

## **Armutsminderung in Afrika – *kein hoffnungsloser Fall!***

Armut hat viele Gesichter – ein wirtschaftliches, seelisches, soziales, politisches und ein kulturelles. Sie zeigt sich in einem Mangel an Kaufkraft, am Verlust der Selbstachtung, am Ausschluss von sozialen Aktivitäten, an der fehlenden Partizipation am Prozess politischer Willensbildung, an Hoffnungslosigkeit und an armutsverschärfenden Gewohnheiten. Es gibt Menschen, die „arm“ sind, obwohl ihr Einkommen durchaus reichen würde, um ihre Grundbedürfnisse zu befriedigen; und es gibt andere, deren Einkommen sehr niedrig ist und die sich trotzdem nicht arm fühlen.

Üblicherweise wird „Armut“ aber nur an wirtschaftlichen Kriterien festgemacht. In den letzten Jahren hat sich ein Armutskriterium durchgesetzt, das von der Weltbank vorgeschlagen worden ist. Danach gilt als „arm“ im absoluten Sinne (nicht im relativen wie bei uns), wer weniger als 2 US-\$ (in Kaufkraft gerechnet) pro Tag zur Verfügung hat („Armutslinie“). Gemessen daran sind etwa 2,7 Mrd. Menschen auf der Welt arm, also etwa die Hälfte der Weltbevölkerung. Schätzungsweise ein Fünftel sind „extrem arm“ – sie haben weniger als 1,25 US-\$ pro Tag zur Verfügung. Fast ein Drittel dieser Extrem-Armen lebt in Afrika südlich der Sahara, und hier ist die entsprechende Quote am höchsten. Etwa 45% aller Schwarzafrikaner müssen mit weniger als 1,25 US-\$ auskommen. Seit 1980 ist diese Quote gestiegen, im Unterschied zu Asien und Lateinamerika, wo sie zum Teil sehr kräftig zurückgegangen ist. „Weltarmut“ ist also ein Problem, das sich auf Afrika konzentriert.

Woran liegt das? In Afrika ist „Armut“ ein allgemeines Entwicklungsproblem, nicht ein Problem der Sozialpolitik. Die wirtschaftliche und soziale Entwicklung insgesamt wird behindert, und das macht es Menschen, die arbeitsfähig und arbeitswillig sind, schwer, sich aus der Armut herauszuarbeiten. In einem ersten Abschnitt sollen deshalb die für Afrika spezifischen Ursachen der wirtschaftlichen Unterentwicklung diskutiert werden, die im Wesentlichen auch die Ursachen der Massenarmut sind. Im zweiten Abschnitt kommen einige Faktoren zur Sprache, die zu der Hoffnung veranlassen, dass auch in Afrika die Armut überwunden werden kann, wenn auch möglicherweise nicht so schnell wie in einigen ostasiatischen Ländern. Wenn dies gelingt, dann am wenigsten deshalb (wenn überhaupt), weil die Entwicklungshilfe ausgeweitet wird. Sie kann nicht alles leisten – aber einiges. Darauf geht der dritte Abschnitt ein.

### **Innere und äußere Ursachen fehlender Entwicklungserfolge in Afrika**

Es ist schwierig, die „inneren“ und die „äußeren“ Ursachen der Armut voneinander zu trennen. Sie sind eng ineinander verwoben. Was noch wichtiger ist: Eine solche Trennung kann leicht missverstanden werden, als sei Afrika nur für einen Teil seiner Entwicklungsbarrieren verantwortlich. Nein, es ist auch dafür verantwortlich, ungünstige

---

<sup>1</sup> Das Typoskript dieses Beitrags wurde im Jahre 2006 eingereicht und Mitte 2009 im Blick auf die Folgen der internationalen Finanzkrise überarbeitet.

weltpolitische und –wirtschaftliche Einflüsse zu neutralisieren. Unmöglich ist das nicht. Das zeigt das Beispiel vieler asiatischer Länder. Man wird beispielsweise nicht behaupten können, dass die weltpolitischen Bedingungen für eine Armutüberwindung in den 1950/60er Jahren in Südkorea günstiger gewesen wären als in Kenia oder Nigeria. Das Gegenteil war der Fall. Trotzdem ist Südkorea ein erstaunlicher Entwicklungsprozess gelungen, während afrikanische Länder ihre ursprünglichen Vorteile nicht zu nutzen verstanden. Wenn hier trotzdem „innere“ und „äußere“ Ursachen nacheinander behandelt werden, dann lediglich aus didaktischen Gründen, nicht um die Selbstverantwortung Afrikas für die Überwindung aller seiner Entwicklungshindernisse zu verwischen (dass auch die reichen Staaten aufgefordert sind, die von ihnen mit verursachten Entwicklungsbarrieren zu beseitigen, versteht sich von selbst).

