

Hiemenz, Ulrich; Nuscheler, Franz; Keschull, Dietrich

Article — Digitized Version

Ist die Entwicklungshilfe überflüssig?

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Hiemenz, Ulrich; Nuscheler, Franz; Keschull, Dietrich (1986) : Ist die Entwicklungshilfe überflüssig?, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 66, Iss. 3, pp. 111-121

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/136136>

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.

Ist die Entwicklungshilfe überflüssig?

Der Nutzen der Entwicklungshilfe wird in jüngster Zeit zunehmend in Frage gestellt. Ist die Hilfe überflüssig oder gar schädlich? Dr. Ulrich Hiemenz, Professor Franz Nuscheler und Dr. Dietrich Keschull nehmen Stellung.

Ulrich Hiemenz

Die Entwicklungshilfe wird den Ansprüchen nicht gerecht

Entwicklungspolitik seitens der Industrieländer, oder genauer gesagt die Vergabe von Entwicklungshilfe, wurde und wird zum Teil immer noch damit begründet, daß ein Mangel an Sachkapital das Hauptentwicklungshindernis darstelle. Es wird angenommen, daß die Bereitstellung öffentlicher Gelder in Form von Zuschüssen und verbilligten Krediten die unzureichenden heimischen Ersparnisse der Empfänger ergänzen und deren Investitionen ausdehnen würde. Dies wiederum würde das gesamtwirtschaftliche Wachstum in der Dritten Welt stärken und die ausgeprägten internationalen Einkommensunterschiede abbauen helfen. Eine günstige Wachstumsentwicklung würde es auch erleichtern, als ungerecht empfundene Einkommensverteilungen innerhalb der Empfängerstaaten im Sinne benachteiligter Bevölkerungsgruppen zu korrigieren. Dort, wo die primären Zielgruppen der Entwicklungshilfe, die besonders Armen, mittelbar über Sockereffekte nur unzureichend vom induzierten Wachstum profitieren konnten, glaubte man, daß sie durch die Befriedigung von Grundbedürfnissen über Entwick-

lungshilfe am Nutzen des öffentlichen Kapitaltransfers teilhaben würden.

Empirische Ergebnisse

Ein Überblick über die empirischen Untersuchungen zu den vermuteten Zusammenhängen zeigt jedoch, daß die Entwicklungshilfe den gestellten Ansprüchen überwiegend nicht gerecht geworden ist. Was den Zusammenhang zwischen Entwicklungshilfe und den nationalen Ersparnissen in den Empfängerstaaten anbelangt, so wurde in einer Vielzahl ökonomischer Studien recht eindeutig ein negativer Einfluß nachgewiesen¹, wobei es allerdings sehr unterschiedliche Interpretationen dieses Ergebnisses gegeben hat. Empirische Tests des Zusammenhangs zwischen Entwicklungshilfe und gesamtwirtschaftlichem Wachstum in den Empfängerländern zeigten je nach Untersuchungszeitraum und Länderauswahl unterschiedliche Ergebnisse. Eine wichtige Erkenntnis dieser Untersuchungen ist jedoch, 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 oder in Ländern mit mittlerem Einkommen². 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 sind bis-

¹ Die folgende Zusammenfassung zu den Wirkungen der Entwicklungshilfe stützt sich auf J. P. Agarwal, M. Dippl, H. H. Glismann: Wirkungen der Entwicklungshilfe. Bestandsaufnahme und Überprüfung für die zweite Entwicklungsdekade. Forschungsberichte des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit, 50, Köln 1984, und die dort angegebene umfangreiche Literatur.

² Vgl. J. P. Agarwal et al., a.a.O.; G. F. Papanek: Aid, Foreign Private Investment, Savings and Growth in Less Developed Countries, in: Journal of Political Economy, Vol. 81, 1973, Nr. 1, S. 120-130; J. M. Dowling, U. Hiemenz: Aid, Savings, and Growth in the Asian Region, in: The Developing Economies, Vol. 21, 1983, Nr. 1, S. 3-13.

her nicht durchgeführt worden. Aus den enttäuschenden Wachstumswirkungen folgt jedoch, daß vor allem für die zurückgebliebenen Länder der Dritten Welt bereits die Voraussetzungen für Sickerereffekte weitgehend fehlten. Was die Befriedigung von Grundbedürfnissen anbelangt, so 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“³ 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.

