



Geförderte Kaffeebohnen: Die Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) unterstützt diese kenianische Kaffee-Kooperative. Foto © 2012 Photothek

Vor allem an elende Verhältnisse denken wir in der westlichen Welt, wenn von Entwicklungsländern die Rede ist. Drei „K“ prägen unsere Sicht auf Afrika: Krise, Korruption und Konflikt. Positive Entwicklungen, wie die erfolgreiche Bekämpfung der Armut durch Investitionen, werden dagegen eher selten thematisiert. In den vergangenen vierzig Jahren ist es jedoch gelungen, die Anzahl der in Armut lebenden Menschen zu halbieren und eine Mittelschicht zu etablieren. Neue Technologien sind gerade in Entwicklungsländern entstanden.

All das wird leider viel zu wenig wahrgenommen. Entsprechend basiert auch die deutsche und europäische Entwicklungszusammenarbeit noch viel zu häufig auf einem veralteten Bild afrikanischer Länder. Nur selten werden Akteure aus Entwicklungsländern als wirkliche Partner auf Augenhöhe gesehen. Wissenstransfer findet weiterhin fast ausschließlich in Richtung der Partner in den Entwicklungsländern statt, zumeist jugendliche Freiwillige aus Europa oder den Vereinigten Staaten sollen dabei helfen. Freihandelsverträge der EU sind ohne belehrende Kapitel zu Menschenrechten, Umweltschutz und Sozialem nicht mehr denkbar. Westliche Regierungen verlagern zudem immer mehr Aufgaben in diesem Feld auf ihre Unternehmen, die international tätig sind. Die beschönigende Überschrift lautet dann „Nachhaltigkeit der Lieferketten“.

Um nicht missverstanden zu werden: Es ist richtig, dass Wissen transferiert wird und dass Menschenrechte überall eingehalten werden. Auch Umweltschutz ist ein globales Anliegen; alle müssen sich beteiligen. Dennoch stellt sich die Frage, ob Entwicklungszusammenarbeit immer ein Oben und Unten sowie staatliche Planung braucht und ob die Maßstäbe westlicher Länder für alle gelten müssen. Oder kann man die Zusammenarbeit so organisieren, dass alle Seiten gleichberechtigt ihre Interessen, Kenntnisse und Lösungsvorschläge einbringen können?

Im Zentrum dieses Beitrages steht die Frage nach den Erfordernissen einer solchen zeitgemäßen Entwicklungszusammenarbeit. Dazu werden zunächst Ziele definiert, die sich nicht zufällig an den oben angedeuteten Kriterien der Nachhaltigkeit orientieren. Danach geht es um Prinzipien der Entwicklungszusammenarbeit; hier setzen wir den drei „K“ vier „W“ entgegen: Würde, Widerspruchsfreiheit, Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit. Wir diskutieren, inwiefern die vorherrschende Form der EZ die Ziele zu erreichen hilft und den Prinzipien genügt. Abschließend schlagen wir einen Grundriss zeitgemäßer Entwicklungszusammenarbeit vor, der von der gängigen Praxis zum Teil erheblich abweicht.

Es ist nicht so einfach, die Ziele der Entwicklungszusammenarbeit zu definieren. Bescheidenheit ist von besonderer Bedeutung. Denn zunächst muss ins Kalül gezogen werden, dass die EZ die politischen Anstrengungen der Regierungen in Entwicklungsländern bestenfalls unterstützend begleiten kann. Es steht außer Frage, dass der Erfolg von Bemühungen zu einer möglichst nachhaltigen Entwicklung von überwiegender Bedeutung ist. Die Qualität der Regierungsführung, also der Rechtsstaatlichkeit, der Existenz und Durchsetzung von Eigentumsrechten, der Korruptionsbekämpfung, der Achtung von politischen und wirtschaftlichen Freiheitsrechten wie der Meinungs- und Berufsfreiheit abhängt. Die moderne Entwicklungsforschung hat dies prägnant zusammengefasst: „Institutions matter!“ Deutsche Entwicklungspolitik kann somit einen institutionellen Wandel hin zu einer besseren Regierungsführung unterstützen.