Eine **erste** Ursache sind ungünstige geographische Bedingungen. Afrika ist gekennzeichnet durch seine Tropenlage, durch zahlreiche natürliche Barrieren im zwischenstaatlichen Verkehr und durch eine relativ dünne Besiedelung. Die landwirtschaftliche Produktion ist benachteiligt, weil typischerweise in den Tropen die organischen Substanzen im Boden sehr schnell abgebaut werden, weil dadurch die Speicherfähigkeit des Bodens für Nährstoffe gering ist und darunter die Bodenfruchtbarkeit leidet. Dazu kommen extreme Klimaschwankungen und häufige Dürre- und Überschwemmungsperioden. Die geringe Bevölkerungsdichte in vielen Regionen führt zu langen Transportwegen und damit zu hohen Transportkosten, die einen wachsenden Güteraustausch behindern. Der Handel afrikanischer Staaten untereinander wird darüber hinaus durch zahlreiche natürliche Verkehrshindernisse erschwert.

Eine **zweite** Ursache ist die in der vorkolonialen Geschichte verwurzelte kulturelle Tradition. Es gab im vorkolonialen Afrika keine Schriftkultur, die derjenigen im ostasiatischen Raum vergleichbar gewesen wäre. Die sich daraus ergebenden Konsequenzen können nicht realistisch genug eingeschätzt werden. Was fehlte, war eine über Jahrhunderte hinweg eingeübte Schulung des Abstraktionsvermögens, das dem Verständnis naturwissenschaftlich-technischer Zusammenhänge den Weg geebnet hätte. In Ostasien ist es in den 1960er Jahren vorgekommen, dass anspruchsvolle ausländische Produktionstechniken in kürzester Zeit von einheimischen Fachkräften erlernt und angewandt wurden. Vergleichbare Fälle sind in Afrika schwer vorstellbar. Nicht ein zu schnell ablaufender Lernprozess ist das Problem dieses Kontinents – kaum jemand spricht beispielsweise von „Raubkopien“ westlicher Produkte durch afrikanische Produzenten (in China ist das ein Massenphänomen). Das Problem ist eher die Langsamkeit von Lernprozessen und ein relativ geringes Ausbildungsniveau.

Mit dem vorkolonialen Erbe hängt **drittens** ein so genanntes „patrimoniales“ Herrschaftssystem zusammen. Diese Herrschaftsverhältnisse sind dadurch gekennzeichnet, dass Politiker, Stammesführer, Clan-Chefs usw. sich die Loyalität einer Personengruppe durch die Vergabe von Privilegien sichern. Das hat historische Wurzeln. Der relative Bodenreichtum Afrikas hat eine intensive Bodenbewirtschaftung durch sesshafte Bauern erschwert. Die Ausübung von Herrschaft wurde deshalb weniger durch die Tributpflicht der Untergebenen alimentiert (wie beispielsweise im europäischen Feudalsystem), sondern durch die Anwerbung von Anhängern, deren Unterstützung durch die Vergabe von Vergünstigungen gesichert wurde. Dieses System hat sich bis heute gehalten und bildet ein wesentliches Hindernis für die Herausbildung einer rechtsstaatlichen Demokratie, ohne die eine breit angelegte Armutsbekämpfung schwer vorstellbar ist.

Das koloniale Erbe bildet eine **vierte** Armutursache. Die europäischen Kolonialmächte waren vorwiegend an der Ausbeutung natürlicher Ressourcen interessiert. Zu diesem Zweck schufen sie eine physische Infrastruktur (Hafenanlagen, Straßen, Eisenbahnlinien), und darauf waren

auch die Institutionen der Kolonialverwaltung ausgerichtet. Diese dienten in erster Linie der Abschöpfung des „Mehrwertes“ aus der Gewinnung und dem Export von Rohstoffen. Die politischen Eliten Afrikas haben diese Struktur nach der Unabhängigkeit in den 1960er Jahren weitgehend unverändert übernommen. Ihre Macht gründen sie im Wesentlichen auf die Kontrolle natürlicher Ressourcen, und die Verteilung der daraus entstehenden Gewinne dient der Stabilisierung patrimonialer Herrschaftsverhältnisse.

Eine *fünfte* Ursache bildet ein hohes innerstaatliches Konfliktpotential. Die Grenzen der Kolonien wurden am „grünen Tisch“ in Europa gezogen und sie entsprachen in keiner Weise der ethnischen und sprachlichen Differenzierung Afrikas. Die unabhängigen afrikanischen Staaten ließen die Grenzen, wie sie waren. Die Folge davon ist, dass nahezu alle diese Staaten eine Vielzahl heterogener ethnischer Gruppen beherbergen, die kaum das Bewusstsein haben, „eine Nation“ zu bilden. Daraus ergibt sich ein erhebliches Potential für innerstaatliche Konflikte, die das Gewaltmonopol der Staaten untergraben und dadurch eine geordnete Entwicklung erschweren.

