

Nunnenkamp, Peter

Article — Digitized Version

Entwicklungshilfe auf dem Prüfstand

Die internationale Politik: Jahrbücher des Forschungsinstituts der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik

Provided in Cooperation with:

Kiel Institute for the World Economy – Leibniz Center for Research on Global Economic Challenges

Suggested Citation: Nunnenkamp, Peter (1986) : Entwicklungshilfe auf dem Prüfstand, Die internationale Politik: Jahrbücher des Forschungsinstituts der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik, ISSN 0539-158x, Oldenbourg, München, Vol. 1983/84, pp. 1-14

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/1333>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

I

UNIVERSELLE PROBLEME

ENTWICKLUNGSHILFE AUF DEM PRÜFSTAND

Von Peter Nunnenkamp

Noch in den siebziger Jahren war die Auffassung nahezu unbestritten, daß die wirtschaftliche Lage der Dritten Welt durch finanzielle und technische Hilfe der Industrieländer nachhaltig verbessert werden könnte. In der jüngeren Vergangenheit vollzog sich jedoch ein tiefgreifender Wandel. Die Beobachtung, daß die Kluft im Entwicklungsstand von reichen und armen Ländern nicht merklich abgebaut werden konnte oder sogar noch größer wurde, ließ zunehmend Zweifel an der Wirksamkeit von Entwicklungshilfe aufkommen. Es war an der Zeit, ihren Sinn und ihre Erfolgsbedingungen neu zu überdenken.

DIE ENTWICKLUNGSHILFE DER INDUSTRIESTAATEN: EINE KRITISCHE BESTANDSAUFNAHME

Das vielzitierte 0,7-Prozent-Ziel, nach dem die Geberländer einen entsprechenden Anteil ihres Bruttosozialprodukts für öffentliche Entwicklungshilfe bereitstellen sollten, wurde auch noch in der Mitte der achtziger Jahre als Meßlatte angelegt, um über Erfolg oder Mißerfolg im Hinblick auf die Einhaltung gegebener Zusagen zu urteilen. Die Antwort war eindeutig: Die hohe Diskrepanz zwischen angestrebter und realisierter Entwicklungshilfe der Industriestaaten blieb sehr hoch. Für alle Mitgliedstaaten des Development Assistance Committee (DAC) der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) zusammengenommen erreichte

der Anteil im ersten Drittel der achtziger Jahre lediglich Werte von 0,35 bis 0,38 Prozent und war damit gegenüber den siebziger Jahren nahezu unverändert.¹ Vor diesem Hintergrund stellte sich die Frage, ob die Stagnation der öffentlichen Entwicklungshilfe wenigstens durch qualitative Verbesserungen für die Empfängerstaaten erträglicher wurde. Diese These gründete sich auf die vielfachen Verlautbarungen der Geber, aus Fehlern der Vergangenheit gelernt und die Qualität der Hilfe aufgrund dieser Erfahrungen erhöht zu haben.² Genauso plausibel erschien jedoch die Antithese, derzufolge der angeblich positive Qualitätsaspekt betont wurde, um von der ungünstigen quantitativen Entwicklung der öffentlichen Entwicklungshilfe abzulenken.

Mehr Qualität statt Quantität?

Schon im Verlauf der siebziger Jahre wurde von wissenschaftlicher Seite in zunehmendem Maße beklagt, daß es trotz teilweise beeindruckender gesamtwirtschaftlicher Wachstumsraten in der Dritten Welt nicht gelungen war, die absolute Armut weiter Bevölkerungsteile merklich abzubauen.³ Für die Entwicklungshilfe wurde hieraus die Konsequenz gezogen, daß diese vor allem sogenannte Armutsstrategien verfolgen müsse. Vor diesem Hintergrund wurde von den Geberländern unter anderem angekündigt, daß öffentliche Leistungen in Zukunft stärker als bisher auf Empfängerstaaten mit besonders niedrigem Entwicklungsniveau konzentriert sein würden.⁴ Die Statistiken zur Empfängerstruktur der öffentlichen Entwicklungshilfe⁵ lassen jedoch vermuten, daß es sich hierbei vorwiegend um Lippenbekenntnisse gehandelt hat. Selbst wenn man den bevorzugt zu behandelnden Kreis von Ländern weit faßt und die Weltbankdefinition von Niedrigeinkommensländern anlegt (Pro-Kopf-Einkommen unter 600 Dollar im Jahr 1980), entfielen

¹ Vgl. OECD, Development Co-operation. 1984 Review, Paris 1984, Tabelle II.B.4.

² Für die Bundesrepublik Deutschland vgl. z.B. Sechster Bericht zur Entwicklungspolitik der Bundesregierung, Bundestagsdrucksache 10/3028, Bonn, 14.3.1985, S. 35.

³ Vgl. z.B. Paul Streeten, Vom Wachstum zu den Grundbedürfnissen, in: *Finanzierung & Entwicklung*, Bd. 16, Nr. 3, 1979, S. 28-31; Mahbub ul Haq und Shahid Javed Burki, Meeting Basic Needs: An Overview (World Bank, Poverty and Basic Needs Series), Washington 1980; Michael J. Crosswell, Growth, Poverty Alleviation, and Foreign Assistance, in: Danny M. Leipziger (Hrsg.), *Basic Needs and Development*, Cambridge (Mass.) 1981, S. 181 ff.

⁴ Für die Bundesrepublik, die sich damit in Übereinstimmung mit Beschlüssen der Vereinten Nationen sah, vgl. Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit, Die entwicklungspolitischen Grundlinien der Bundesregierung unter Berücksichtigung der Empfehlungen der „Unabhängigen Kommission für internationale Entwicklungsfragen“, Bonn, Juli 1980, S. 7 und 18.