Diese empirischen Ergebnisse verdeutlichen, daß die Entwicklungshilfe die in sie gesetzten Erwartungen in der Vergangenheit kaum erfüllt hat und daß die Kapitalmangelhypothese offenbar nicht den entscheidenden Entwicklungsengpaß erfaßt. Der Mangel an (kommerziellem) Kapital ist vor allem in vielen Staaten Afrikas und Lateinamerikas nicht selbst der zentrale Entwicklungsengpaß, sondern eher ein Symptom für tieferliegende Probleme wie fehlende kulturelle Voraussetzungen sowie entwicklungs-hemmende Sozialstrukturen und falsche wirtschaftspolitische Rah-

menbedingungen⁴. Diese Faktoren dürften insbesondere in den ärmeren Staaten der Dritten Welt die Absorptionsfähigkeit, d. h. das Ausmaß, in dem Entwicklungshilfe nutzbringend verwandt werden kann, begrenzt haben⁵. Inländische Komplementärfaktoren, wie heimische Vorleistungen und unternehmerische Initiative, konnten vermutlich oftmals nicht oder nur unzureichend aufgebracht werden. Dies ist auch ein wichtiger Grund dafür, daß den von den Geberländern angestrebten Armutsstrategien auch in Zukunft kein großer Erfolg beschieden sein dürfte.

Wirtschaftliche Fehlentwicklungen

Diese Einschätzung ist auch dadurch begründet, daß Entwicklungshilfe dazu tendiert, in der nationalen Wirtschaftspolitik angelegte Fehlentwicklungen eher zu verstärken als abzubauen, und zwar sowohl auf der mikroökonomischen als auch auf der makroökonomischen Ebene. Selbst wenn einzelne Entwicklungsprojekte auch bei unver-

zerrten Beurteilungsmaßstäben noch einer Überprüfung standhalten sollten, was bei vielen Projekten sicher nicht der Fall ist, kann nicht gewährleistet werden, daß die externe Hilfe hierfür die Entwicklung des Empfängerstaates vorantreibt. Die Projektbindung der öffentlichen Hilfe (ODA) setzt nationale Ressourcen des begünstigten Landes frei. Wegen der Austauschbarkeit der Mittel dürften mit diesen freigesetzten Mitteln dann häufig gesamtwirtschaftlich ineffiziente Projekte durchgeführt werden. Die politisch Verantwortlichen erhalten durch ODA „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“⁶.

Auf makroökonomischer Ebene ist Entwicklungshilfe überdies geeignet, Verzerrungen der Preisstrukturen – und damit auch der Produktionsstrukturen – im Empfängerland zu verstärken. Dort, wo überwiegend Geldtransfers vergeben werden, droht eine Überbewertung der Währung des Nehmers, weil das Devisenangebot tendenziell steigt. Dieser Wechselkurseffekt diskriminiert die Exporteure in den Entwicklungsländern und solche Unternehmen, die auf dem Inlandsmarkt mit ausländischen Anbietern konkurrieren, zugunsten des reinen Binnensektors. Da zum letzteren der staatliche Bereich gehört, wird die Ausdehnung der Bürokratie begünstigt. Zudem wird der Produktionsfaktor Kapital durch den subventionierten Kapitalzufluß aus dem Ausland verbilligt, was eine Kapitalintensivierung der Produktion anregt, die den komparativen Vorteilen der meisten Entwicklungsländer widerspricht.

Die Autoren
unseres
Zeitgesprächs:

Dr. Ulrich Hiemenz, 42, ist Leiter der Abteilung „Entwicklungsländer und Weltwirtschaft“ im Institut für Weltwirtschaft, Kiel.

Prof. Dr. Franz Nuscheler, 47, lehrt politische Wissenschaft an der Universität Gesamthochschule Duisburg.

Dr. Dietrich Kepschull, 45, ist Leiter der Abteilung „Entwicklungsländer und Nord-Süd-Wirtschaftsbeziehungen“ des HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung-Hamburg.

³ Vgl. J. P. Agarwal et al., a.a.O., S. 115.

⁴ Vgl. J. K. Galbraith: *Economics, Peace and Laughter*, Boston 1971; U. C. Gulati: *Effect of Capital Imports on Savings and Growth in Less Developed Countries*, in: *Economic Inquiry*, Vol. 16, 1978, Nr. 4, S. 563-569; R. J. Langhammer: *Schwarzafrikas wirtschaftliche Malaise*, Institut für Weltwirtschaft, Kieler Diskussionsbeiträge, 104, Dezember 1984.

⁵ Vgl. J. 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. 60.

⁶ Vgl. H. Giersch: *Entwicklungshilfe anders*, in: *Wirtschaftswoche*, 3. 2. 1984.

Beide Faktoren fördern Fehlspezialisierungen, die auf mittlere Sicht Verschuldungsprobleme heraufbeschwören. Die Beobachtung, daß auch Entwicklungsländer, deren Kapitalimporte größtenteils aus Entwicklungshilfekrediten mit recht günstigen Konditionen bestanden, Schwierigkeiten bei der Bedienung ihrer Auslandsverbindlichkeiten bekamen, ist ein deutliches Indiz hierfür.

