

Sohn, Karl-Heinz

Article — Digitized Version

Zur künftigen Form deutscher Entwicklungshilfe

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Sohn, Karl-Heinz (1970) : Zur künftigen Form deutscher Entwicklungshilfe, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 50, Iss. 1, pp. 76-79

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/134073>

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.

Zur künftigen Form deutscher Entwicklungshilfe

Prof. Dr. Karl-Heinz Sohn, Bonn

Die deutsche Entwicklungshilfe hat, so jung sie auch ist, ein recht bewegtes, aufregendes und an Enttäuschungen nicht gerade armes Leben hinter sich. In ihrer gegenwärtigen Gestalt ist sie für die deutsche Politik ein Novum. Dies gilt sowohl für die Art als auch für den Umfang der Leistungen im Rahmen der Entwicklungshilfe. So wurden in dem zurückliegenden Jahrzehnt von der Bundesrepublik an insgesamt 97 Länder der Dritten Welt ca. 9,8 Mrd. DM an Kapitalhilfe sowie ca. 2,0 Mrd. DM an Technischer Hilfe gegeben. In der gleichen Zeit stieg die Zahl der Entwicklungsprojekte von 221 auf 6 040, während den rd. 1 400 im Ausland tätigen GAWI-Experten (Ende 1969) am Anfang des Jahres 1960 erst rd. 120 Fachkräfte gegenüberstanden. Nicht eingeschlossen in diese Bilanz sind die Leistungen nicht-staatlicher Institutionen, wie die der politischen Stiftungen (Friedrich-Ebert-Stiftung, Konrad-Adenauer-Stiftung, Friedrich-Naumann-Stiftung), der Kirchen, der Carl Dulsberg-Gesellschaft, der Deutschen Stiftung für Entwicklungsländer, des Deutschen Entwicklungsinstitutes, des Deutschen Entwicklungsdienstes und des Deutschen Akademischen Austauschdienstes.

Die Zielsetzung

Art, Qualität und Umfang dieser Leistungen sind grundverschieden von dem, was im Rahmen klassischer Außen- oder moderner Außenwirtschaftspolitik geboten wird. Der eigenständige Charakter der Entwicklungshilfe läßt diese weder ohne Schaden in eines der klassischen Ressorts integrieren noch mit dem traditionellen Instrumentarium bisheriger Politik vergleichen. Vielmehr handelt es sich bei der Entwicklungshilfe um eine breite Skala spezieller Dienstleistungen, die ausschließlich zu dem Zweck angeboten wird, soziale und ökonomische Gefälle zwischen Industriestaaten und Entwicklungsländern zu verringern und die Entwicklungsländer in ihren eigenen Bemühungen um eine entsprechende sozial-ökonomische Entwicklung zu unterstützen.

Es liegt nahe, daß die Besonderheit der Entwicklungshilfe besondere Formen der Planung und Verwirklichung erfordern mußte. Schon im Jahre 1957 erteilte das Auswärtige Amt deshalb der Garantieabwicklungsgesellschaft GmbH (GAWI), einer Tochtergesellschaft der Treuarbeit, den Auftrag, als Mandatar der Bundesregierung die Beschaffung und den Versand von Material sowie den Abschluß von Arbeitsverträgen im Rahmen der deutschen Entwicklungshilfe vorzunehmen. Die Bundesregierung erkannte richtig, daß Leistungen dieser Art nicht zum Aufgabenbereich eines Ministeriums gehören, sondern einem privatwirtschaftlich orientierten und kaufmännisch geführten Unternehmen übertragen werden sollten. Aber selbst für die GAWI — die im Jahre 1964 ihre Bezeichnung offiziell änderte und sich heute „Deutsche Förderungsgesellschaft für Entwicklungsländer“ nennt — war diese Aufgabe mit nicht geringen Schwierigkeiten verbunden. Wenn man bedenkt, daß sie mit zur Zeit 1 400 Fachleuten der verschiedensten Art — darunter rd. 390 Fachleuten der Land- und Forstwirtschaft einschließlich Tierärzten, 430 Gewerbeschullehrern, mehr als 100 Ärzten und sonstigen Fachleuten des Gesundheitswesens sowie rd. 250 Experten des Informations-, Post- und Fernmeldewesens, des Städtebaus, der volkswirtschaftlichen Beratung, des Bankwesens usw. — Verträge zu schließen hat und für ihren richtigen Einsatz und eine vernünftige Auslandsbetreuung sorgen muß, wird die Bedeutung der Aufgabe offensichtlich. Die Mandatarfunktion der GAWI bezieht sich auch auf die Beschaffung des gesamten technischen Geräts, das im Rahmen der Entwicklungshilfe benötigt wird. Sie hat von der Errichtung von Krankenhäusern bis hin zur Beschaffung von Düngemitteln, Traktoren, Einrichtungen von Gewerbeschulen und anderem mehr alles Gerät anzukaufen, mit dem die Experten arbeiten müssen.