⁵ Die folgenden Angaben stützen sich vorrangig auf OECD, a.a.O. (Anm. 1), lfd. Jgg.; Herbert Wilkens, Deutsche Entwicklungshilfe im internationalen Vergleich – überdurchschnittliche Qualität gefährdet, in: *DIW-Wochenbericht*, Bd. 52, Nr. 22, 1985.

in den Jahren 1982/83 jeweils nicht mehr als 56 Prozent der gesamten öffentlichen Entwicklungshilfe aller DAC-Länder auf diese Gruppe. Betrachtet man die primäre Zielgruppe der 36 ärmsten Staaten (durchschnittliches Pro-Kopf-Einkommen 1982: 230 Dollar), ergab sich ein noch ungünstigeres Bild: Von der bilateralen DAC-Hilfe floß weiterhin weniger als ein Fünftel an diese allerärmsten Länder. Der letzte verfügbare Wert (1983) lag mit 17 Prozent sogar um 3 Prozentpunkte unter dem Anteil von 1975.

Im Rahmen der Armutsstrategien sollten ferner vermehrt Projekte realisiert werden, die der Befriedigung von Grundbedürfnissen (wie Ernährung, Kleidung, Wohnung) dienen. Ob in dieser Hinsicht tatsächlich eine signifikante Schwerpunktverlagerung stattfand, war kaum schlüssig zu überprüfen. Die Bundesrepublik wies zwar einen leicht steigenden Anteil grundbedürfnisorientierter Vorhaben aus (1981/82: 28,5 Prozent; 1983/84: circa 32 Prozent). Internationale Vergleiche waren jedoch nicht möglich, weil keine einheitliche Berichterstattung erfolgte. Möglicherweise boten die Geberstaaten überdies ein künstlich geschöntes Bild; sie konnten durch eine weit gefaßte Definition der Grundbedürfnisse vermehrt Projekte unter dieser Rubrik verbuchen.

Weitere Aufschlüsse zur Grundbedürfnisorientierung lassen sich unter Umständen gewinnen, wenn man die sektorale Verteilung der öffentlichen Entwicklungshilfe betrachtet. Es hätte vermutlich der angekündigten Strategie entsprochen, wenn die Mittel verstärkt in die Landwirtschaft sowie in das Gesundheits- und Ausbildungswesen der Empfängerstaaten geflossen wären. Auf die bilateralen Hilfezusagen aller DAC-Länder bezogen haben sich hier in der zweiten Hälfte der siebziger Jahre tatsächlich deutliche Schwerpunktverlagerungen ergeben: Der Anteil der Landwirtschaft stieg von 9 Prozent (1975) auf 18 Prozent (1979), jener des Gesundheitswesens von 4 auf 7 Prozent und des Ausbildungsbereichs von 11 auf 17 Prozent. Diese Entwicklung setzte sich später jedoch nicht fort; im Jahre 1983 beliefen sich die Anteile auf 17 Prozent bei der Landwirtschaft, 8 Prozent im Gesundheitswesen und 16 Prozent für die Ausbildung.

Mehr Kleinvorhaben statt Großprojekte?

Strukturverschiebungen in der Entwicklungshilfe wurden ferner in der Weise angestrebt, daß die Geberländer versuchten, von Großprojekten wegzukommen und verstärkt Klein- und Kleinstvorhaben zu unterstützen.⁶

⁶ Eine entsprechende Politik war auch von wissenschaftlicher Seite empfohlen worden; vgl. z.B. Arbeitsgemeinschaft Deutsche Lateinamerika-Forschung, *Die Beziehungen der Bundesrepublik Deutschland zu Lateinamerika: Bestandsaufnahme und Empfehlungen*, Bonn (Forschungsinstitut der Friedrich-Ebert-Stiftung) 1983, S. 22 ff.; Wolfgang Hoffmann, *Eine Lanze für Bauern und Handwerker. Eine Anhörung im Bundestag setzt neue Zeichen*, in: *Die Zeit*, 21.6.1985.

Auch hierdurch hoffte man, die Qualität von öffentlicher Entwicklungshilfe zu erhöhen. Die traditionelle Konzentration auf Großprojekte hatte oftmals zu nicht einkalkulierten negativen Sekundäreffekten geführt sowie die eigentliche Zielbevölkerung von Entwicklungshilfe, d.h. die besonders benachteiligten Schichten in den Entwicklungsländern, kaum begünstigt und nicht in die Planung und Durchführung einbezogen.⁷ Abhilfe wurde beispielsweise von stärkerer Handwerks- und Kleingewerbeförderung sowie vom Ausbau von Selbsthilfeaktivitäten erwartet, da so arbeitsintensive (und damit den komparativen Vorteilen der Empfängerländer entsprechende) Produktionen vorangetrieben werden könnten und sich absolute Armut zurückdrängen ließe. Anhand der vorliegenden Statistiken konnte nicht überprüft werden, inwieweit derartige Ankündigungen bereits realisiert werden konnten. Die folgenden Überlegungen verdeutlichen jedoch, daß einer merklichen Substitution von Großprojekten durch kleinere Vorhaben erhebliche Schwierigkeiten entgegenstanden.

Eine starke Konzentration auf kleine, grundbedürfnisorientierte Förderungsmaßnahmen hätte möglicherweise den komparativen Vorteilen der Geberländer und -organisationen widersprochen.⁸ Ferner stieß eine derartige Schwerpunktverlagerung sowohl bei den Gebern als auch bei den Empfängern auf Hemmnisse. Die staatlichen Stellen in den Empfängerländern waren aus Prestigegründen oftmals hauptsächlich an Großprojekten interessiert. In den Entwicklungshilfebürokratien der Geberländer existierte ein Druck, Vorhaben zu unterstützen, die umfangreiche Mittel banden und die sich gleichzeitig an die eingefahrenen Wege hielten, da sich der Verwaltungsaufwand und die Arbeitsbelastung andernfalls drastisch erhöht hätten.