Die AIDS-Epidemie ist eine *sechste* Ursache für die mangelnden Fortschritte in der Armutsbekämpfung. Als gäbe es durch die geographischen Bedingungen und durch das Erbe der vorkolonialen Geschichte und der Kolonialzeit nicht schon Probleme genug, ist Afrika auch der am stärksten von HIV/AIDS betroffene Kontinent. Die Ausbreitung dieser Krankheit wurde durch zahlreiche ökonomische und sozio-kulturelle Faktoren beschleunigt: die starke Migration von männlichen Arbeitskräften in Länder und Regionen mit einer hohen Arbeitsnachfrage im Bergwerkssektor, die weit verbreitete Polygamie, die fehlende Aufklärung über Ansteckungswege, das desolate Gesundheitssystem usw. Dazu kommt, dass viele Regierungen das Problem zu spät erkannt und beharrlich verharmlost oder verdrängt haben.

Inzwischen besitzt die Epidemie das Ausmaß einer humanitären Katastrophe. Darüber hinaus ist die wirtschaftliche und soziale Entwicklung vieler Länder infrage gestellt. Die mittlere Generation der arbeitsfähigen Männer und Frauen ist spürbar ausgedünnt, und dies wirkt sich nicht nur in einem Rückgang der landwirtschaftlichen und der gewerblichen Produktion aus. Es erschwert auch die Weitergabe von Kenntnissen und Erfahrungen an die junge Generation. Oft müssen Kinder die Arbeit auf den Feldern übernehmen, Schulbesuch und Ausbildung gehen zurück und verschlechtern die Zukunftschancen. Worauf es in Afrika vor allem ankommt, nämlich die Bildung von „Wissenskapital“, das ist auf diese Weise nur schwer erreichbar.

Können die bisher genannten Punkte als „innere“ Ursachen der gegenwärtigen Entwicklungs- und Armutsproblematik angesehen werden, so geht es im Folgenden um Ursachen „äußerer“ Art. Dazu gehören *siebtens* politische Interventionen ausländischer Mächte. Der wirtschaftliche und politische Niedergang von Zaire (heute „Demokratische Republik Kongo“) ist beispielsweise durch die Unterstützung eines korrupten Diktators seitens der USA erheblich beschleunigt worden. Der Völkermord in Ruanda, der das Land auch wirtschaftlich um viele Jahre zurückgeworfen hat, war nicht zuletzt der verfehlten Bevölkerungspolitik der früheren Kolonialmacht Belgien zuzuschreiben und wurde durch die Staatenwelt geduldet, die in Gestalt von UN-„Friedenstruppen“ dem Massenmord tatenlos zusah. Der „Stellvertreter-Krieg“ in Angola zwischen rivalisierenden Gruppen, die von der Sowjetunion und von den USA unterstützt wurden, hat die Entwicklungschancen dieses Landes über Jahre hinaus ruiniert.

Fehlgeleitete, von außen aufgedrängte Wirtschaftsprogramme stellen eine *achte* Ursache dar. Afrika gehört zu den Hauptempfängern von Entwicklungshilfe-Leistungen aller Art. Damit waren und sind Abhängigkeiten verbunden. Die Geberorganisationen drängen auf eine Verwendung der Mittel in ihrem Sinne, und dies ist durchaus verständlich, denn sie sind ihren Spendern bzw. Steuerzahlern Rechenschaft schuldig. Im Falle der Weltbank und des Internationalen Währungsfonds führte diese Abhängigkeit dazu, dass den Ländern Afrikas zahlreiche „Strukturanpassungsprogramme“ auferlegt wurden. Es kann unterstellt werden, dass dies durchaus in wohlwollender Absicht geschah, aber häufig genug ohne Kenntnis der nationalen Besonderheiten eines Landes und ohne politisches Einfühlungsvermögen. Die jeweiligen „Strukturanpassungsprogramme“ waren durch die vorherrschenden wirtschaftspolitischen Lehrmeinungen in den Geberstaaten (vor allem den USA) inspiriert. Die Anwendung dieser Doktrinen auf Afrika hat der Entwicklung manchmal eher geschadet als genützt.

Eine *neunte* Ursache ist in ungünstigen Welthandelsbedingungen zu sehen. Afrika exportiert bis zum heutigen Tag vor allem Rohstoffe und landwirtschaftliche Erzeugnisse („Primärgüter“), aber kaum Fertigwaren. Die Weltmärkte für Rohstoffe und Agrarprodukte sind aber durch relativ starke kurzfristige Preisschwankungen und durch mittel- und langfristige Änderungen der realen Austauschverhältnisse („Terms of Trade“) gekennzeichnet. Nach dem Rohstoff-„Boom“ der 1970er Jahre haben sich bis in die 1990er Jahre hinein die „Terms of Trade“ der meisten afrikanischen Länder verschlechtert, das heißt für jede importierte Gütereinheit musste eine größer Menge an Exportgütereinheiten eingetauscht werden. Danach kam es durch einen erneuten „Boom“ auf den Rohstoffmärkten zu einer Verbesserung dieser Austauschverhältnisse. Durch die jüngste Weltwirtschaftskrise wird sie wieder infrage gestellt. Außerdem haben afrikanische Länder unter dem Agrarprotektionismus der reichen Staaten zu leiden. Die Exportchancen westafrikanischer Baumwollexportländer werden beispielsweise dadurch verschlechtert, dass die USA ihre 25000 Baumwollfarmer mit hohen Milliardenbeträgen subventionieren. Die Absatzchancen afrikanischer Landwirte im Inland werden vielfach zerrüttet, weil Europa hoch subventionierte Agrarprodukte zu „Schleuderpreisen“ in Afrika absetzt.