Erstaunliche Erfolge . . .

Angesichts dieses umfassenden Auftrages erscheint es eher erstaunlich, wie reibungslos trotz

mancher Schwierigkeiten diese Dienstleistungs- und Beschaffungsfunktion im Rahmen der Entwicklungshilfe erfüllt wurde. Immerhin setzt die GAWI z. Zt. 180 Mill. DM jährlich um. Es ist damit zu rechnen, daß sich der Umsatz der GAWI bis zum Jahre 1975/76 nahezu verdoppeln wird. Das gleiche gilt für die Zahl der unter GAWI-Vertrag stehenden Fachleute, welche in den Entwicklungsländern tätig sind. Aufgrund der Regierungserklärungen der jetzigen Bundesregierung wird sich deren Zahl in den nächsten 5-6 Jahren verdoppeln. Parallel dazu muß sich die Qualität dieser Experten stärker den spezifischen – und wachsenden – Bedürfnissen der Entwicklungsländer anpassen. Es ist offensichtlich, daß – nicht zuletzt wegen der in der Bundesrepublik herrschenden Tendenz zur Vollbeschäftigung und der damit verbundenen Engpässe an qualifiziertem Fachpersonal – eine langfristige und durchdachte Personalplanung die Voraussetzung für die Deckung des Bedarfs an Fachleuten für die entwicklungspolitischen Aufgaben sein wird.

... aber Organisationsverbesserung notwendig

Der von den Industriestaaten geleisteten Entwicklungshilfe ist häufig der Vorwurf einer ungenügenden Abstimmung mit den Bedürfnissen der Entwicklungsländer gemacht worden. Soweit dieser Vorwurf berechtigt ist, lagen die Ursachen solcher Fehlleistungen kaum in bewußter Absicht,

fast immer jedoch in mangelhafter Erfahrung oder ungenügender Organisation der mit der Entwicklungshilfe befaßten Institutionen.

In der Bundesrepublik ist erst in jüngster Zeit der Versuch gemacht worden, das Gestrüpp der Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten zu lichten und die Organisation der Entwicklungshilfe zu verbessern. Einen ersten Schritt bildete die von dem damaligen Bundesminister Wischnewski veranlaßte Errichtung der Bundesstelle für Entwicklungshilfe. Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit beschäftigte sich in den ersten Jahren seines Bestehens nicht nur mit der Erarbeitung einer entwicklungspolitischen Strategie und den damit verbundenen politischen und administrativen Aufgaben, sondern führte eine nicht geringe Zahl von Einzelprojekten – vor allem im Bereich der gewerblichen Berufsausbildung – in eigener Verantwortung durch. Es liegt auf der Hand, daß ein noch so flexibel arbeitendes und die Möglichkeiten einer Bundesverwaltung bis zur Grenze ausschöpfendes Ministerium überfordert sein muß, Aufgaben dieser Art für längere Zeit und in großem Umfang zu leisten. In Zukunft wird sich deshalb das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit nicht mehr mit der Durchführung der Entwicklungshilfe befassen, sondern die Verantwortung dafür ausschließlich auf die Bundesstelle für Entwicklungshilfe und die ihr zugeordnete Deutsche Förderungsgesellschaft für Entwicklungs-