Politisierung der Entwicklungshilfe

Wenn überhaupt, so zeigten die bisher erwähnten Strukturverschiebungen allenfalls geringfügige Qualitätsverbesserungen der öffentlichen Entwicklungshilfe auf, so daß sich Befürchtungen, nach denen lediglich von der ungünstigen Entwicklung des Umfangs an öffentlicher Entwicklungshilfe abgelenkt wurde, eher bestätigten. Dies gilt um so mehr, als in der jüngeren Vergangenheit die Praxis um sich griff, die Vergabe von Entwicklungshilfe an den Bezug von Waren oder Dienstleistungen aus dem Geberland zu koppeln.

⁷ Vgl. z.B. Brigitte Erler, *Tödliche Hilfe*. Bericht von meiner letzten Dienstreise in Sachen Entwicklungshilfe, Freiburg 1985, sowie die Auseinandersetzung mit diesem Buch von Winfried Böll, *Sind alle Komplizen einer raffinierten Vernichtungsmaschine? Von den Schwierigkeiten der Entwicklungshilfe, dargestellt am Beispiel einer Fahnenflüchtigen*, in: *FAZ*, 9.7.1985.

⁸ Erler führt beispielsweise aus, daß niemand die Möglichkeiten natürlicher Kreisläufe hätte besser nutzen können als ein Kleinbauer in der Dritten Welt, wenn man ihm nur freie Hand gelassen hätte. Vgl. ebd.

Die Lieferbindung reduzierte den realen Wert der Hilfe für die Empfänger, weil es diesen verwehrt wurde, die jeweils günstigsten Bezugsquellen zu benutzen.⁹ Diese Entwicklung hat sich in den veröffentlichten Angaben zum Anteil der gebundenen Hilfe an der öffentlichen Entwicklungshilfe aller DAC-Staaten (noch) nicht niedergeschlagen: vielmehr blieb der Anteil ungebundener öffentlicher Entwicklungshilfe am Anfang der achtziger Jahre weitgehend unverändert, nachdem er sich zuvor von 40 Prozent (1975) auf 56 Prozent (1980) stark ausgeweitet hatte. Ein anderes Bild ergab sich für die Bundesrepublik, die im Vergleich zu anderen DAC-Ländern traditionell die ungebundene Hilfe begünstigt hatte: Nach 1980 stieg der Anteil liefergebundener öffentlicher Entwicklungshilfe um fast 10 Prozentpunkte und erreichte 1983 mit 32 Prozent fast wieder den Wert für 1975. Hier zeigten sich erste Konsequenzen der zunehmend gewünschten Beschäftigungswirksamkeit von öffentlicher Entwicklungshilfe in der Bundesrepublik durch die Bundesregierung.¹⁰

In diesem Zusammenhang spielte zunehmend die sogenannte Mischfinanzierung eine wichtige Rolle. Die Koppelung von Entwicklungshilfemitteln und kommerziellen (Export-)Krediten wurde vorwiegend damit gerechtfertigt, daß auf diese Weise der Ressourcentransfer in die Dritte Welt ausgeweitet werden könnte.¹¹ Gleichzeitig diente die Mischfinanzierung jedoch dazu, die Ausfuhren der Geberländer in die Empfängerstaaten zu begünstigen. Die Entwicklungshilfe wurde damit teilweise zu einem Instrument in der Auseinandersetzung zwischen den wichtigsten Industriestaaten um Exportaufträge aus der Dritten Welt. Obwohl das Zuschußelement, d.h. der Grad der Vergünstigung von öffentlicher Entwicklungshilfe gegenüber den Marktkonditionen, darunter bis 1983 (noch) nicht gelitten hatte,¹² drohte diese Entwicklung die Qualität von Entwicklungshilfe zu verschlechtern. In dem Maße, in dem Mischfinanzierungen an Bedeutung gewannen, gerieten die oben erwähnten Armutstrategien ins Hintertreffen. Grundbedürfnisorien-

⁹ Es wurde geschätzt, daß die Lieferbindung den realen Wert von öffentlicher Entwicklungshilfe um durchschnittlich 20% verminderte. Vgl. Juergen B. Donges, Außenwirtschafts- und Entwicklungspolitik. Die Entwicklungsländer in der Weltwirtschaft, Berlin, Heidelberg, New York 1981, S. 112.

¹⁰ Vgl. Jürgen Warnke, Erklärung zum Sechsten Bericht zur Entwicklungspolitik der Bundesregierung, in: *Bulletin*, 19.3.1985, sowie Volkmar Köhler, Entwicklungspolitik auf neuem Weg, in: *FAZ*, 7.5.1985. Eine kritische Beurteilung bietet Dieter Schumacher, Lieferbindung taugt nicht zur Steigerung der Beschäftigung, in: *Entwicklung und Zusammenarbeit*, Bd. 26, Nr. 2, 1985, S. 8-10.

¹¹ Im Falle der Bundesrepublik wurde die Mischfinanzierung nach Angaben des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit innerhalb von zwei Jahren von 0,44 Mrd. DM (1982) auf fast 2 Mrd. DM aufgestockt (vgl. *Entwicklung und Zusammenarbeit*, Bd. 26, Nr. 5, 1985, S. 25).

¹² Es betrug für die Zusagen öffentlicher Entwicklungshilfe aller DAC-Mitglieder seit 1975 nahezu unverändert etwa 90%.

tierte Vorhaben und die angestrebte Konzentration der Hilfe auf die besonders armen Entwicklungsländer wurden beeinträchtigt, weil für derartige Maßnahmen kaum komplementäre kommerzielle Finanzmittel aufgebracht werden konnten.

