

Fokus

Entwicklungspolitik

Nr. 2, 8. März 2013

Entwicklungszusammenarbeit zwischen Fundamental- und Reformkritik

Autor: Dr. Stefan Lindemann
Redaktion: Annemie Denzer

Trotz unstrittiger Entwicklungsfortschritte und einem breiten gesellschaftlichen Konsens über die Wichtigkeit von Entwicklungszusammenarbeit (EZ) gibt es seit ihren Ursprüngen parallel auch ein breites Spektrum an Kritik. Der folgende Beitrag gibt einen Überblick über die Hauptkritikfelder, verzichtet aber bewusst darauf, deren Substanz und mögliche Gegenkritik zu bewerten.

Grundsätzlich unterschieden werden ablehnende Fundamentalkritik und wohlmeinende Reformkritik. Fundamentalkritik stellt das Ziel der EZ grundlegend in Frage. Zu nennen sind hier insbesondere populistische, neo-marxistische und post-koloniale/ post-development Kritikansätze. Reformkritik fokussiert dagegen auf die vermeintlich unzureichende Wirksamkeit von Öffentlicher Entwicklungszusammenarbeit (ODA). Als mögliche Ursachen diskutiert werden u.a. falsche strategische Entwicklungsansätze, Eigeninteressen der Geberländer sowie unerwünschte Nebeneffekte und Fehlanreize durch ODA.

Fundamentalkritik am Ziel der EZ

Fundamentalkritik am Ziel der EZ wird von verschiedenen Seiten geäußert. Zu unterscheiden sind hier insbesondere populistische, neo-marxistische und post-koloniale/ post-development Kritikansätze.

Populistische EZ-Kritik

Populistische Kritik an der EZ entstand mit der Dekolonisierungswelle der 1950er und 1960er Jahre und fokussiert auf die Inter-

sen der Bevölkerung in den Geberländern. Das zentrale Argument ist, dass knappe Steuergelder für Projekte im Inland zu verwenden sind, anstatt diese in Form von Entwicklungshilfe an „korrupte Führer in fernen Ländern“ zu verteilen. Ein früher prominenter Vertreter dieses Kritikansatzes war der Franzose Raymond Cartier, damals Chefredakteur von Paris Match, der wiederholt die Verschwendung von französischen Steuergeldern in Afrika beklagte und die ehemaligen Kolonien für die ökonomische Rückständigkeit Frankreichs verantwortlich machte. Ähnliche Argumente werden bis heute von (rechts)populistischen Parteien vorgebracht.

Neo-marxistische EZ-Kritik

Neo-Marxisten hinterfragen die Glaubwürdigkeit des Ziels, den kapitalistischen Entwicklungsweg des Nordens auf die „unterentwickelten“ Länder des Südens zu übertragen. Der Norden gebe vor, die Länder des Südens zu entwickeln, tatsächlich sei aber die Unterentwicklung des Südens Voraussetzung für die Entwicklung des Nordens. Dieser Ansatz geht zurück auf Theoretiker wie Andre Gunder Frank oder Immanuel Wallerstein, nach denen das kapitalistische Weltssystem in einen hochentwickelten Kern und unterentwickelte Peripherien unterteilt ist. Innerhalb dieses Systems nutze der „imperialistische Kern“ seine politische, ökonomische und militärische Macht, um Zugriff auf Rohstoffe und neue Märkte in der Peripherie zu erlangen. Dies ermögliche den Fortbestand des kapitalistischen Wirtschaftssystems, führe aber gleichzeitig zu Armut und Unterentwicklung im Süden. Entwicklung und Unterentwicklung sind demnach zwei Seiten dersel-

ben Medaille.

EZ ist Neo-Marxisten zufolge lediglich ein Instrument mittels dessen der kapitalistische Kern die unterentwickelte Peripherie dominiert. Diese These wird beispielsweise in Teresa Hayters *Aid as imperialism* (1971) vertreten. Hayter bestreitet bis heute, dass ODA wirtschaftliche Entwicklung und Armutsbekämpfung im Süden zum Ziel habe. Vielmehr diene sie in erster Linie den Interessen des kapitalistischen Nordens und seiner multinationalen Konzerne und Banken. Besonders wichtig sei in diesem Zusammenhang die Schaffung öffentlicher Infrastruktur in der Peripherie, welche „dem Kapital“ die Erschließung von Rohstoffquellen, Absatzmärkten und billigen Arbeitskräften garantiere.