Dort, wo überwiegend Gütertransfers vergeben werden, konkurrieren diese oftmals mit Produkten, die in den Empfängerstaaten selbst hergestellt werden (oder werden könnten). Die Folgen werden vor allem bei dauerhafter, d. h. nicht auf kurzfristige Katastrophenhilfe beschränkter Nahrungsmittelhilfe deutlich: Die Güterpreise auf den Inlandsmärkten werden durch die ausländischen (verbilligten oder geschenkten) Lieferungen gedrückt. Für die nationalen Anbieter bestehen nur noch unzureichende Produktionsanreize mit der Konsequenz, daß das inländische Nahrungsmittelangebot zurückgeht und Staaten trotz des Potentials zur Selbstversorgung zunehmend in Abhängigkeit von Auslandshilfe geraten⁷.

Politische Fehlentwicklungen

Zu den wirtschaftlichen Fehlentwicklungen kommen die politischen und sozialen Auswirkungen der Entwicklungshilfe hinzu, die durchweg negativ beurteilt werden. Diese Einschätzung vereint spätestens seit Anfang der achtziger Jahre Denkschulen, die ansonsten wenig ge-

meinsam haben. Kritik kam nicht nur aus den Geberländern⁸, sondern wurde auch innerhalb solcher Entwicklungsländer geäußert, die zu den bevorzugten Empfängern externer Hilfe gehören⁹. Übereinstimmend wird die Tatsache, daß die Regierungen der Empfängerstaaten über den größten Teil der Entwicklungshilfe verfügen und damit ihre Macht ausbauen können, als entscheidende Ursache für weitreichende negative Folgen der ODA-Vergabe angeführt.

Die Verfügungsmacht über die transferierten Ressourcen ermöglicht es dem öffentlichen Sektor, gesamtwirtschaftlich schädliche Politiken fortzusetzen; zu nennen sind etwa die Festsetzung künstlich niedrig gehaltener Abnahmepreise für Nahrungsmittel, Zwangskollektivierungen, Diskriminierungen von produktiven Minoritäten, Industrialisierungsstrategien, die die komparativen Vorteile der Länder mißachten, und die Orientierung an Bildungsmodellen westlicher Prägung. Hinzu kommen die negativen Effekte, die von den Reaktionen des privaten Sektors auf die staatliche Übermacht ausgelöst werden. Eigenanstrengungen im wirtschaftlichen Bereich sind oftmals nicht mehr lohnend oder werden angesichts der externen Hilfe als verzichtbar angesehen. Die Empfänger werden in zunehmendem Maße abhängig von weiteren Ressourcentransfers, während sich für die Geber das „Samariter-Dilemma“ stellt, weil die anfängliche Unterstützung immer neue Hilfsbedürftigkeit erzeugt.

⁷ Vgl. zu Bangladesh R. Sobhan: The Crisis of External Dependence. The Political Economy of Foreign Aid to Bangladesh, Dhaka, London 1982; zu Indien A. L. Bhatia: Does Foreign Aid Help?, Birla Institute of Scientific Research, New Delhi 1981.

⁸ Vgl. etwa P. Bauer: Entwicklungshilfe: Was steht auf dem Spiel?, Kieler Vorträge, N. F. 97, Tübingen 1982; G. Myrdal: Relief Instead of Development Aid, in: INTERECONOMICS, Vol. 16, 1981, Nr. 2, S. 86-89.

Angesichts dieser Überlegungen ist es nicht zu erwarten, daß die Entwicklungshilfe bessere Ergebnisse zeitigt, wenn die Geberländer – wie immer noch häufig gefordert – ihre Leistungen stärker aufstocken als bisher oder qualitative Verbesserungen durch Umschichtungen in den Budgets in Richtung auf kleinere und/oder mehr grundbedürfnisorientierte Projekte zu erreichen suchen. Statt dessen ist eine grundlegende Umorientierung erforderlich. Dazu bieten sich drei Wege an, die gemeinsam beschränkt werden müßten¹⁰.

Notwendige Umorientierung

Zum einen sollte statt permanenter Unterstützung mehr kurzfristige Katastrophenhilfe gewährt werden, um akute Not in der Folge von Naturkatastrophen oder ähnlichem zu lindern und dennoch dauerhafte Abhängigkeit von Entwicklungshilfe beim Empfänger sowie ein „Samariter-Dilemma“ beim Geber zu verhindern. Damit die Hilfe die Zielgruppen möglichst ungeschmälert erreichen kann, sollten die Leistungen nicht länger an die Regierungen der Entwicklungsländer, sondern unter Kontrolle der Geber an nichtstaatliche Organisationen gezahlt werden, die in unmittelbarem Kontakt zu den Bedürftigen die Verteilung übernehmen können. Eine Privatisierung des Ressourcentransfers in die Dritte Welt ist nicht nur für die Empfängerseite zu empfehlen. Gleichzeitig sollte auf der Geberseite eine Verlagerung zugunsten privater Hilfsorganisationen erfolgen. Selbst diejenigen, die jegliche staatliche Entwicklungshilfe ablehnen, räumen ein, daß die dort diagnostizierten schädlichen Folgeeffekte beim privaten Ressourcentransfer weitgehend entfallen¹¹. Externe Hilfe verstärkt auf nichtstaatlich-