Die gegenwärtige Weltwirtschaftskrise hat nicht nur die internationale Nachfrage nach afrikanischen Primärgütern sinken lassen. Auch der private und staatliche Kapitalzufluss aus den reichen Ländern ist zurückgegangen. Viele großartige Hilfszusagen der reichen Länder blieben unerfüllt.

Alle diese Faktoren wirken zusammen und verstärken sich gegenseitig. Die Nachteile einer ungünstigen geographischen Lage wären auszugleichen, gäbe es eine handlungsfähige Regierung, die Bewässerungssysteme anlegt und ein leistungsfähiges landwirtschaftliches Beratungswesen aufbaut, und gäbe es eine gesunde, gut ausgebildete Bevölkerung. Aber ein schwacher Staat und eine durch Epidemien geschwächte, gering ausgebildete Bevölkerung machen die geographischen Nachteile zu einer „Falle“, aus der es nur schwer einen Ausweg gibt. Auch ein schwieriges Erbe aus der Kolonialzeit, die entwicklungshemmenden Einflüsse ausländischer Mächte und ungünstige Weltmarktbedingungen ließen sich durch ein entschlossenes Handeln der politischen Elite kompensieren. Doch die Selbstbindung der „politischen Klasse“ an ein System von Vergünstigungen für einzelne, die Macht erhaltende Bevölkerungsgruppen, macht ein zielbewusstes Handeln zum Wohl des ganzen Landes fast unmöglich, öffnet der Korruption in der öffentlichen Verwaltung Tor und Tür und verfestigt die Auslandsabhängigkeit (die dann als „Sündenbock“ für die eigenen Versäumnisse herhalten muss).

Soll Afrika nicht zum „Sozialfall“ der Weltwirtschaft degradiert werden, so muss es die Verantwortung für seine Entwicklung und damit auch für seine Armutsbekämpfung selbst in die Hand nehmen (was die Verantwortung der reichen Staaten keineswegs aufhebt, das Ihrige zu tun, damit sich die globalen Bedingungen für eine wirtschaftliche Entwicklung Afrikas verbessern). Dies sehen in zunehmendem Maße auch die Afrikaner selbst. Sie sind es leid, in eine „erniedrigende Bettelei zu versinken“ und gleichzeitig die Entwicklungshilfe „als ein machiavellisches Manöver und als einen klammheimlichen Versuch der Kolonisierung“ anzuklagen (so die Afrikanerin A. Kabou in ihrem Buch „Weder arm noch ohnmächtig – eine Streitschrift gegen schwarze Eliten und weiße Helfer“, Basel, 1993, S. 134 f.). Es gibt einige hoffnungsvolle Anzeichen dafür, dass auf diesem Wege chronische Entwicklungshindernisse allmählich überwunden werden können und eine Bekämpfung der Massenarmut möglich ist. Inwieweit dies gelingt, wird aber auch davon abhängen, wie rasch die Folgen der gegenwärtigen Weltwirtschaftskrise überwunden werden können.

### **Gestiegene Chancen einer armutsmindernden wirtschaftlichen Entwicklung**

Mit einer Deutlichkeit, die in früheren Jahren kaum denkbar gewesen wäre, haben sich die Gründungsstaaten der „Afrikanischen Union“ im Jahre 2002 zur Eigenverantwortung für eine demokratische Entwicklung, zur Einhaltung der Menschenrechte, für eine gute politische und ökonomische Regierungsführung und für eine sozioökonomische Entwicklung bekannt. Zum ersten Mal in ihrer Geschichte haben sich ferner 26 Staaten im Rahmen der „New Partnership for Africa’s Development“ (NEPAD) zu einer regelmäßigen Überprüfung ihrer Politik im Blick auf die Verwirklichung dieser Ziele bereit erklärt. Das Vorbild für diesen „African Peer Review Mechanism“ (APRM) stellt u. a. ein entsprechendes Verfahren der OECD dar, die die Politik ihrer Mitgliedsstaaten ebenfalls einer regelmäßigen Überprüfung unterzieht.

Dieses „Peer Review“-Verfahren erfolgt nach einem genau festgelegten Fahrplan. In einer ersten Etappe unternimmt jedes Land eine Selbstprüfung anhand eines vorgegebenen Fragebogens. Daran sind Vertreter der so genannten „Zivilgesellschaft“ beteiligt, das heißt Vertreter von Menschenrechtsgruppen, diakonischen Einrichtungen, Kirchen, Umweltverbänden usw. Eine kritiklose Selbstprüfung der Regierungspolitik durch Regierungsbeamte soll also vermieden werden. Weitere Etappen bestehen darin, dass eine panafrikanische Expertengruppe den Bericht eines Landes prüft, auf Mängel und Versäumnisse hinweist und Empfehlungen ausspricht. Dieser Prozess steht erst am Anfang, so dass noch kaum Erfahrungen damit vorliegen. Immerhin ist ein erster Bericht veröffentlicht worden, der die Politik Ghanas unter die Lupe nimmt.