Die Politisierung der Entwicklungshilfe äußerte sich nicht nur in der wachsenden Betonung eigener Beschäftigungsinteressen durch die Geberländer. Hinzu kam, daß die Vergabe öffentlicher Entwicklungshilfe zunehmend unter außenpolitischen Gesichtspunkten zu erfolgen schien. So befanden sich unter den zehn Entwicklungsländern, die 1983 die höchsten Leistungen öffentlicher Entwicklungshilfe pro Kopf ihrer Bevölkerung erhielten, mindestens fünf Staaten, die vermutlich nicht aus entwicklungspolitischen Erwägungen der Geber in diese Spitzenpositionen geraten waren. Länder wie Israel, Jordanien, Syrien, Oman und Costa Rica wiesen bereits recht hohe Pro-Kopf-Einkommen (1982: 1 300 bis 5 600 Dollar) auf; sie dürften vor allem begünstigt worden sein, weil sie in außenpolitisch wichtigen Krisenregionen gelegen waren.

AUSWIRKUNGEN DER ENTWICKLUNGSHILFE

Es war lange Zeit nahezu unbestritten, daß sich die wirtschaftliche Situation der Dritten Welt durch die Bereitstellung öffentlicher Gelder in Form von Zuschüssen und verbilligten Krediten durch die Industrienationen und andere wohlhabende Staaten nachhaltig verbessern ließe. Dem lag die Überlegung zugrunde, daß dieser Kapitaltransfer die unzureichenden heimischen Ersparnisse der Empfänger ergänzen und folglich die Chance bieten würde, die nationalen Investitionen auszudehnen. Dies wiederum würde das gesamtwirtschaftliche Wachstum in der Dritten Welt stärken und die ausgeprägten internationalen Einkommensunterschiede abzubauen helfen. Eine günstige Wachstumsentwicklung würde es auch erleichtern, als ungleich empfundene Einkommensverteilungen innerhalb der Empfängerstaaten im Sinne benachteiligter Bevölkerungsgruppen zu korrigieren.

Ein Überblick über die empirischen Untersuchungen zu den vermuteten Zusammenhängen zeigt jedoch, daß die Entwicklungshilfe den gestellten Ansprüchen überwiegend nicht gerecht wurde.¹³ Was den Zusammenhang zwischen Entwicklungshilfe und den nationalen Ersparnissen in den Empfängerstaaten anbelangt, wurde in einer Vielzahl ökonomischer Studien

¹³ Die folgende Zusammenfassung stützt sich vor allem auf Jamuna P. *Agarwal*, Martin *Dippl*, Hans H. *Glismann*, Wirkungen der Entwicklungshilfe. Bestandsaufnahme und Überprüfung für die zweite Entwicklungsdekade, Forschungsberichte des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit, Bd. 50, Köln 1984, sowie auf die dort angegebene umfangreiche Literatur.

recht deutlich ein negativer Einfluß nachgewiesen. Dieses Ergebnis ließ sich dahingehend interpretieren, daß die Gewährung von Entwicklungshilfe zu nachlassenden Sparanstrengungen in den begünstigten Staaten geführt hatte. Die Regierungen in der Dritten Welt konnten den Staatskonsum aufblähen und den Aufbau wirksamer Steuersysteme vernachlässigen. Die private Spartätigkeit ging vermutlich besonders dort zurück, wo aus Entwicklungshilfe künstlich verbilligte Kredite für die Unternehmen bereitgestellt wurden.

Die Schätzungen zum Zusammenhang zwischen Entwicklungshilfe und gesamtwirtschaftlichem Wachstum in den Empfängerländern zeigten je nach Untersuchungszeitraum und Länderauswahl unterschiedliche Ergebnisse. Eine wichtige Erkenntnis lag darin, daß die Wachstumswirkungen von Entwicklungshilfe zwischen verschiedenen Gruppen von Entwicklungsländern stark variierten. Es deutete einiges darauf hin, daß positive Impulse hauptsächlich in solchen Staaten ausgelöst bzw. verstärkt wurden, die bereits vergleichsweise fortgeschritten waren, z.B. in Asien und in Ländern mit mittleren Einkommen.¹⁴ Dagegen schienen Wachstumseffekte der Entwicklungshilfe dort, wo sie am dringendsten erforderlich gewesen wären, weitgehend ausgeblieben zu sein, etwa in der Gruppe der ärmsten Entwicklungsländer, in den afrikanischen Staaten und in den stark rohstofforientierten Volkswirtschaften.

Schlüssige empirische Untersuchungen zu den Verteilungswirkungen von Entwicklungshilfe innerhalb der Empfängerstaaten waren noch nicht durchgeführt worden. Aus den enttäuschenden Wachstumswirkungen folgte jedoch, daß vor allem für die zurückgebliebenen Länder der Dritten Welt bereits die Voraussetzungen für Durchsickereffekte weitgehend fehlten. Was die Befriedigung von Grundbedürfnissen anbelangte, konnte in einer regressionsanalytischen Untersuchung für gut 80 Entwicklungsländer kein positiver Einfluß der ausländischen Hilfe festgestellt werden. Das „vernichtende Urteil über die Effizienz der Entwicklungshilfe in bezug auf das Grundbedürfnisziel“¹⁵ mußte bei einer Betrachtung einzelner Regionen kaum revidiert werden: Im Hinblick auf den umfassenden Indikator „Veränderung der Lebenserwartung“ ergab sich lediglich für Asien ein statistisch gesicherter positiver Einfluß, nicht dagegen für Afrika und Lateinamerika.