Im engeren Sinne sind die Ziele der Entwicklungspolitik durch die Sustainable Development Goals (SDGs) recht gut beschrieben, die die Vereinten Nationen ausgerufen haben und bis zum Jahr 2030 erreichen wollen. Die 17 Ziele definieren ein menschenwürdiges Leben in einer funktionierenden Umwelt. Die Grundlage bildet das Konzept der Nachhaltigkeit mit seinen drei Dimensionen der ökologischen, ökonomischen und sozialen Nachhaltigkeit, die auch als Zielgrößen der EZ avisiert werden.

Mit Blick auf die ökologische Nachhaltigkeit geht es zunächst darum, lokale Umweltschäden zu reduzieren oder zu vermeiden. Zweitens ist die Situation der Entwicklungsländer vermutlich stärker als in Industrieländern vom Klimawandel beeinflusst. Aktiver Klimaschutz nimmt deshalb Entwicklungsländer mehr oder weniger automatisch in den Blick; Unterstützung bei eigenen Anstrengungen der Entwicklungsländer ist zusätzlich hilfreich. Die ökonomischen Ziele sind leicht definiert. Auf der Mikroebene stehen neben der Schaffung von Arbeitsplätzen die Förderung des Unternehmertums und die Herausbildung einer Mittelschicht. Auf der Makroebene sind staatliche Strukturen wie Steuerbehörden, bessere Infrastruktur, zum

Beispiel für Kommunikation, Energieversorgung und Transport, sowie die Stärkung wirtschaftsnaher Dienstleistungen zu nennen. Schließlich gibt es eine ganze Reihe selbsterklärender sozialer Ziele. Dazu gehören die Beseitigung der Armut, bessere Gesundheits- und Wasserversorgung sowie Abwasserentsorgung, Bildung für alle und Geschlechtergerechtigkeit.

Es ist wichtig klarzustellen, dass diese Ziele keiner Hierarchie unterliegen. Dennoch haben ökonomische Ziele insofern eine besondere Bedeutung, als sie die Zielerreichung auch der anderen beiden Dimensionen begünstigen. Die Schaffung von Arbeitsplätzen und Einkommen für die Menschen befördert über die Schaffung kaufkräftiger Nachfrage auch das Angebot verbesserter sozialer Leistungen wie etwa der Gesundheitsversorgung und die Anwendung effizienterer und umweltfreundlicher Technologien. Grundsätzlich kann die ökonomische Nachhaltigkeit einerseits als Zwischenziel, somit als untergeordnet, andererseits aber als hinreichende Bedingung für das Erreichen der anderen beiden Ziele, mithin als übergeordnet, betrachtet werden. Im Entwicklungszusammenhang wird diese Logik gelegentlich überschauen. Wenn nun also Klarheit besteht zu den Zielen von Entwicklungspolitik, dann ist es entscheidend, dass bei ihrer operativen Umsetzung einige Grundprinzipien beachtet werden. Wir fassen sie zusammen als die vier „W“:

■ **Würde.** Der Begriff gleichberechtigter Zusammenarbeit muss ernst genommen werden. Doch offenbar besteht immer noch das Bild der unreifen Entwicklungsländer, denen der Westen Grundlagen guter Regierungsführung (Governance) beibringen muss. Dazu werden einige Instrumente gewählt, die aus politökonomischer Sicht zum Teil durchaus passend erscheinen, beispielsweise an bestimmte Reformen gebundene Entwicklungshilfe oder Schuldenerlass. Vielfach werden interne Reformen an externe Sanktionen oder Hilfen geknüpft; das kennen wir auch aus Europa. Andere Instrumente wie das geplante Gesetz zur Nachhaltigkeit der Lieferketten oder der Freiwilligendienst von Abiturienten haben jedoch eher den Charakter von Erziehungsmaßnahmen. Man stelle sich vor, die Vereinten Staaten würden 18-jährige Männer und Frauen nach Europa schicken, um beim Aufbau einer Schule zu helfen! Besonders problematisch in dieser Hinsicht ist die Entwicklungshilfe: Oft wird