VERÖFFENTLICHUNGEN DES HAMBURGISCHEN WELT-WIRTSCHAFTS-ARCHIVS

COST-BENEFIT-ANALYSE UND STAATLICHE AKTIVITÄT

von G. H. Peters

In allen westlichen Industrieländern nehmen die Staatsausgaben einen hohen Anteil am Volkseinkommen ein. Wie aber wird darüber entschieden, auf welche konkurrierenden Verwendungsarten die Investitionen aufgeteilt werden? Als ein Verfahren zur Bewertung staatlicher Investitionsprogramme erfreut sich die Cost-Benefit-Analyse einer steigenden Aufmerksamkeit. Diese Veröffentlichung informiert über Erfahrungen, die mit der Methode in Großbritannien gemacht worden sind. Gleichzeitig bietet sie reiches Lehrmaterial, wie man auch in Deutschland das Prioritätenproblem bei den Staatsausgaben effizient lösen kann.

92 Seiten, 1968, Oktav, Preis brosch. DM 19,80

VERLAG WELTARCHIV GMBH - HAMBURG

länder (GAWI) übertragen. Das Ministerium kann sich somit verstärkt den konzeptionellen Aufgaben im politischen und administrativen Bereich zuwenden. Dies hat für die Organisation des BMZ zur Folge, daß sich die Regionalreferate in Zukunft mehr um die Entwicklungsplanung der einzelnen Regionen kümmern werden.

Einbeziehung der nichtstaatlichen Institutionen

Entwicklungshilfe wird in der Bundesrepublik nicht nur vom BMZ und den übrigen Ressorts der Bundesregierung geleistet. In erheblichem Maße liegt die Verantwortung bei nichtstaatlichen Institutionen. Soweit diese durch Mitarbeiter des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit in ihren Leitungs- oder Aufsichtsorganen mit dem Ministerium verbunden sind und vom BMZ voll finanziert werden, ist die Koordination ihrer Arbeit – auch wenn davon bislang erst in Ansätzen gesprochen werden kann – relativ einfach. Das gilt z. B. für die Deutsche Stiftung für Entwicklungsländer, das Deutsche Entwicklungsinstitut, die Deutsche Entwicklungsgesellschaft und den Deutschen Entwicklungsdienst. Besondere Formen der Abstimmung verlangen jene Institutionen, die zwar zu einem erheblichen Teil aus Haushaltsmitteln des BMZ finanziert werden, jedoch ihrer Zielsetzung und Struktur nach private Organisationen sind. Dazu können die Carl Duisburg-Gesellschaft und der Deutsche Akademische Austauschdienst gerechnet werden. In den Leitungsgremien dieser Organisationen sind zwar auch Repräsentanten des Ministeriums vertreten, sie haben jedoch keinerlei Weisungsrechte, sondern sind im wesentlichen auf die Überzeugungskraft ihrer Argumente, d. h. auf „moral persuasion“ angewiesen.

Kontrollierende Kooperation angestrebt

Im Rahmen der gesamten Entwicklungshilfe nehmen Kirchen und politische Stiftungen äußerst wichtige Funktionen wahr. Es leuchtet ein, daß die Entwicklungshilfeeinrichtungen sowohl der katholischen als auch der evangelischen Kirche oder auch jene der großen politischen Stiftungen nicht mit regierungsamtlicher Entwicklungspolitik identifiziert werden wollen. Ihre Vorstellungen vom Inhalt und von der Methode ihrer Arbeit unterscheiden sich nicht selten von jenen, welche die Regierung für sich in Anspruch nimmt. Andererseits bestimmen auch die Einrichtungen der Kirchen und der politischen Stiftungen in den Entwicklungsländern das Gesamtbild deutscher Entwicklungshilfe. Weil zudem auch Kirchen und politische Stiftungen in erheblichem Maße öffentliche Mittel in Anspruch nehmen, liegt es nahe, auch mit ihnen zu einer „konzertierten Aktion“

entwicklungspolitischer Maßnahmen zu kommen. Daß dies in anderer Weise als in der Form von Weisungen oder auch nur in einer „kontrollierenden Kooperation“ geschehen muß, liegt auf der Hand.