¹⁴ Vgl. Gustav F. Papanek, Aid, Foreign Private Investment, Savings and Growth in Less Developed Countries, in: *Journal of Political Economy*, Bd. 81, Nr. 1, 1973, S. 120-130; John M. Dowling und Ulrich Hiemenz, Aid, Savings and Growth in the Asian Region, in: *The Developing Economies*, Bd. 21, Nr. 1, 1983, S. 3-13.

¹⁵ Agarwal, Dippl, Glismann, a.a.O. (Anm. 13), S. 115.

ERKLÄRUNGSVERSUCHE FÜR ENTTÄUSCHENDE ERFAHRUNGEN

Die empirischen Erkenntnisse vermittelten den Eindruck, daß die Entwicklungshilfe die in sie gesetzten hohen Erwartungen in der Vergangenheit kaum erfüllt hatte, und intensivierten vor allem auf wissenschaftlicher Seite die Suche nach möglichen Gründen hierfür.

Der begrenzte Nutzen der Entwicklungshilfe

Ein erster Erklärungsansatz bezog sich auf die Frage, ob Kapitalmangel tatsächlich den zentralen Entwicklungsengpaß in der Dritten Welt darstellte. Die in der entwicklungspolitischen Diskussion lange Zeit nahezu einhellig vertretene Kapitalmangelhypothese übersah sowohl theoretische als auch empirische Erkenntnisse. Zunächst wurde verkannt, „daß es jedem auch noch so armen Entwicklungsland offensteht, eine ‚Sparlücke‘ bei der Finanzierung rentabler Entwicklungsprojekte durch Anleihen inländischer Unternehmen am internationalen Kapitalmarkt oder durch Direktinvestitionen ausländischer Unternehmen zu schließen“.¹⁶ Entwicklungshilfe war deshalb – im Gegensatz zur vorherrschenden Meinung – keine notwendige Bedingung, um die heimischen Ersparnisse ergänzen zu können. Vielmehr waren hauptsächlich solche Länder auf öffentliche Entwicklungshilfe angewiesen, die Barrieren für den Import kommerzieller Kapitalmittel errichteten, sei es, daß sie diese Zuflüsse aufgrund politischer Erwägungen unterbanden, oder daß sie kommerzielle Kapitalgeber durch investitionsfeindliche wirtschaftspolitische Rahmenbedingungen abschreckten. Damit waren aber gleichzeitig auch die Voraussetzungen dafür denkbar schlecht, daß Entwicklungshilfe effizient eingesetzt werden konnte.

Der Mangel an (kommerziellem) Kapital war vor allem in vielen Staaten Afrikas und Lateinamerikas nicht selbst der zentrale Entwicklungsengpaß, sondern eher ein Symptom für tieferliegende Hemmnisse.¹⁷ Die durch fehlende kulturelle Voraussetzungen sowie entwicklungshemmende Sozialstrukturen und wirtschaftspolitische Rahmenbedingungen verursachten Engpässe konnten durch Entwicklungshilfe nicht ausgeglichen werden. Diese Faktoren dürften insbesondere in den ärmeren Staaten der Dritten Welt die Absorptionsfähigkeit, d.h. das Ausmaß, in dem Entwicklungshilfe nutzbrin-

¹⁶ Herbert Giersch, Korruption als Hindernis: Nichtstaatliche Entwicklungshilfe hätte größere Erfolgchancen, in: *Rheinischer Merkur/Christ und Welt*, 13.1.1984.

¹⁷ Vgl. John K. Galbraith, *Economics, Peace and Laughter*, Boston 1971; Umesh C. Gulati, Effect of Capital Imports on Savings and Growth in Less Developed Countries, in: *Economic Inquiry*, Bd. 16, Nr. 4, 1978, S. 563-569; Rolf J. Langhammer, Schwarzafrikas wirtschaftliche Malaise, Kiel (Kieler Diskussionsbeiträge, Nr. 104) 1984.

gend verwandt werden konnte, begrenzt haben.¹⁸ Auch empirische Erkenntnisse widersprachen einer allgemein gültigen Kapitalmangelhypothese. So zeigte eine Untersuchung zur Auslastung des industriellen Sachkapitals in einer Reihe von Entwicklungsländern recht niedrige Nutzungsgrade auf (im ungewogenen Durchschnitt 35 bis 50 Prozent für Israel, Kolumbien, die Philippinen und Malaysia, wobei Vollausslastung als 24-Stunden-Betrieb während des ganzen Jahres definiert wurde).¹⁹

Wirtschaftliche Fehlentwicklungen durch Entwicklungshilfe

Nicht nur daß Entwicklungshilfe die zentralen Entwicklungseingänge in vielen Empfängerstaaten offensichtlich nicht überwinden konnte, sie trug möglicherweise sogar dazu bei, daß neue Hemmnisse entstanden. Auf Projektebene stellten sich trotz verfeinerter methodischer Verfahren weiterhin schwierige Evaluierungsprobleme. Wurde die Vorteilhaftigkeit von Vorhaben anhand von Kosten-Nutzen-Analysen beurteilt, so hing das Ergebnis in der Regel von höchst unsicheren Prognosen über zukünftige Entwicklungen ab. Neben der Schwierigkeit, die unmittelbar projektbezogenen Zahlungsströme zu quantifizieren, stellte sich das kaum zu lösende Problem, vielfältige Sekundäreffekte von Projekten in die Beurteilung einzubeziehen. Erfahrungsberichte zeigten, daß dies häufig nicht befriedigend gelang und vorgeblich nützliche Maßnahmen sich im Nachhinein als eher schädlich erwiesen.²⁰ Selbst wenn einzelne Vorhaben auch bei unverzerrten Beurteilungsmaßstäben einer Überprüfung standhielten, war nicht immer gewährleistet, daß die externe Hilfe hierfür die Entwicklung des Empfängerstaates vorantrieb. Die Projektbindung von öffentlicher Entwicklungshilfe setzte nationale Ressourcen des begünstigten Landes frei. Durch die Austauschbarkeit der Mittel dürften häufig auf indirektem Wege gesamtwirtschaftlich ineffiziente Projekte zum Zuge gekommen sein. Die politisch Verantwortlichen erhielten durch die öffentliche Entwicklungshilfe „oftmals den finanziellen Spielraum zur Durchsetzung von machtpolitisch motivierten Vorhaben wie Pläne zur Aufrüstung, Maßnahmen zur Unterdrückung von Minderheiten und Projekte, die vorwiegend dem eigenen Nachruhm dienen“.²¹