Post-koloniale/ post-development EZ-Kritik

Post-koloniale Ansätze sehen in EZ eine Fortsetzung des Kolonialismus, da den Empfängerländern der „westliche“ Entwicklungsweg mit fremden Wertvorstellungen und Konzepten „aufgedrängt“ werde. Partikuläre historische Entwicklungsprozesse in Europa und Nordamerika seien unter Ausblendung ihrer Schattenseiten als ideale Norm identifiziert worden, während andere Gesellschaftsformen als defizitäre Versionen dieses Idealmodells konstruiert würden („unterentwickelte Länder“). Die „Dritte Welt“ wurde demzufolge nach 1945 „erfunden“, um sie wieder abzuschaffen – ein Prozess, den Arturo Escobar (1995) als *The Making and Unmaking of the Third World* beschrieben hat. Als problematisch gilt Kritikern daran nicht nur der zu Grunde liegende Eurozentrismus, sondern auch die entpolitizierende Beschreibung von „Entwicklung“ als technisches Problem.

Separate Erwähnung verdient die sogenannte „post-development“ Debatte, in der „Entwicklung“ als Konzept und Praxis radikal in Frage gestellt wurde (z.B. Sachs 1993). Hier gilt das „Projekt der Entwicklung“ aus verschiedenen Gründen als gescheitert. Zunächst bedrohe die Verallgemeinerung des westlichen Entwicklungsmodells lokale Kulturen und sei demnach grundsätzlich nicht wünschenswert. Auch könne vor dem Hintergrund wachsender globaler Ungleichheit von nachholender Entwicklung im Süden keine Rede sein. Schließ-

lich seien die „entwickelten“ Länder aus ökologischen Gründen kein nachahmenswertes Erfolgsmodell. Insgesamt wird das westliche Entwicklungsprojekt also als kulturimperialistisch, sozial ungerecht und ökologisch nicht nachhaltig attackiert. Als Alternativen zur Beherrschung der „Dritten Welt“ durch den westlichen Entwicklungsdiskurs gelten die Rückbesinnung auf lokale Kultur und radikal-demokratische Mitbestimmung.

Reformkritik an der Wirksamkeit von EZ

Reformorientierte Kritik fokussiert auf die vermeintlich unzureichende Wirksamkeit von EZ. Sie wird gestützt durch einige neuere Wirkungsanalysen („Assessing Aid“ Studien), die keinen signifikanten statistischen Zusammenhang zwischen dem Zufluss von Entwicklungshilfegeldern und wirtschaftlichem Wachstum in den Empfängerländern feststellen können (z. B. Rajan and Subramanian 2008; Doucouliagos und Paldam 2009).¹

Die Ursachen für die vermeintlich unzureichende Wirksamkeit von ODA bleiben umstritten. Im Fokus der Reformkritiker stehen insbesondere falsche strategische Entwicklungsansätze, Eigeninteressen der Geberländer sowie unerwünschte Nebeneffekte und Fehlanreize durch ODA.

Falsche strategische Entwicklungsansätze

Einige Kritiker führen die vermeintlich unzureichende Wirksamkeit von EZ auf falsche Entwicklungsansätze zurück. Die Debatte über die „richtige“ Entwicklungsstrategie wird seit Jahrzehnten intensiv geführt. Dabei ging es u.a. um Wachstumsorientierung vs. Befriedigung der Grundbedürfnisse, binnen- vs. exportorientierte Entwicklung, Groß- vs. Kleinprojekte, strukturelle vs. direkte Armutsbekämpfung oder Budget- vs. Projekthilfe.