die Agenda von den Interessen der Geber geprägt. Das führt zu Arroganz und Weltfremdheit; der Ökonom William Easterly nennt dies „The White Man's Burden“. Dann fehlt den Begünstigten der Bezug, sie betrachten die Projekte nicht als die ihrigen. Schließlich fällt das sogenannte Samariter-Dilemma in diese Kategorie: Durch permanente Hilfe und Bevormundung verlieren die Begünstigten die Eigeninitiative. Lord Peter Bauer von der London School of Economics (LSE) hat schon 1960 auf diese Probleme hingewiesen, viele empirische Studien haben sie bestätigt. Regelmäßig fordern Unternehmer genauso wie politische Entscheidungsträger aus Afrika, dass es nicht um Hilfe gehe, sondern um Investitionen und Handel – um Transaktionen also, die dann abgeschlossen werden, wenn sie für beide Vertragspartner vorteilhaft erscheinen.

„Ownership“ ist entscheidend: Demokratisch gewählte Regierungen in Afrika müssen die Entwicklungsziele für ihre Länder bestimmen. Ausländische Partner können sich innerhalb dieser politischen Agenda unterstützend betätigen, wenn vorgeschlagene Vorhaben für beide Seiten von Interesse sind. Unternehmen aus Europa werden bei der Auswahl möglicher Zielländer für ihre Vorhaben aber natürlich auch Faktoren wie politische Stabilität, Pressefreiheit oder Rechtssicherheit berücksichtigen. Insofern konkurrieren afrikanische Länder um Investitionen; sie werden dann besonders erfolgreich sein, wenn sie für möglichst gute Rahmenbedingungen sorgen. Eine Kombination aus zwischenstaatlicher Zusammenarbeit und marktwirtschaftlichem Wettbewerb kann also für mehr Würde in der Zusammenarbeit sorgen.

■ **Widerspruchsfreiheit.** Gut gemeint ist oft das Gegenteil von gut gemacht. Damit gute Absichten das gewünschte Ziel erreichen und nicht konterkarieren, braucht es ein genaues Verständnis von Markt- und Anreizmechanismen. Beispiel Lieferkettengesetz: Wenn der berechtigte Wunsch nach Einhaltung der Menschenrechte zu Gesetzen führt, die es deutschen Mittelständlern erschweren, in Entwicklungsländern tätig zu werden, werden sie sich zurückziehen. Unternehmen aus anderen Teilen der Welt, in denen Menschenrechte möglicherweise eine geringere Rolle spielen, dürften die frei werdenden Plätze einnehmen. Das schwächt die Erreichung der Nachhaltigkeitsziele und bewirkt letztlich das Gegenteil. Auch finanzielle Hilfe zur Korruptionsbekämpfung kann das Gegenteil bewirken, da es bei manchen Projekten um relativ große Summen geht, die Korruption erst einmal anstacheln könnten.

Die Arbeit der staatlichen Entwicklungsagenturen verdrängt zudem regelmäßig private Initiativen, die im Zweifel zielgenauer und besser durchgerechnet sind.

■ **Wirksamkeit.** Vor allem aus den oben beschriebenen Gründen ist Entwicklungshilfe in der noch immer am häufigsten praktizierten Form in der Regel nicht wirksam. Eine breite wissenschaftliche Literatur hat die Frage der „Aid Effectiveness“ intensiv untersucht und kommt zu ähnlichen Bewertungen. Den Gebern kommt es darauf an, ihr Geld loszuwerden – sonst gibt es im Jahr darauf weniger. Viele staatliche Entwicklungshilfeorganisationen funktionieren wie Bürokratien. Der Ökonom William Niskanen hat schon vor fast 50 Jahren schlüssig gezeigt, dass solche Organisationen nicht an einer Optimierung des Ergebnisses, sondern an der Maximierung ihres Budgets interessiert sind. Das ist nicht boshaft, sondern anreizkompatibel. Deshalb werden auch effektive, mit Konsequenzen versehene Evaluationen von Projekten der Entwicklungszusammenarbeit eher selten vorgenommen. Kritiker der klassischen EZ haben keinen leichten Stand. Hinzu kommt: Eine Hilfszahlung wirkt wie ein Ressourcenfonds. Als Folge droht eine Aufwertung der Währung des Nehmerlandes, unter der dann die dortige Exportindustrie leidet.