¹⁸ Vgl. Juergen B. Donges, Neue Wege im Verhältnis zu den Entwicklungsländern, in: Herbert Giersch (Hrsg.), *Wie es zu schaffen ist. Agenda für die deutsche Wirtschaftspolitik*, Stuttgart 1983, S. 55-77, insbes. S. 60.

¹⁹ Vgl. Romeo M. Bautista, Helen Hughes, David Morawetz, Francisco E. Thoumi, *Capital Utilization in Manufacturing*, Washington 1981.

²⁰ Vgl. die vielen – wenn auch teilweise umstrittenen – Beispiele in Erler, a.a.O. (Anm. 7).

²¹ Herbert Giersch, *Entwicklungshilfe anders*, in: *Wirtschaftswoche*, 3.2.1984.

Auf makroökonomischer Ebene war Entwicklungshilfe überdies geeignet, Verzerrungen der Preisstrukturen – und damit auch der Produktionsstrukturen – im Empfängerland zu verstärken. Dort, wo überwiegend Geldtransfers vergeben wurden, drohte eine Überbewertung der Währung des Nehmers, weil das Devisenangebot tendenziell stieg. Dieser Wechselkurseffekt diskriminierte die Exporteure in den Entwicklungsländern und solche Unternehmen, die auf dem Inlandsmarkt mit ausländischen Anbietern konkurrierten. Zudem wurde der Produktionsfaktor Kapital durch den subventionierten Kapitalzufluß aus dem Ausland verbilligt, was eine Kapitalintensivierung der Produktion anregte, die den komparativen Vorteilen der meisten Entwicklungsländer widersprach. Beide Faktoren begünstigten Fehlspezialisierungen, die auf mittlere Sicht Verschuldungsprobleme heraufbeschworen. Die Beobachtung, daß auch Entwicklungsländer, deren Kapitalimporte größtenteils aus Entwicklungshilfekrediten mit recht günstigen Konditionen bestanden, Schwierigkeiten bei der Bedienung ihrer Auslandsverbindlichkeiten bekamen, war ein deutliches Indiz hierfür.

Dort, wo überwiegend Gütertransfers vergeben wurden, konkurrierten diese oftmals mit Produkten, die in den Empfängerstaaten selbst hergestellt wurden (oder hätten werden können). Die Folgen wurden vor allem bei dauerhafter, d.h. nicht auf kurzfristige Katastrophenhilfe beschränkter Nahrungsmittelhilfe deutlich: Die Güterpreise auf den Inlandsmärkten wurden durch die ausländischen (verbilligten oder geschenkten) Lieferungen gedrückt. Für die nationalen Anbieter bestanden nur noch unzureichende Produktionsanreize, mit der Konsequenz, daß das inländische Nahrungsmittelangebot zurückging und Staaten trotz des Potentials zur Selbstversorgung zunehmend in Abhängigkeit von Auslandshilfe gerieten.

Verfestigung von Machtstrukturen durch Entwicklungshilfe

Zu den wirtschaftlichen Fehlentwicklungen kamen die politischen und sozialen Auswirkungen der Entwicklungshilfe hinzu, die durchweg negativ beurteilt wurden. Diese Einschätzung vereinte spätestens seit Anfang der achtziger Jahre Denkschulen, die ansonsten wenig gemeinsam hatten. Kritik kam nicht nur aus den Geberländern, sondern wurde auch innerhalb solcher Entwicklungsländer geäußert, die zu den bevorzugten Empfängern externer Hilfe gehörten.²² Übereinstimmend wurde die Tatsache, daß die Regierungen der Empfängerstaaten über den größten Teil der Entwicklungshilfe verfügen und damit ihre Macht ausbauen konnten, als entscheidende Ursache für

²² Vgl. z.B. für Bangladesch: Rehman *Sobhan*, *The Crisis of External Dependence: The Political Economy of Foreign Aid to Bangladesh*, Dhaka, London 1982; für Indien: Atarbans Lal *Bhatia*, *Does Foreign Aid Help?*, New Delhi (Birla Institute of Scientific Research) 1981.

weitreichende negative Folgen der Vergabe öffentlicher Entwicklungshilfe angeführt.