In der jüngeren Debatte wurde zunächst die vermeintlich unzureichende Höhe der Entwicklungshilfeleistungen als entscheidendes Hindernis auf dem Weg zu wirksamer EZ ausgemacht. Diese Position geht insbesondere auf Jeffrey Sachs (2005) zurück. Der Entwicklungsökonom argumentiert, dass eine Verdoppelung der jährlichen öffentlichen Entwicklungsgelder die Finanzierungslücke in Entwicklungsländern schließen und diese aus der „Armutsfalle“ befreien würde. Ein solcher finanzieller „Big Push“, so seine Theorie, werde nicht nur die Erreichung der Millenniumsziele (MDGs) ermöglichen, sondern auch zu einer vollständigen Eliminierung der extremen Armut bis 2025 führen. Erforderlich sei

ein ganzes Bündel von Interventionen – in Böden, Maschinen, Verkehrsnetze, Technologie, soziale Sektoren oder Rechtssysteme. Letztlich könne nur eine groß angelegte und systematisch geplante Anschubfinanzierung von außen die Armutsfalle in Entwicklungsländern durchbrechen.

William Easterly, Sachs intellektueller Gegenspieler, sieht den fehlenden Erfolg der EZ dagegen gerade in dem Festhalten an großen Entwicklungsplänen begründet. In *The White Man's Burden* (2006) vertritt Easterly die These, dass die EZ zu sehr von „Planern“ dominiert sei. „Planer“ agieren laut Easterly auf der Grundlage von vorgefertigten Antworten, verlassen sich auf das Wissen externer Gutachter, und bekommen bzw. wollen kein unmittelbares Feedback von der Zielgruppe. „Sucher“ dagegen zeichnen sich durch eine ergebnisoffene Herangehensweise aus, verfügen über lokales Wissen, lernen kontinuierlich aus Erfahrungen vor Ort und sind den Empfängern der Hilfe rechenschaftspflichtig. Insgesamt müsse sich EZ stärker darauf konzentrieren, die „Sucher“ zu fördern und erfolgreiche Ansätze dann in die Breite zu tragen. Hier bekommt Easterly prominente Unterstützung von den Entwicklungsökonominnen Esther Duflo und Abhijit Banerjee (2011), die für eine neue Form der evidenzbasierten Entwicklungshilfe plädieren. Mit experimentellen Evaluierungsmethoden, wie sie in der Arzneimittelforschung üblich sind, sollen wirksame von unwirksamen Interventionen unterschieden werden.

Andere wiederum haben argumentiert, dass EZ vor allem dann wirkungslos sei, wenn sie Ländern mit „schlechter“ ökonomischer und politischer Regierungsführung zu Gute komme (z.B. Burnside und Dollar 2000). Besonders kontraproduktiv sei „schlechte“ ökonomische Regierungsführung in Form von laxer Haushaltspolitik, hoher Inflation, exzessiver Auslandsverschuldung oder Handelsprotektionismus. Aber auch „schlechte“ politische Institutionen wie autokratische Entscheidungsstrukturen, fehlende Rechtsstaatlichkeit, mangelnde Pressefreiheit, unsichere Eigentumsrechte oder hohe Korruption konterkarieren die positive Wirkung von ODA. Die Bedeutung von „good governance“ für wirksame öffentliche Entwicklungshilfe wird auch in Paul Colliers *The Bottom Billion* (2007) unterstrichen.

Dies wird allerdings wiederum von Politökonominnen wie Ha-Joon Chang (2002) bestritten,

der gerade den Fokus auf „good governance“ als Grund für die mangelnde Wirksamkeit von EZ ausmacht. Chang argumentiert, dass sowohl die entwickelten Industrieländer als auch die aufstrebenden Schwellenländer im Zuge ihres eigenen Entwicklungsprozesses eine aktive Industrie-, Handels- und Technologiepolitik betrieben hätten, die wesentlich zum Entwicklungserfolg beitragen habe. Insofern widerspreche das von der EZ propagierte Paket liberaler makroökonomischer Politiken jeglicher historischer Erfahrung und behindere produktive ökonomische Entwicklung. Ähnlich kritisch beurteilt wird der Fokus auf „gute“ politische Institutionen, da viele der empfohlenen Institutionen in den entwickelten Industrieländern eher das Resultat ökonomischer Entwicklung als deren Voraussetzung gewesen seien. Für Chang ist das Drängen der Geberländer auf „good governance“ daher ein „Wegtreten der Entwicklungsleiter“. Alternativ wird die Förderung einer aktiven Industrie-, Handels- und Technologiepolitik vorgeschlagen. In eine ähnliche Richtung zielt Dani Rodriks (2004) Plädoyer für eine „neue“ Industriepolitik.