Das „Peer Review“-Verfahren dient nicht zuletzt der Offenlegung politischer Entscheidungen. Wie wichtig eine größere Transparenz des Regierungshandelns ist, zeigt ein Beispiel aus Uganda. Mitte der 1990er Jahre wurde festgestellt, dass nur rund 20% der Mittel, die im Haushalt der Regierung für Schulen und Lehrmittel ausgewiesen wurden, tatsächlich bei den Schulen ankamen. Offenbar verschwand der größte Teil der Gelder bei den Kommunalverwaltungen. Die Regierung hat daraufhin die monatlich an die Kommunen überwiesenen Mittel in Zeitungen und in Radiosendungen veröffentlicht. Die Eltern und Schulverwaltungen konnten sich also ein genaues Bild darüber schaffen, welche Mittel den jeweiligen Einrichtungen zur Verfügung stehen mussten. Der Erfolg war frappierend: Zwischen 1995 und 2001 hat sich der Anteil der korrekt verwendeten Mittel von 20% auf 80% erhöht. Diese Maßnahme war mit einer Reform der Bildungspolitik verbunden, die dazu geführt hat, dass inzwischen eine Einschulungsquote für Mädchen und Jungen von über 90% erreicht worden ist.

Die bildungspolitische Reform Ugandas war Bestandteil eines Entschuldungsprogramms, das im Rahmen der HIPC-Initiative durchgeführt worden ist („Highly Indebted Poor Country Initiative“). Einkommensschwachen Entwicklungsländern, deren Auslandsverschuldung als nicht mehr tragbar angesehen wurde, wird durch diese Initiative ein großer Teil ihrer Auslandsschulden gegenüber öffentlichen Gläubigern erlassen. Die begünstigten Länder übernehmen die Verpflichtung, die durch den Schuldenerlass frei werdenden Mittel für eine gezielte Armutsbekämpfung einzusetzen. Zu diesem Zweck wird unter Beteiligung der Zivilgesellschaft eine „Poverty Reduction Strategy“ (PRS) ausgearbeitet. Bisher waren vor allem afrikanische Länder an diesem Programm beteiligt. Es hat der gezielten Armutsbekämpfung einen höheren Stellenwert in der Politik afrikanischer Länder gegeben und die Partizipationschancen der Gesellschaft an einer solchen Politik erhöht.

Ganz allgemein lassen sich in der neueren politischen Entwicklung Afrikas viele positive und ermutigende Tendenzen beobachten – Simbabwe und der Sudan stellen gravierende Ausnahmen dar. Zwischen 1990 und 2001 haben 44 von 48 afrikanischen Ländern demokratische Reformen durchgeführt. Der vom „Freedom House“ veröffentlichte Index für bürgerliche und politische Freiheitsrechte zeigt – trotz der noch bestehenden Defizite – für Afrika einen positiven Trend. Im Senegal (2000), Kenia und Madagaskar (2002) kam es zu demokratischen Neuanfängen. Auch der friedliche Verlauf der ersten demokratischen Wahlen in Ruanda (2003) nach dem Völkermord ist ein positives Zeichen. Wie das Beispiel Kongos (2006) zeigt, kann die sichtbare militärische Präsenz europäischer Staaten einen nicht zu unterschätzenden Beitrag zur Sicherung von Wahlen leisten. In vielen afrikanischen Staaten knüpft sich an die in ihrem Selbstbewusstsein gestärkte Zivilgesellschaft die Hoffnung, dass solche Neuanfänge weitergeführt werden und dass daraus ein Prozess entsteht, der zur Festigung rechtsstaatlicher Institutionen führt.

Die Konsolidierung der politischen Verhältnisse geht einher mit einer Verbesserung des Investitionsklimas. Nach einer Untersuchung der Weltbank gehört Afrika erstmals zu den drei besten Welt-Regionen, was die Verbesserung im Investitionsumfeld angeht. In 30 Ländern sind die Regularien für die Privatwirtschaft vereinfacht worden. Ghana und Tansania gehören weltweit zu den 10 Top-Reformern, was das Tempo in der Verbesserung der privatwirtschaftlichen Rahmenbedingungen angeht.

Die positiven politischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen haben das Wirtschaftswachstum beschleunigt – und das ist nach allen Erfahrungen der wichtigste Faktor, der in Entwicklungsländern zur Armutsminderung beiträgt (wobei dieser Beitrag umso höher ist, je gleichmäßiger die Vermögen verteilt sind und je besser der Zugang der Bevölkerung zu den Leistungen des Schul- und Gesundheitssystems geregelt ist). Das durchschnittliche reale Wirtschaftswachstum in Subsahara-Afrika lag vor der Weltwirtschaftskrise bei rund 5%. Dadurch sind auch die durchschnittlichen Pro-Kopf-Einkommen gestiegen – in den Jahren 2004 und 2005 um jeweils 3,7%. Diese Entwicklung spiegelt sich in den Ergebnissen einer Meinungsbefragung wieder, die im Frühjahr 2007 in 10 afrikanischen Staaten bei insgesamt über 8400 Personen durchgeführt worden ist. Die Mehrheit von ihnen sagte, es ginge ihnen heute besser als vor 5 Jahren und sie seien optimistisch im Blick auf die Zukunft und die Chancen der nächsten Generation (NYT v. 25.07.07). Ob eine Meinungsbefragung im Jahre 2009 noch zum gleichen optimistischen Ergebnis führen würde, ist eine offene Frage.