Gemäß der Dependenztheorie²³ läßt sich staatliche Entwicklungshilfe als absichtsvoll eingesetztes Instrument bezeichnen, mit dem eine Interessensharmonie zwischen den Eliten in den dominierenden Industrienationen einerseits und in den abhängigen Ländern der Dritten Welt andererseits hergestellt bzw. stabilisiert werden kann. Die Mächtigen in den Entwicklungsländern bereicherten sich auf Kosten der vorgeblichen Zielgruppen der externen Hilfe, den ärmeren Bevölkerungsschichten, so daß eine umfassende Besserung der wirtschaftlichen Lage in den Empfängerstaaten nicht erwartet werden konnte. Diese Selbstprivilegierung wurde dadurch ermöglicht, daß sich in vielen Entwicklungsländern eine neue Klasse, die bürokratische Staatsklasse, herausgebildet hatte, die die Hilfe weitgehend für den eigenen (Luxus-)Konsum nutzen konnte.²⁴

Die Gleichgültigkeit der herrschenden Oberschicht in den meisten Staaten der Dritten Welt gegenüber der Not der Bevölkerungsmehrheit wurde auch von ehemals profilierten Verfechtern der traditionellen Entwicklungshilfekonzeption als entscheidender Faktor für die enttäuschenden Erfahrungen mit staatlichen Ressourcentransfers bezeichnet.²⁵ Die oftmals korrupten Eliten stellten danach das zentrale Hindernis für eine breite wirtschaftliche Entwicklung dar, da sie grundlegende Reformen blockierten, die (wie z.B. die Umverteilung von Einkommen und Land) die Voraussetzungen für eine Überwindung der Rückständigkeit erst hätten schaffen können. Da der traditionelle Weg der Vergabe öffentlicher Entwicklungshilfe den Herrschenden die Verfügungsmacht über die Leistungen einräumte, trug die externe Hilfe indirekt dazu bei, daß sich die entwicklungshemmenden Machtstrukturen verfestigten.

Die am weitesten gehende Kritik behauptet einen unmittelbaren Zusammenhang zwischen Entwicklungshilfe und wirtschaftlicher Lage in den Empfängerstaaten.²⁶ Externe Hilfe konnte danach nicht viel helfen, weil sie am Volkseinkommen der Nehmer gemessen recht gering blieb, konnte aber dennoch viel schaden, weil sie bedeutend im Verhältnis zu den Staatseinnahmen war. Die Verfügungsmacht über die transferierten Ressourcen ermög-

²³ Vgl. z.B. Dieter *Senghaas* (Hrsg.), *Peripherer Kapitalismus. Analysen über Abhängigkeit und Unterentwicklung*, Frankfurt 1974.

²⁴ Vgl. Hartmut *Elsenbans*, *Abhängiger Kapitalismus oder bürokratische Entwicklungsgesellschaft. Versuch über den Staat in der Dritten Welt*, Frankfurt 1981.

²⁵ So z.B. Gunnar *Myrdal*, *Need for Reforms in Underdeveloped Countries*, in: Sven *Grassman* und Erik *Lundberg* (Hrsg.), *The World Economic Order. Past and Prospects*, New York 1981, S. 501-525; *ders.*, *Relief Instead of Development Aid*, in: *Intereconomics*, Bd. 16, Nr. 2, 1981, S. 86-89.

²⁶ So Peter *Bauer*, *Entwicklungshilfe: Was steht auf dem Spiel?*, Kieler Vorträge, N.F., Nr. 97, Tübingen 1982.

lichte es dem öffentlichen Sektor, gesamtwirtschaftlich schädliche Politiken fortzusetzen; genannt wurden etwa die Festsetzung künstlich gedrückter Abnahmepreise für Nahrungsmittelproduzenten, Zwangskollektivierungen und Diskriminierungen von produktiven Minoritäten. Hinzu kamen die negativen Effekte, die von den Reaktionen des privaten Sektors auf die staatliche Übermacht ausgelöst wurden. Es wurde eine zunehmende Politisierung durch Entwicklungshilfe konstatiert: „Die Aufmerksamkeit, die Energie und die Mittel vieler Bürger werden vom wirtschaftlichen auf das politische Leben gelenkt, weil ihr Schicksal und oft auch ihr wirtschaftliches und physisches Überleben von Politikern und ihren Agenten abhängen“.²⁷ Eigenanstrengungen im wirtschaftlichen Bereich waren oftmals nicht mehr lohnend oder wurden angesichts der externen Hilfe als verzichtbar angesehen. Die Empfänger wurden in zunehmendem Maße abhängig von weiteren Ressourcentransfers, während sich für die Geber das „Samariter-Dilemma“ stellte, weil die anfängliche Unterstützung immer neue Hilfsbedürftigkeit erzeugte.

ENTWICKLUNGSPOLITISCHE SCHLUSSFOLGERUNGEN

Trotz der Gemeinsamkeiten zwischen den verschiedenen Erklärungsversuchen für die enttäuschenden Wirkungen von Entwicklungshilfe in der Vergangenheit wurden unterschiedliche Schlußfolgerungen aus der Diagnose gezogen. Kaum beeindruckt von der entwicklungspolitischen Diskussion schienen jene, die durch eine nachhaltige Aufstockung des öffentlichen Ressourcentransfers Besserung erhofften. Hierzu gehörte vor allem das UNCTAD-Sekretariat sowie die Nord-Süd-Kommission unter der Leitung von Willy Brandt.²⁸ Die radikal entgegengesetzte Position bezogen jene, die die staatliche Entwicklungshilfe selbst für die Wurzel allen Übels in der Dritten Welt hielten. Konsequenterweise plädierten sie dafür, diese Form des Ressourcentransfers ganz einzustellen. Auf diese Weise sollte der Druck auf den Staat, notwendige wirtschaftspolitische Korrekturen vorzunehmen, erhöht und der staatliche Einfluß auf das Wirtschaftsgeschehen insgesamt zurückgedrängt werden. Individuelles Erfolgstreben sollte wieder attraktiver werden, da es gesamtwirtschaftlich positive Wirkungen entfalten und die Abhängigkeit von externer Hilfe überwinden helfen würde.

²⁷ Ders., Staatliche Entwicklungshilfe – eine Irreführung. Die verheerenden politischen und wirtschaftlichen Folgen der staatlichen Hilfe, in: *FAZ*, 9.3.1985.