Eigeninteressen der Geberländer

Andere Kritiker haben seit langem darauf verwiesen, dass die Vergabe von ODA oftmals nicht primär auf die Bedürfnisse der Empfängerländer ausgerichtet sei, sondern vielmehr strategische und kommerzielle Interessen der Geberländer bediene (z.B. Maizels und Nissanke 1984; Alesina und Dollar 2000; Younas 2008). Entwicklungspolitische Wirksamkeit sei in vielen Fällen nie das vorrangige Ziel gewesen und demzufolge auch nicht zu erwarten.

Unterschieden werden grob politische, militärische und ökonomische Eigeninteressen der Geber. In den ersten beiden Fällen werde ODA vergeben, um den politischen und militärischen Einfluss des Gebers in einem Land (oft in ehemaligen Kolonien) oder einer Region zu wahren. Dies sei insbesondere zu Zeiten des Kalten Krieges von enormer Bedeutung gewesen, bleibe aber auch danach ein weitverbreitetes Phänomen. Ökonomische Eigeninteressen würden vor allem dadurch gewahrt, dass EZ primär in Ländern betrieben wird, mit denen wichtige Investitions- und Handelsbeziehungen bestehen. Als besonders augenfälliges Indiz für wirtschaftliche Eigeninteressen gilt Kritikern zudem die Praxis der Lieferbindung (*tied aid*), d.h. die Vergabe von Hilfe unter der Auflage, sie für

¹ Dieser Befund steht allerdings in einem deutlichen Widerspruch zu Evaluierungen auf mikroökonomischer Ebene, die den meisten Entwicklungsvorhaben eine hohe Wirksamkeit bescheinigen. Die Erklärung für dieses „Mikro-Makro Paradoxon“ ist umstritten.

Beschaffungsaufträge im Geberland zu verwenden.

In eine ähnliche Richtung zielt der Vorwurf, dass ausländische Langzeitberater und Experten häufig eine Tendenz hätten, sich selber unverzichtbar zu machen, und damit eher selber zu Entwicklungshemmnissen würden, als dass sie helfen, solche zu überwinden.

Unerwünschte Nebeneffekte und Fehlanreize durch ODA

Wiederum andere Kritiker fokussieren auf unerwünschte Nebeneffekte und Fehlanreize, die nicht der entwicklungspolitischen Wirkungsmaximierung dienen.

Unerwünschte makroökonomische Nebeneffekte wurden bislang primär unter dem Stichwort „Holländische Krankheit“ (*dutch disease*) diskutiert. Als Holländische Krankheit bezeichnet man das volkswirtschaftliche Phänomen, dass zusätzliche Kapitalzuflüsse den realen Wechselkurs des Empfängerlandes in die Höhe treiben, die Wettbewerbsfähigkeit des Exportsektors gefährden und so die langfristigen Wachstumsperspektiven schmälern. Die Holländische Krankheit kann prinzipiell durch jede Art von Kapitalzuflüssen ausgelöst werden – so auch durch ODA (Rajan & Subramanian 2005; Doucouliagos und Paldam 2009). Konkret wird argumentiert, dass ein hoher ODA Zufluss zu einer Steigerung der inländischen Gesamtnachfrage führe und so die Preise nichthandelbarer Güter (Dienstleistungen, Immobilien, etc.) in die Höhe treibe. Die Folge sei eine erhöhte Nachfrage nach Arbeit und steigende Löhne im nichthandelbaren Sektor, während im handelbaren Sektor (Agrar- und Industrieprodukte) Arbeitskräfte und Ressourcen abgezogen würden. Dies schwäche die langfristigen Wachstumsmöglichkeiten, da die Exportsektoren in der Regel das höchste Wachstumspotential aufwiesen.