Die afrikanischen Staaten haben ferner Schritte unternommen, um das Konfliktpotential ihres Kontinents zu entschärfen. Ein Aktionsplan, der gemeinsam mit den 8 wichtigsten

Industrielländern ausgearbeitet worden ist, sieht bis zum Jahre 2010 den Aufbau eigener Kapazitäten zur Friedenssicherung und zur Konfliktbewältigung vor. Eine von der Afrikanischen Union geplante Eingreiftruppe soll u. a. durch regionale „Peacekeeping“-Ausbildungszentren und durch Institutionen der humanitären Hilfe unterstützt werden.

Welche positiven Entwicklungen trotz der vielen eingangs genannten Entwicklungsbarrieren in Afrika möglich sind, zeigt das Beispiel Botswanas wohl am deutlichsten. Das Land profitiert wie viele andere afrikanische Länder von seinem Reichtum an natürlichen Ressourcen (insbesondere Diamanten). Doch anders als über viele Jahre hinweg der Kongo hat es Botswana verstanden, die Erlöse aus dem Rohstoffexport in einem relativ hohen Maße der gesamten Bevölkerung zugute kommen zu lassen. Dazu gehörte der Ausbau des Schulsystems. Während es zum Zeitpunkt der Unabhängigkeitserklärung im Jahre 1966 nur 80 Sekundarschüler im ganzen Land gab, wechselten im Jahre 2002 nahezu alle Absolventen der Primarschule in die „Junior Secondary School“ und 51% der Absolventen dieser Ausbildungsstufe in die „Senior Secondary School“. Auch die Gesundheitsfürsorge wurde wesentlich verbessert. Nahezu alle Bewohner städtischer Siedlungen und 80% der ländlichen Bevölkerung leben nicht weiter als 15 km von einer „Primary Health Facility“ entfernt. Die gesamtwirtschaftlichen Wachstumsraten erreichten zwischen 1966 und 1988 die erstaunliche Höhe von 14,5% jährlich, und sie waren auch in den letzten Jahren mit 5,9% relativ hoch. Dank dieser günstigen wirtschaftlichen Entwicklung gehört Botswana inzwischen zu den „Middle-Income Countries“.

Alle diese Fakten sagen: Afrika ist kein „hoffnungsloser“ Fall! Es gibt durchaus Chancen für eine allmähliche Verringerung der absoluten Armut. Allerdings sollte niemand erwarten, dass die tief verwurzelten Entwicklungshindernisse, von denen eingangs die Rede war, in absehbarer Zeit vollständig überwunden werden können. Dafür ist ein sehr, sehr langer Atem notwendig. Es ist auch nicht zu erwarten, dass sich die afrikanischen Länder in ähnlicher Weise wie Ostasien durch den Export von Industriewaren im Globalisierungsprozess behaupten werden. Sie werden wohl in vieler Hinsicht „marginalisiert“ bleiben – was die Anteile am Welthandel angeht, die Attraktivität für ausländische Direktinvestitionen im verarbeitenden Gewerbe und den Einkommensabstand zu den alten und den neuen (vor allem asiatischen) Industrieländern. Aber das muss nicht bedeuten, dass es keinen Ausweg aus der absoluten Armut gäbe. Die Chancen für eine Armutsminderung sind in den letzten Jahren gestiegen. Sie werden umso eher erhalten bleiben, je schneller es den Industrieländern als den Verursachern der Weltwirtschaftskrise der Jahre 2008/09 gelingt, ihre hausgemachten Probleme zu lösen und damit die globalen Wirtschaftsbeziehungen wieder zu stabilisieren.

### **Entwicklungszusammenarbeit kann nicht alles leisten – aber einiges.**

Inwiefern kann nun die Entwicklungszusammenarbeit zur Verringerung der absoluten Armut beitragen? Eine Antwort auf diese Frage muss zweierlei vermeiden: Eine Euphorie, gepaart mit einem gut gemeinten Moralismus, und eine Skepsis, die mit unverhohlenem Zynismus einhergeht.