²⁸ Vgl. Action to Spur World Recovery and Development Urged by UNCTAD-Sekretariat, in: *UNCTAD Bulletin*, Nr. 192, April 1983, S. 1-5; Willy Brandt (Hrsg.), Hilfe in der Weltkrise. Ein Sofortprogramm. Der 2. Bericht der Nord-Süd-Kommission, Reinbek 1983.

Förderung der Eigenanstrengung der Entwicklungshilfeempfänger

Der Mehrheit derjenigen, die der traditionellen Entwicklungshilfekonzeption kritisch gegenüberstanden, war diese Schlußfolgerung jedoch zu weitgehend. Sie glaubten vielmehr, die gewünschten Effekte wiederbelebter Eigenanstrengungen in den Entwicklungsländern durch Umorientierungen in der Vergabe öffentlicher Entwicklungshilfe erreichen zu können. Ein erster Vorschlag bestand darin, statt permanenter Unterstützung vorwiegend kurzfristige Katastrophenhilfe zu gewähren. So könnte akute Not in der Folge von Kriegen oder Naturkatastrophen gelindert und dennoch dauerhafte Abhängigkeit von Entwicklungshilfe beim Empfänger sowie ein „Samariter-Dilemma“ beim Geber weitgehend verhindert werden. Es wäre erheblich schwieriger, derartigen Fehlentwicklungen vorzubeugen, wenn der externen Hilfe – gemäß eines weiteren Vorschlags – die Funktion einer internationalen Sozialfürsorge zugeschrieben würde. Nach dieser Position²⁹ sollte gewährleistet werden, daß die Hilfe wirklich den Bedürftigen zugute käme, indem deren (Grund-)Bedürfnisse nach Ernährung, Bekleidung, Wohnung, medizinischer Versorgung und Ausbildung befriedigt würden. Damit die Hilfe die Zielgruppen möglichst ungeschmälert erreichen konnte, wurde angestrebt, die Leistungen nicht länger an die Regierungen der Entwicklungsländer, sondern unter Kontrolle der Geber an nichtstaatliche Organisationen zu zahlen, die in unmittelbarem Kontakt zu den Bedürftigen die Verteilung übernehmen könnten.

Einschaltung privater Trägerorganisationen

Eine Privatisierung des Ressourcentransfers in die Dritte Welt wurde nicht nur auf der Seite der Empfänger empfohlen. Gleichzeitig sollte auf Geberseite eine Verlagerung zugunsten privater Hilfsorganisationen erfolgen. Selbst jene, die jegliche staatliche Entwicklungshilfe ablehnten,³⁰ räumten ein, daß die dort diagnostizierten schädlichen Folgeeffekte beim privaten Ressourcentransfer weitgehend entfielen. Externe Hilfe verstärkt auf nichtstaatliche Träger zu stützen, hieße, die Mittelvergabe effizienter zu gestalten, indem bürokratische Hemmnisse weitgehend ausgeschaltet, Verwaltungskosten gesenkt und politische Opportunitäten überwunden würden.³¹

Selbst staatliche Stellen in den Geberländern befürworteten eine verstärkte Rolle privater Träger in der Entwicklungszusammenarbeit mit der Dritten

²⁹ Vgl. Myrdal, a.a.O. (Anm. 25).

³⁰ Vgl. Bauer, a.a.O. (Anm. 26 und 27).

³¹ Vgl. Giersch, a.a.O. (Anm. 16).

Welt.³² Sie setzten überdies darauf, die Effizienz der staatlichen Hilfe zu steigern, indem sie auf verbesserte wirtschaftspolitische Rahmenbedingungen in den Empfängerstaaten drängten. Erforderliche Korrekturen sollten im Rahmen eines „Politikdialogs“ zwischen Geber- und Empfängerland gemeinsam vereinbart werden.³³ Als vordringlich wurden angesehen: der Abbau von Diskriminierungen im Hinblick auf Landwirtschaft, Handel, Handwerk und kleine Unternehmen; die Bekämpfung inflationärer Geld- und Fiskalpolitiken; die Aufgabe preispolitischer Eingriffe auf den Faktor- und Gütermärkten; ein verbesserter Eigentumsschutz für in- und ausländische Investoren.³⁴

Ohne Zweifel sprach für diese Strategie, daß sie die entscheidende Bedeutung der heimischen Wirtschaftspolitik in der Dritten Welt für die Wirksamkeit von Entwicklungshilfe erkannte. Allerdings war den Industrieländern selbst bisher nicht gelungen, was sie von den Entwicklungsländern verlangten: Strukturwandel zuzulassen und vielfältige staatliche Interventionen in den Marktprozeß abzubauen. Solange beispielsweise die EG mit ihrer verfehlten Agrarpolitik dazu beitrug, daß es für Staaten der Dritten Welt auf kurze Sicht günstiger war, die EG-Überschußproduktion zu subventionierten Preisen zu importieren statt das eigene landwirtschaftliche Potential zu nutzen, konnte man kaum auf eine durchschlagende Wirkung des Politikdialogs hoffen.³⁵ In dem Maße, in dem die Industriestaaten ihre Märkte gegenüber Exporten aus den Entwicklungsländern abschotteten, waren sie überdies dafür verantwortlich, daß die Dritte Welt stärker als erforderlich von externer Hilfe abhängig blieb.

³² Vgl. z.B. Sechster Bericht zur Entwicklungspolitik der Bundesregierung, a.a.O. (Anm. 2).

³³ Vgl. Otto Matzke, Wirksamere Entwicklungshilfe durch Politikdialog und Koordination, in: *NZZ*, 25.2.1984.

³⁴ Vgl. Volkmar Köhler, Should Aid Be Abandoned?, in: *Development and Cooperation*, Nr. 1, 1985, S. 4-7.

³⁵ Vgl. hierzu besonders den Beitrag von Klaus Otto Nass in diesem Band.