Das BMZ war in den vergangenen Jahren – wie es scheint, sogar mit einigem Erfolg – darum bemüht, sowohl die Kontakte zu den Kirchen und den politischen Stiftungen eng und nachbarschaftlich zu gestalten, als auch die von ihnen in den Entwicklungsländern (mit öffentlichen Mitteln) finanzierten Projekten auf ihre Qualität und ihren Erfolg hin zu beobachten. Dennoch ist nicht zu verkennen, daß dieser Bereich der Entwicklungshilfe auch künftig ein (verständliches) Eigenleben führen und anders beurteilt werden muß als die Planung und Verwirklichung entwicklungspolitischer Maßnahmen amtlicher oder offiziöser Institutionen.

Mehr multilaterale Hilfe

Gestalt und Organisation der deutschen Entwicklungshilfe werden danach zu beurteilen sein, ob die Effizienz der Leistungen strengen Wertungskriterien genügt. Entwicklungshilfe sollte – so widersprüchlich dies nach dem traditionellen Verständnis dessen ist, was „Hilfe“ bedeutet – langfristig geplant sein und als integrierender Bestandteil der Gesamtanstrengungen zur Förderung einer Region aufgefaßt werden. Es ist unter diesem Gesichtspunkt konsequent, die Entwicklungshilfe der Bundesrepublik in Zukunft stärker multilateral zu orientieren und mit den Anstrengungen der übrigen Geberländer und internationaler Institutionen – der Weltbank, der IDA, der regionalen Entwicklungsbanken, des UNDP, der FAO, der UNESCO u. a. – abzustimmen. Gleichwohl bliebe genügend Raum für bilaterale und solche Maßnahmen, welche die besondere Art deutscher Entwicklungshilfe zu demonstrieren und die Präsenz der Bundesrepublik in Entwicklungsländern darzustellen vermögen.

Politik aus einem Guß

Das BMZ als für die Entwicklungshilfe federführendes Ressort der Bundesregierung hat sich für die nächsten Jahre zur Aufgabe gemacht, ein leistungsfähiges, jederzeit aktuelles und programmiertes Führungs- und Informationssystem aufzubauen, das die Entscheidungshilfe für eine „Entwicklungspolitik aus einem Guß“ bildet. An seiner Erstellung sind alle im Rahmen der Entwicklungshilfe tätigen Institutionen zu beteiligen. Erst die Programmierung der Aufgaben dieser Institutionen im Rahmen eines Gesamtkonzepts, die Übermittlung der im Verlaufe ihrer Tätigkeit anfallenden Daten, deren zentrale Speicherung und Auswertung würden die für die Entwicklungs-

politik verantwortlichen Instanzen der Bundesregierung in die Lage versetzen, die Kontrolle ihrer langfristigen Strategie vorzunehmen sowie den jeweiligen Stand der Projektbearbeitung zu erkennen. Ein Führungs- und Informationssystem dieser Art hätte den Vorteil, alternative Strategien der Entwicklungshilfe durchspielen und entwicklungspolitische Optimierungsmodelle auf ihre Realisierbarkeit überprüfen zu können.

Entwicklungshilfe wird auch in der Zukunft nicht ohne Spontaneität und ohne das moralische Engagement einzelner und gesellschaftlicher Gruppen auskommen können. Angesichts der schwieriger werdenden Probleme tritt sie jedoch in eine zusätzlich rational bestimmte Phase. Dies zu erkennen und die Folgerungen daraus zu ziehen, wird eine der Aufgaben des kommenden Jahrzehnts sein.