Unerwünschte Fehlanreize wurden besonders prominent diskutiert in *The Samaritan's Dilemma* (2005) von Elinor Ostrom und Koautoren. Das „Dilemma des Samariters“ besteht darin, dass der Helfer sich nie sicher sein kann, ob er dem Hilfesuchenden wirklich hilft, oder ob seine Hilfe nur „ausgenutzt“ wird und zur Entwicklung einer „Nehmermentalität“ beiträgt. Dahinter steht die Prinzipal-Agent-Theorie mit dem Problem asymmetrischer Information. In der EZ gibt es den Autoren zufolge ein komplexes Netz von Prinzipal-Agent Beziehungen, das neben den Geber-

und Empfängerregierungen auch bi- und multilaterale Durchführungsorganisationen, Gutachter, Lieferanten, zivilgesellschaftliche Akteure und die Zielgruppe umfasst. Das Hauptproblem sei nun, dass in diesem System die Verbindung zur Zielgruppe schwach ausgeprägt ist. Dies führe zu vielfältigen Fehlanreizen innerhalb des EZ-Systems, die potentiell dessen Wirksamkeit untergraben.

Darüber hinaus wird EZ seit langem auch als Hindernis für den Aufbau entwicklungsfreundlicher Politiken und Institutionen kritisiert (Bauer 1972). Ein solches „aid-institutions paradox“ wird auch aktuell wieder intensiv diskutiert (Moss, Pettersson, and van de Walle 2008) und verstärkt auch von afrikanischen Autoren wie James Shikwati (2006) oder Dambisa Moyo (2010) aufgegriffen.² Im Zentrum dieser Debatte stehen durch ODA ausgelöste Substitutionseffekte („crowding-out“), die laut Kritikern nicht nur staatliche Einnahmen und Ausgaben sondern auch privatwirtschaftliche Investitionen betreffen. Besonders viel diskutiert ist die Fungibilität von Finanzmitteln. Dieser Effekt kann auftreten, wenn aus FZ-Mitteln Vorhaben finanziert werden, die ansonsten von den Partnern selbst durchgeführt worden wären. EZ wäre in diesem Falle nicht additiv, sondern ersetzte nur die Eigenanstrengungen des Partnerlandes. Im Extremfall würden die Empfängerregierungen in die Lage versetzt, sich auch aus ihrer sozialpolitischen Verantwortung zurückziehen und die eingesparten Mittel für entwicklungsfeindliche Investitionen zu verwenden (z.B. Waffenkäufe).

Auch im Bereich der Steuerpolitik werden negative Substitutionseffekte ausgemacht. So befreie ein hoher Zufluss von ODA lokale Eliten von der politisch konflikträchtigen Notwendigkeit, über den Aufbau einer leistungsfähigen Steuerverwaltung selbstständig Einnahmen zu generieren. Dies unterminiere den Aufbau staatlicher Kapazität. Gleichzeitig seien ODA-abhängige Regierungen primär den Gebern verantwortlich. Unter diesen Bedingungen hätten lokale Machthaber nur wenig Anreiz die Interessen nationaler und lokaler Stakeholder zu berücksichtigen und über die Erbringung staatlicher Leistungen um die Zustimmung der Bürger zu werben. Insgesamt fördere EZ damit die Existenz autoritärer Staaten mit geringer Entwicklungskapazität.

Schließlich führe ODA zu *rent-seeking* Verhalten in Regierung und Verwaltung. Korruption

und Missmanagement würden eher verstärkt als geschwächt, da EZ-Projekte und Programme vielfältige Patronage-Möglichkeiten beinhalteten (lukrative Jobs, Beschleunigungszahlungen, Investitionsmittel, etc.). Derartige Patronage-Möglichkeiten sind Kritikern zufolge gerade in Zeiten ökonomischer Krisen von enormer Bedeutung und konterkarieren nicht selten von außen angestoßene Reformprozesse (van de Walle 2001).

Fazit

EZ ist seit langem mit Kritik konfrontiert. Die Darstellung der wichtigsten Positionen und Argumente hat gezeigt, dass es keine allgemein gültige EZ-Kritik gibt. Vielmehr spiegelt sich die Vielzahl existierender entwicklungspolitischer Konzeptionen in einer ebenso großen Vielfalt von Kritikansätzen.

Die Erfahrung lehrt, dass in jeder Kritik meist auch ein wahrer Kern steckt, auch wenn viele Aspekte der genannten Kritikpunkte sicherlich in Frage gestellt und widerlegt werden könnten. Die große Herausforderung für die EZ besteht darin, sich konstruktiv mit Kritik auseinander zu setzen und von ihr zu lernen, ohne dabei jedoch die eigenen Stärken und Erfolge aus dem Blick zu verlieren.

