeinsam für die Ergebnisse verantwortlich. 2008 wurden die in Paris unterzeichneten Grundsätze in der Accra Agenda for Action präzisiert.

Schwellenländer mischen mit

Die Neuordnung der Entwicklungszusammenarbeit führte weltweit zu einer Dynamisierung, speziell in Afrika. Die Regierungen wissen, dass ihre Arbeit genau beobachtet wird. «Gute Regierungsführung» gehört zu den wichtigsten Bedingungen für Unterstützung. Gleichzeitig ist den westlichen Partnern klar, dass ihnen führende Schwellenländer – Brasilien, Indien, China – Konkurrenz machen. Viele afrikanische Regierungen können auswählen, wer ihnen beim Bau von Strassen, Schulen und Krankenhäusern helfen darf. Besonders China wird von der westlichen Konkurrenz mit Argwohn beobachtet. Es heisst, die Chinesen seien in erster Linie an Rohstoffen interessiert, sie kümmern sich nicht um Menschenrechte und hätten nichts gegen Diktatoren.

Das mag schon stimmen. Nur: Verhalten sich andere Geldgeber anders? Auch grosse westliche Geber erwarten Gegenleistungen, und viele von ihnen lassen sich mit dem Teufel ein, wenn ein gutes Geschäft lockt, wie eine Studie des Heidelberger Professors Axel Dreher belegt. Die Chinesen betonten offen den gegenseitigen Nutzen ihrer Anstrengungen. «Das ist aufrichtiger», schreibt Dreher, «als die Beteuerungen vieler westlicher Geber, die für humanitäre und entwicklungsorientierte Ziele als alleinige Vergabekriterien plädieren und dennoch ihre wirtschaftlichen und politischen Eigeninteressen verfolgen.»

Auch die Wirklichkeit der Schweizer Entwicklungszusammenarbeit spielt sich mittlerweile überwiegend jenseits von Brunnenbau und Viehwirtschaft ab, die hierzulande als besonders sinnvoll gelten. Statt in einzelne Projekte fliesst ein Grossteil des Geldes aus Bern als Budgethilfe direkt in die Kassen des Empfängerlandes. Meist schliessen sich mehrere Geber zu einer Gemeinschaft zusammen, um Zielsetzungen und Kontrollmechanismen auszuhandeln.

Vor 15 Jahren gehörte die Schweiz in Mosambik zu den Pionieren dieser Form der Zusammenarbeit. Die Methode hat sich bewährt. 2008 erhielt das südostafrikanische Land von einem Konsortium von 19 Staaten 500 Millionen Franken Budgethilfe. Das machte fast 16 Prozent des Haushalts aus. In anderen Empfängerstaaten ist der Anteil kleiner: 12 Prozent in Tansania (2008/09), sieben Prozent in Ghana (2009). Auch die Grösse

der Geber-Gruppen variiert: In Tansania waren es 14, in Ghana elf und in Burkina Faso neun.

Der Vorteil dieses Arrangements liegt für die Geber auf der Hand: Mit einem relativ bescheidenen Kredit kann im Verbund mit den Partnern relativ viel bewegt werden. Zudem können engagierte Staaten bei der Leitung des Steuerungsausschusses Profil gewinnen. Die Empfänger andererseits profitieren von der geballten Ladung Geld. Sie haben einen Adressaten, von dem sie sicher sein können, dass er die Arbeit ernst nimmt und keine leeren Versprechungen macht.

Die Zeiten, als Hilfe aus Brunnenbau bestand, sind vorbei.

Richard Gerster, lange Jahre Geschäftsführer der Arbeitsgemeinschaft der Hilfswerke (heute: Alliance Sud) berät mit seinem Unternehmen Gerster Consulting sowohl Nichtregierungsorganisationen als auch Regierungsstellen. Für das Seco resümierte er die Erfahrungen der Schweiz mit der Budgethilfe. In Tansania, seit Jahrzehnten ein Schwerpunkt schweizerischer Entwicklungszusammenarbeit, war die Schweiz 2008 mit einem Beitrag von sechseinhalb Millionen Franken mit Abstand der kleinste Geber. «Wenn 14 Geber mit über 800 Millionen Schweizer Franken an Budgethilfe zusammenspannen», zitiert Gerster den Schweizer Botschafter, «steht für die Regierung viel auf dem Spiel. So hat auch die Schweiz viel mehr Einfluss als im Rahmen eines einzelnen Projekts.»