Die Bundesrepublik als Markt für Entwicklungsländer

Dr. Dietrich Kechsull, Hamburg

Trotz aller Aid-by-Trade-Forderungen und der zahlreichen Konferenzen über die Einführung von Handelserleichterungen sieht es um die Verwirklichung der entsprechenden Programme in der Praxis nicht gerade gut aus. Der Anteil der Entwicklungsländer am Welthandel geht ständig zurück, und in den meisten Industrieländern zeigen die Importe aus den Entwicklungsländern eine sinkende Tendenz. Das gilt nicht zuletzt für die Bundesrepublik, die neben Japan zu den außenhandelsintensivsten Ländern der Welt gehört.

Geringes Handelsvolumen

Diese Außenhandelsverflechtung ist jedoch ziemlich einseitig. Denn 71,1 % der Exporte und 67,7 % der Importe werden mit den Ländern der EWG, der Kleinen Freihandelszone und mit den Vereinigten Staaten abgewickelt. Der Anteil der Entwicklungsländer an den Lieferungen von und nach Deutschland blieb trotz aller Förderungsmaßnahmen äußerst bescheiden. Das stark bevölkerte Indien, das trotz aller Fehlschläge in seiner Entwicklungsplanung und immer neuer Schwierigkeiten in einigen Sektoren eine durchaus leistungsfähige Industrie entwickeln konnte, ist am gesamten deutschen Import nur mit 0,26 % beteiligt. Ein Anteil, der nur dem wesentlich kleineren Länder wie Taiwan, Israel, Malaysia, den Philippinen oder Honduras entspricht.

Eine längerfristige Betrachtung zeigt darüber hinaus prekäre Stagnationstendenzen. Denn seit 1956 läßt sich gerade im Export von Indien in die BRD kaum ein Fortschritt feststellen. Der indisch-deutsche Handel – und leider auch die Austauschbeziehungen mit einer großen Zahl anderer Ent-

wicklungsländer – nehmen mehr und mehr den Charakter einer Einbahnstraße an. Denn die Exporte aus der BRD sind im Durchschnitt drei- bis viermal so groß wie die entsprechenden Gegenlieferungen.

Ist diese Entwicklung nun auf den besonderen Charakter des deutschen Marktes, auf die Abneigung deutscher Nachfrager gegenüber Gütern aus Entwicklungsländern zurückzuführen? Oder ist es für den ausländischen Produzenten in einem Entwicklungsland einfach zu schwierig, auf einem Markt Fuß zu fassen, der nicht allein weit entfernt ist, sondern der sich auch im Hinblick auf den Lebensstandard seiner Bevölkerung vollkommen von den heimischen Verhältnissen unterscheidet? Viele Fragen, die alle das zentrale Problem der exportwilligen Firmen aus Entwicklungsländern berühren: Verkaufen in Deutschland.

Wichtiger Konsumgütermarkt

Der deutsche Markt ist – ähnlich wie die Märkte anderer hochentwickelter Industrieländer – so vielfältig aufgegliedert und gegliedert, daß es besonders schwierig ist, Trends zu erkennen und angemessene Strategien für den Verkauf auszuarbeiten. Das ist wahrscheinlich auch der wichtigste Grund dafür, daß ein Verkaufsleitfaden für Produzenten aus den weniger entwickelten Ländern bisher nicht existiert. Die Abteilung Entwicklungspolitik des HWWA hat deshalb in den letzten Monaten versucht, diese Lücke durch eine entsprechende Studie zu füllen¹⁾.

¹⁾ Christian Wilhelms, Klaus Boeck: Markt und Marketing in der Bundesrepublik Deutschland – ein Exportleitfaden für Produzenten aus Entwicklungsländern (in Vorbereitung).