■ **Wirtschaftlichkeit.** Entwicklungszusammenarbeit wird in der Regel streng von der Außenwirtschaftspolitik getrennt. Es wird so getan, als ob ökonomi-

sche Aspekte unbedeutend sind. Handel und Investitionen werden von Akteuren der EZ auch heute noch oft argwöhnisch betrachtet. Gleichzeitig sorgt die Handelspolitik der Industrieländer der OECD regelmäßig dafür, dass Exporte aus Entwicklungsländern trotz etlicher Präferenzabkommen und -programme durch Protektionsmaßnahmen behindert werden.

Die Entwicklungshilfe des einen Ministeriums in den Industrieländern kann nicht sinnstiftend investiert werden, da andere Ressorts Exporte aus Entwicklungsländern behindern. Dabei könnte ein koordiniertes Zusammenwirken von Entwicklungs- und Außenwirtschaftspolitik große Synergien ergeben, wenn etwa Menschen vor Ort in Berufen ausgebildet werden, die auch von privaten internationalen Investoren benötigt werden. Fehlende Koordination ist unwirtschaftlich, sie ist teuer auch für die Geber. Mögliche Entwicklungsprojekte sollten daher entsprechend ihres Beitrags zu den Nachhaltigkeitszielen priorisiert und nur jene Projekte ausgereicht werden, die den höchsten Beitrag versprechen. Dabei muss die Schaffung von Arbeitsplätzen und Einkommen besonderes Gewicht bekommen, weil sie sich auf alle anderen Nachhaltigkeitsziele positiv auswirkt.

Die gegenwärtig von den meisten westlichen Regierungen praktizierte Entwicklungspolitik ignoriert die vier „W“ weitgehend. In seinem jüngst vorgestellten Reformkonzept will das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) seine Aktivitäten str-

ategisch ausrichten und auf Länder konzentrieren, die sich guter Regierungsführung verschreiben. Das Konzept „BMZ 2030“ ist grundsätzlich vernünftig und ein Schritt in die richtige Richtung. Dennoch setzt die deutsche Politik weiterhin vor allem auf traditionelle Entwicklungshilfe in verschiedenen Formen, die, wie oben ausgeführt, nicht nur positive Folgen hat. Auch wenn einzelne Aspekte sinnvoll und moralisch gerechtfertigt sind, verfehlt die EZ westlicher Länder regelmäßig ihre eigentliche Aufgabe und schadet gelegentlich mehr, als dass sie hilft.

Wie kann ein moderner entwicklungspolitischer Ansatz aussehen, der nachhaltig ökonomische, ökologische und soziale Entwicklung erreicht? Wir stellen dabei die Bedeutung privatwirtschaftlicher Investitionen in den Mittelpunkt unserer Überlegungen. Wenn Investitionen als Ergebnis von Verhandlungen zwischen Investoren, privaten Partnern vor Ort oder Regierungen auf Augenhöhe entstehen, dann haben sie einen Prozess von marktbasierem Austausch durchlaufen. Nicht nur der Investor, sondern auch Banken, Lieferanten und Abnehmer haben das Vorhaben auf Machbarkeit, Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit geprüft. Wo sich geplante Projekte nicht als ausschließlich private Investition verwirklichen lassen, weil etwa Marktversagen durch fehlerhafte Risikoabschätzungen von Beteiligten herrscht, könnte es für entwicklungspolitisch sinnvolle Vorhaben denkbar sein, dass die öffentliche Hand durch ihr Eingreifen dem Projekt dennoch zu Erfolg verhilft. Wenn beispielsweise ein Solarpark nur deshalb nicht gebaut wird, weil Banken aus Sorge vor Zahlungsausfall des lokalen Stromversorgers keine Kredite geben, könnte eine Garantie durch die Bundesregierung dabei helfen, solche Projekte dennoch privat durchzuführen. Sie tragen zu Wirtschaftswachstum und zur Entstehung von Arbeitsplätzen bei und ermöglichen den Betrieb von Unternehmen, die auf stabile Stromversorgung angewiesen sind.