Zunächst die Abgrenzung gegen euphorische Erwartungen. Es kann nicht darum gehen, jedem armen Afrikaner täglich 1 oder 2 US-\$ in die Hand zu drücken, damit er sich das Nötigste zum Leben kaufen kann (diese Aufgabe wäre relativ leicht zu lösen und würde für die reichen Staaten keine finanzielle Überforderung bedeuten). Für eine langfristige, aus eigener Kraft entstehende Entwicklung, auf die es ankommt, hätte diese Art von „Armutsbekämpfung“ verheerende Auswirkungen. Die Entfaltung des Selbsthilfepotentials afrikanischer Länder, die

viele Dimensionen hat, kann durch eine Hilfe von außen nicht ersetzt werden (im schlimmsten Fall wird sie dadurch gelähmt). Worum geht es dabei? Zu einer eigenständigen Entwicklung gehören: Fortschritte in der Rechtsstaatlichkeit und im Menschenrechtsschutz, eine höhere Transparenz in der Regierungsführung, Fortschritte in der Korruptionsbekämpfung, eine entschlossene Schul- und Gesundheitspolitik zum Wohle der ganzen Bevölkerung, eine größere Steuerehrlichkeit der Bevölkerung, einen höheren Ausbildungsgrad der Menschen, die Überwindung einer weit verbreiteten Lethargie, eine wachsende Selbstverantwortung und Selbstdisziplin jedes Einzelnen – und vieles andere mehr.

Eine eigenständige Entwicklung dieser Art können wir mit einer klugen Entwicklungszusammenarbeit fördern und damit die Armut lindern helfen – und dies ist eine Abgrenzung gegen den Zynismus, der Afrika sich selbst überlassen will und meint, die Sicherung unseres eigenen Wohlstandes sei völlig unabhängig von der Entwicklung Afrikas möglich. Das ist sie aus vielen Gründen nicht; und deshalb fordern uns nicht nur altruistische Erwägungen, sondern auch unser wohl verstandenes Eigeninteresse dazu heraus, das uns Mögliche zur Überwindung der absoluten Armut in Afrika zu tun.

Dazu gehört *erstens* eine kohärente Politik gegenüber Afrika. Die Agrar- und Außenhandelspolitik der Industrieländer darf nicht im Widerspruch zu ihrer Entwicklungszusammenarbeit stehen. Man hat geschätzt, dass der Agrarprotektionismus der Industrieländer in Afrika zu Wohlstandsverlusten führt, die das Maß der finanziellen Entwicklungshilfeleistungen bei weitem übersteigen. Der Abbau produktionswirksamer und wettbewerbsverzerrender Subventionen in den reichen Staaten könnte also das Selbsthilfepotential Afrikas stärker fördern, als dies von allen unseren finanziellen Zuwendungen zu erwarten ist.

Zu einer kohärenten Politik gehört auch, dass nicht aus außen- und sicherheitspolitischen Gründen Regime unterstützt werden, die nachweislich die Entwicklung ihrer Länder blockieren (was in der Vergangenheit nicht selten der Fall war). Wie wichtig in dieser Hinsicht ein klarer Kurs der westlichen Länder ist, zeigt die wachsende Zusammenarbeit Chinas mit afrikanischen Ländern, bei der diese aufstrebende asiatische Großmacht auch die korruptesten afrikanischen Regime unterstützt, sofern dies ihren unmittelbaren Rohstoffinteressen entspricht.

In der Verantwortung der westlichen Industriestaaten liegt es ferner, durch entschlossene Reformen bei der Ordnung ihrer Finanzmärkte wieder mehr Stabilität in die internationalen Finanzbeziehungen zu bringen und damit das globale Umfeld für die Entwicklungsbemühungen afrikanischer Staaten zu verbessern. Ein nahezu blindes Vertrauen in die „Selbtheilungskräfte“ der Märkte hat insbesondere in den angelsächsischen Ländern zu ordnungspolitischen Versäumnissen geführt, die sich im „Crash“ des Jahres 2008 verhängnisvoll ausgewirkt haben. Die afrikanischen Länder gehören zu den Leidtragenden dieser verfehlten Politik. Nicht nur im eigenen Interesse, sondern auch im Interesse geordneter weltwirtschaftlicher Beziehungen sind deshalb die reichen Staaten dazu aufgefordert, energische Schritte zur Neuordnung der internationalen Finanzmärkte zu unternehmen.

Ein *zweiter* Beitrag besteht in der Katastrophenhilfe. Überschwemmungen, anhaltende Dürreperioden (die durch den Klimawandel noch verschärft werden) und andere Naturereignisse führen immer wieder zur akuten Lebensbedrohung unzähliger Menschen. In solchen Fällen kann eine klug verwaltete Nahrungsmittelhilfe Menschen vor dem Hungertod bewahren, wobei die Betonung auf „klug verwaltet“ liegt. Dazu gehört, dass der



Nahrungsmitteltransfer von Überschuss- in Defizitregionen innerhalb Afrikas finanziert wird (und nicht vorwiegend die Überschüsse der europäischen oder US-amerikanischen Agrarproduktion verwertet werden) und dass mit technischer und organisatorischer Hilfe ein Beitrag zur Lösung der logistischen Probleme bei der Distribution von Nahrungsmitteln geleistet wird.