Mehr Verantwortung angesagt

Andererseits billigen die Geber den Empfängern auch mehr Verantwortung zu – was sich auch auf die bilaterale Projekt-Unterstützung auswirkt, die normalerweise zum Hilfe-Mix gehört. Und wenn das Vertrauen gerechtfertigt erscheint, sind für einzelne Vorhaben auch private Geldgeber zur Stelle.

Auch dafür bietet Tansania Anschauungsmaterial. 1957, noch vor der Unabhängigkeit des Landes, richtete der Gründer des Schweizerischen Tropeninstituts, der Basler Zoologie-Professor Rudolf Geigy, in Ifakara ein Feldlaboratorium zur Erforschung der Erreger bedeutender Tropenkrankheiten – Rückfallfieber, Schlafkrankheit, Malaria – ein. Zwei Jahre später brachte Geigy einen Vertreter der (damaligen) Konkurrenzfirma Ciba mit, um im Auftrag der Schweizer Regierung beim späteren Präsidenten Julius Nyerere abzuklären, wie die Eidgenossenschaft dem neuen Staat beistehen könnte.

Fünfzig Jahre später sind dieselben Institutionen immer noch vor Ort, wenn auch unter neuen Namen. Jetzt ist es die Novartis Stiftung für Nachhaltige Entwicklung, welche die Ausbildungsstätte für Gesundheitspersonal unterstützt, die Rudolf Geigy 1961 gegründet hatte.

Und das Schweizerische Tropen- und Public-Health-Institut engagiert sich weiter als Partner des Ifakara Health Institute, der Nachfolge-Institution von Geigys Experimentierstation.

Die Zusammenarbeit privater Unternehmen und öffentlicher Körperschaften zur Verbesserung der Lebensbedingungen in den armen Ländern gehört mit der Verstärkung der Budgethilfe und den Regeln der Erklärung von Paris zur Entwicklungsstrategie von UNO und OECD. Anfang Dezember 2011 unternahm Entwicklungsexperten im südkoreanischen Busan den Versuch, nicht nur die Schwellenländer, sondern auch die Privatwirtschaft stärker in die Pflicht zu nehmen.

Viel Konkretes ist dabei noch nicht herausgekommen, zumal – vor allem in der angelsächsischen Geschäftswelt – die Verantwortung für die Allgemeinheit keine Tradition hat. Besonders für US-Manager muss sich auch soziales Engagement auszahlen. Der Gedanke, dass sich ehrliche Zuwendung ohne Hintergedanken im Reputationskapital einer Firma niederschlägt und auch die Kultur eines Unternehmens mitprägt, ist ihnen fremd.

Gutes Geschäft für Novartis

Anders ist nicht zu erklären, wie Novartis-CEO Joe Jimenez kurz vor Weihnachten 2011 im Gespräch mit der «Basler Zeitung» sein Bekenntnis zur Novartis Stiftung für Nachhaltige Entwicklung beiläufig mit der Meinung garnierte, «wir sollten dieses soziale Engagement durchaus mit dem Geschäft verbinden».

Er sagte auch gleich, wie er sich das vorstellt: «Wir haben mit Sandoz eine hervorragende Firma für Generika. Nun können wir unser Malaria-Programm benutzen, um bei den lokalen Behörden mehr Aufmerksamkeit für Sandoz zu bekommen. So können wir helfen, Zugang zu günstigeren Generika zu gewährleisten – das müssen dann nicht unbedingt Medikamente gegen Malaria sein.» Abgesehen davon, dass Sandoz-Produkte

Basler Pharmafirmen verbinden Entwicklungshilfe mit Business.

im Vergleich zu den in Afrika verbreiteten Generika indischer Hersteller kaum konkurrenzfähig sind, kratzt das Statement grundsätzlich an früheren Bekenntnissen des Unternehmens zur Solidarität mit Benachteiligten.

Wer will, darf nun werweissen, was die Unterstützung der Firma für den «Global Compact» noch wert ist. Novartis-Präsident Daniel Vasella hatte die Vereinbarung, die die Signatäre zur lückenlosen Einhaltung der Erklärung der Menschenrechte und weiterer UNO-Deklarationen, darunter die «Rio-Erklärung über Umwelt und Entwicklung», verpflichtet, im Jahr 2000 als einer der ersten Konzernleiter unterschrieben.

► tageswoche.ch/+avymb