Hier zeigt sich abermals, dass eine enge Verschränkung von Außenwirtschafts- und Entwicklungspolitik notwendige Voraussetzung für eine zeitgemäße Entwicklungszusammenarbeit ist. Es wäre daher sinnvoll, wenn die mit Außenwirtschaft und Entwicklung besetzten Abteilungen verschiedener Ministerien in der nächsten Bundesregierung in einem gemeinsamen Ministerium zusammengefasst würden. Zu den Aufgabengebieten gehörte neben der Außenhandels- und Investitionsförderung auch Entwicklungshilfe und Beratung – wenn das im Zielland erwünscht ist. Mit einer solchen institutionellen Zusammenfassung würde klar, dass EZ auch für Deutschland nützlich wäre. In Dänemark etwa ist die Entwicklungspolitik schon im Außenministerium angesiedelt. Dies ist ein klarer Hinweis, dass EZ dort nicht als paternalistische Einbahnstraße angesehen wird.

Häufig wird vorgebracht, zunächst seien Reformen vor Ort notwendig, müsste die Governance afrikanischer Länder gestärkt werden. Wir sind dagegen der Auffassung, dass jedes erfolgreiche Projekt zu besseren Rahmenbedingungen führen kann. Es wäre sinnvoller, die aktuelle Situation als gegeben hinzunehmen und damit zu arbeiten. Unser Modell sieht vor, Länder in Wettbewerb zueinander zu bringen und dadurch Verbesserungen zu erreichen. Investoren werden unter ansonsten vergleichbaren Bedingungen dasjenige Land für ihre Projekte aussuchen, das die besten Rahmenbedingungen bietet, stabile Rechtssicherheit etwa oder ernsthafte Korruptionsbekämpfung.

Wenn nur in solche Länder Investitionsströme fließen, wird das Druck auf die Nachbarländer aufbauen, die Bedingungen ihrerseits zu verbessern, um Investitionen und neue Arbeitsplätze anzulocken. Dafür wird schon die Bevölkerung lautstark sorgen. Ein solches Vorgehen scheint uns erfolgversprechender als ein erzieherischer Ansatz oder gar die Strategie, so lange abzuwarten, bis die Länder Reformprogramme erfolgreich umgesetzt haben und Investitionsbedingungen perfektioniert worden sind.

Unser Ansatz sollte in Deutschland nicht neu sein: Es geht darum, mehr Markt bei der Verhandlung von Projekten zuzulassen und mehr Wettbewerb zwischen den Ländern bei der Sicherstellung guter Rahmenbedingungen – sowie durch staatliche Regulierung Nachhaltigkeitskriterien zu verankern. Es handelt sich um nichts anderes als um die Anwendung der Grundprinzipien der Sozialen Marktwirtschaft in der Entwicklungspolitik. In den vergangenen dreißig Jahren sind wir im wiedervereinigten Deutschland gut damit gefahren, Wirtschaft und Gesellschaft nach diesem Modell aufzustellen. Nur in der Entwicklungspolitik ist das bislang kaum gelungen. Wir empfehlen dringend, das zu ändern.

Andreas Freytag und Stefan Liebing

Mit Afrika auf Augenhöhe zusammenarbeiten

Zeitgemäße Entwicklungspolitik verzichtet auf Paternalismus. Sie setzt auf Markt beim Aushandeln der Projekte und bringt die Partnerländer untereinander in Wettbewerb um günstige Rahmenbedingungen für Investitionen.

Die Autoren



Andreas Freytag (58) ist Professor für Wirtschaftspolitik an der Friedrich-Schiller-Universität Jena. Sein Forschungsschwerpunkt liegt auf außenwirtschaftlichen und

entwicklungspolitischen Fragen, insbesondere mit Blick auf das südliche Afrika. Sein Ansatz ist ein ordnungspolitischer und institutionenökonomischer. Daneben ist Freytag Honorarprofessor an der Universität Stellenbosch und Gründungsmitglied des Wissenschaftlichen Beirates des Afrika-Vereins der deutschen Wirtschaft.



Stefan Liebing (44) ist Unternehmer und Gesellschafter der Conjuncta-Gruppe, die sich als Investor, Projektentwickler und in der Unternehmensberatung vor allem

in Afrika betätigt. Außerdem ist er Vorsitzender des Afrika-Vereins der deutschen Wirtschaft e.V. in Berlin. Liebing unterrichtet auch als Honorarprofessor am „Centre for Business and Technology in Africa“ der Hochschule Flensburg und vertritt als Honorarkonsul die Republik Kamerun in Norddeutschland.