Ein sinnvoller Beitrag besteht *drittens* darin, dass Länder in einer Post-Konflikt-Situation beim Aufbau staatlicher Institutionen unterstützt werden. Nach einem Bürgerkrieg gibt es meistens keine funktionsfähige staatliche Verwaltung mehr: keine handlungsfähige und an Rechtsnormen gebundene Polizei, keine geordnete Rechtssprechung, kein funktionsfähiges Schul- und Gesundheitswesen usw. Die westlichen Industrieländer können in solchen Situationen durch den Einsatz von Experten (die möglicherweise aus anderen Entwicklungsländern kommen, aber vom Westen finanziert werden) den Aufbau elementarer staatlicher Organe unterstützen. Es geht dann weniger um finanzielle Zuschüsse, als um den Transfer von verwaltungstechnischem „know how“.

Ein wichtiger Beitrag kann *viertens* in der Bekämpfung von Epidemien wie Malaria und HIV/Aids gesehen werden. Dazu gehört die organisatorische und technische Hilfe bei der Durchführung von Impfungen, bei der Aufklärung über Krankheitsursachen und bei der Anwendung von Präventionsmaßnahmen. Auch finanzielle Beiträge haben hier ihren Platz. Die Kosten für eine medikamentöse Behandlung sind für die meisten HIV/Aids-Infizierten in Afrika unerschwinglich hoch, und das gilt selbst für den Fall, dass dabei relativ preisgünstige Generika verwendet werden. Finanzielle Zuschüsse im Rahmen der privaten und staatlichen Entwicklungszusammenarbeit können eine solche Behandlung eher ermöglichen.

Wo die staatlichen Organe in einem Land nicht (oder noch nicht) handlungsfähig sind, kann die staatliche Entwicklungszusammenarbeit *fünftens* durch die Unterstützung von nicht-staatlichen Organisationen einen Beitrag zur Erbringung elementarer Sozialleistungen erbringen. Das gilt insbesondere für das Gesundheitswesen. Häufig sind Einrichtungen von Nicht-Regierungsorganisationen (z.B. Kirchen) die einzigen, die für einkommensarme Bevölkerungsgruppen erreichbar sind und die damit einen unmittelbaren Beitrag zur Armutsminderung leisten. In solchen Fällen ist die staatliche Entwicklungszusammenarbeit gut beraten, wenn sie die vorhandenen privaten Einrichtungen unterstützt. Einer verantwortlichen Mittelverwendung ist damit eher gedient als bei der Weiterleitung von Mitteln an korrupte und funktionsunfähige staatliche Organe.

Darüber hinaus gibt es *sechstens* viele Möglichkeiten für eine sinnvolle punktuelle Hilfe in der Landwirtschaft (Beratung, Erosionsbekämpfung, Pflanzenschutz usw.), in der Slum-Sanierung, bei der Trinkwasserversorgung und der Abwasserentsorgung, bei der Energieversorgung usw. In den letzten Jahren haben auch Mikrokredit-Systeme eine zunehmende Verbreitung gefunden. Es hat sich gezeigt, dass damit vielen Menschen zu einer selbständigen wirtschaftlichen Existenz verholfen werden konnte. Solche Systeme können organisatorisch und finanziell von außen unterstützt werden.

Es zeigt sich also: Die Entwicklungszusammenarbeit kann einiges zur Armutüberwindung beitragen – wenn auch das Entscheidende von den afrikanischen Ländern selbst geleistet werden muss. Die Einsicht darüber ist in Afrika gewachsen, und das stimmt hoffnungsvoll. Die Regierungen der westlichen Industriestaaten haben wiederholt erklärt, dass sie ihre Hilfe für Afrika aufstocken wollen. Es ist zu hoffen, dass diese Zusagen auch eingelöst werden und dass ein erweiterter Mittelzufluss so verwaltet wird, dass er das Selbsthilfepotential afrikanischer Länder stärkt. Schnelle und großartige Erfolge einer sozial ausgewogenen

Entwicklung sollte niemand erwarten. Dafür sind die Entwicklungsbarrieren in Afrika zu vielfältig und zu tief verwurzelt. Aber aufs Ganze gesehen ist die Verminderung absoluter Armut in Afrika kein hoffnungsloser Fall.

**Hermann Sautter,**

**Prof. a. D. Dr. rer. pol.,**

*Volkswirt mit Schwerpunkten Entwicklungsökonomik, internationale Ordnungspolitik, Wirtschaftsethik. Studium der Volkswirtschaftslehre in Tübingen und Hamburg (1959-64), Reisesekretär in der SMD (Studentenmission in Deutschland, 1964-66), Stipendiat der Volkswagen-Stiftung und des Deutschen Akademischen Austauschdienstes (1968-69), Promotion in Hamburg (1970), wissenschaftlicher Mitarbeiter am Ibero-Amerika-Institut für Wirtschaftsforschung, Göttingen (1970-78), Professor für Volkswirtschaftslehre an der Universität Frankfurt/M. (1978-92), Professor für Volkswirtschaftslehre und Leiter des Ibero-Amerika-Instituts an der Universität Göttingen (1992-2003), seit 2003 im Ruhestand. Vorsitzender der SMD seit 2003, Mitarbeit in zahlreichen kirchlichen Gremien. Jüngste Veröffentlichungen: Für eine bessere Globalisierung (2008), Wer glaubt weiß mehr!? (2008).*