Das ist bei Reformkritik leichter als bei Fundamentalkritik, da bei letzterer nicht der Weg sondern das Ziel an sich in Frage gestellt wird. Dennoch kann die EZ auch von dieser Kritik lernen: Post-koloniale Kritik beispielsweise mag für viele „Praktiker“ überzogen klingen, da gerade im Hinblick auf mehr Partizipation und Ownership seitens der Partnerländer in den letzten Jahren erhebliche Fortschritte erzielt wurden. Dennoch kann das Plädoyer für mehr Selbstbestimmung als Ansporn dienen, die Vorstellungen und Werte der Zielgruppe noch stärker in den Mittelpunkt der EZ zu stellen. ■

Quellen

Alesina, Alberto und Dollar, David (2000) Who gives foreign aid to whom and why? *Journal of Economic Growth*, 5(1), S. 33-63.

Bauer, Peter T. (1972) *Dissent on development: Studies and debates in development economics*, Harvard University Press.

Burnside, Craig und Dollar, David (2000) *Aid, policies and growth*, *American Economic Review*, 90(4), S. 847-868.

² Autoren wie Shikwati und Moyo verbinden ihre Kritik mit der radikalen Forderung nach der Abschaffung von EZ. Dies zeigt, dass die hier vorgenommen Unterscheidung zwischen Fundamental- und Reformkritik nicht immer trennscharf ist.

Chang, Ha-Joon (2002) *Kicking away the ladder: Development strategy in historical perspective*, Anthem Press.

Collier, Paul (2007) *The bottom billion: Why the poorest countries are failing and what can be done about it*, Oxford University Press.

Doucoulagos, Hristors und Paldam, Martin (2009) *The aid effectiveness literature: The sad results of 40 years of research*, *Journal of Economic Surveys*, 23(3), S. 433-461.

Duflo, Esther und Banerjee, Abhijit (2011) *Poor Economics: A Radical Rethinking of the Way to Fight Global Poverty*, Public Affairs.

Easterly, William (2006) *The white man's burden: Why the west's efforts to aid the rest have done so much ill and so little good*, Penguin.

Escobar, Arturo (1995) *Encountering development: The making and unmaking of the Third World*, Princeton University Press.

Gibson, Clark S., Andersson, Krister, Ostrom, Elinor and Shivakumar, Sujai (2005) *The Samaritan's Dilemma: The political economy of development aid*, Oxford University Press.

Hayter, Theresa (1971) *Aid as imperialism*, Penguin.

Maizels, Alfred und Nissanke, Machiko K. (1984) *Motivations for aid to developing countries*, *World Development*, 12(9), S. 879-900.

Moyo, Dambisa (2010) *Dead aid: Why aid is not working and how there is another way for Africa* Penguin.

Rajan, Raghuram G. und Subramanian, Arvind (2005) *What undermines aid's impact on growth?*, IMF Working Paper WP/05/126, IMF.

Rajan, Raghuram G. und Subramanian, Arvind (2008) *Aid and growth: What does the cross-country evidence really show? Review of Economic Statistics*, 90(4), S. 643-665.

Rodrik, Dani (2004) *Industrial policy for the twenty-first century*, Harvard University.

Sachs, Jeffrey (2005) *The end of poverty: Economic possibilities for our time*, Penguin.

Sachs, Wolfgang (1993) *Wie im Westen so auf Erden. : Ein polemisches Handbuch zur Entwicklungspolitik*, Rowohlt.

Shikwati, James (2006) *Fehlentwicklungshilfe: Mit eigenständigen Lösungen kann Afrika eine neue Rolle spielen*, *Internationale Politik*, 61(4), S. 6-15.

Todd, Moss, Pettersson, Gunilla und van de Walle, Nicholas (2008) *An aid-institutions paradox? A review essay on aid dependency and state building in Sub-Saharan Africa*, in William Easterly (Hrsg.) *Reinventing foreign aid*, MIT Press, S. 255-282.

Van de Walle, Nicholas (2001) *African economies and the politics of permanent crisis, 1979-1999*, Cambridge University Press.

Youna, Javed (2008) *Motivation for bilateral aid allocation: Altruism or trade benefits*, *European Journal of Political Economy*, 24(3), S. 661-674.