¹¹ Vgl. P. Bauer, a.a.O.

che Träger stützen heißt, die Mittelvergabe effizienter zu gestalten, indem bürokratische Hemmnisse weitgehend ausgeschaltet, Verwaltungskosten gesenkt und politische Opportunitäten überwunden werden. Den Steuerzahlern in den Industrieländern könnte die Möglichkeit geboten werden, einen vorher festgelegten Teil ihrer Einkommensteuerschuld statt an das Finanzamt an anerkannte private Entwicklungshilfeorganisationen abzuführen¹².

Anstöße zur Eigeninitiative

Die Wirksamkeit jeder Hilfe – ob von staatlichen oder nichtstaatlichen Trägern – ist jedoch unlösbar mit den makroökonomischen Rahmenbedingungen verknüpft, die in den Empfängerländern herrschen. Auf Dauer sind Erfolge in der Entwicklungszusammenarbeit mit der Dritten Welt nur dann zu erwarten, wenn diese Rahmenbedingungen

Anstöße zur Eigeninitiative geben, statt sie zu verschütten. Vor allem geht es darum, die Diskriminierung der Landwirtschaft, des Handwerks und kleinerer Unternehmen abzubauen; eine inflationäre Geld- und Fiskalpolitik zu bekämpfen; preispolitische Eingriffe auf den Faktor- und Gütermärkten zu unterlassen; und den Eigentumsschutz für in- und ausländische Investoren zu verbessern¹³.

Solche Änderungen der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen können Geberländer auf dem weichen Weg des Politikdialogs oder auf dem härteren Weg der Konditionierung staatlicher Entwicklungshilfe zu erreichen versuchen. Wenn verbesserte Rahmenbedingungen über den Hebel der Entwicklungshilfevergabe, und hier insbesondere der Programmhilfe, erzielt würden, läge darin bereits ein so großer Erfolg für die Entwicklungspolitik, daß es auf die Effizienz der Mittelverwendung selber gar nicht mehr so sehr ankäme. Denn je mehr die eigenen Wachstumskräfte in Entwicklungsländern stimuliert werden, um so stärker steigen die Einkommen,

nehmen die inländischen Ersparnisse zu und vergrößert sich das Humankapital, so daß Entwicklungshilfe im traditionellen Sinne überflüssig wird.

Bei alledem darf aber nicht vergessen werden, daß Entwicklungspolitik zu Hause in den Industrieländern beginnen muß. Zu einer wirksamen Entwicklungspolitik gehört auch, daß die Industrieländer in ihren Volkswirtschaften Strukturwandel zulassen und vielfältige staatliche Interventionen in den Marktprozeß abbauen. Solange beispielsweise die EG mit ihrer verfehlten Agrarpolitik dazu beiträgt, daß es für Staaten der Dritten Welt auf kurze Sicht günstiger ist, die EG-Überschußproduktion zu subventionierten Preisen zu importieren, statt das eigene landwirtschaftliche Potential zu nutzen, kann man kaum auf eine durchschlagende Wirkung des Politikdialogs hoffen. In dem Maße, wie die Industriestaaten ihre Märkte gegenüber Exporten aus den Entwicklungsländern abschotten, sind sie mit dafür verantwortlich, daß die Dritte Welt von externer Hilfe abhängig bleibt.

¹² Vgl. H. Giersch: Korruption als Hindernis: Nichtstaatliche Entwicklungshilfe hätte größere Erfolgchancen, in: Rheinischer Merkur/Christ und Welt, 13. 1. 1984.

¹³ Vgl. auch V. Köhler: Should Aid Be Abandoned?, in: Development and Cooperation, 1985, Nr. 1, S. 4-7.

Franz Nuscheler

Ein bedingtes Ja zur Entwicklungshilfe

Die staatliche Entwicklungshilfe steckt heute in einer tieferen Rechtfertigungskrise als jemals zuvor, obwohl die durch Meinungsumfragen ermittelte Zustimmung der deutschen Bevölkerung zur Entwicklungshilfe – von ihr als Nothilfe gegen Hunger und Elend verstanden – niemals so hoch war. Das von Brigitte Erler in die entwicklungspolitische Debatte geworfene Schlagwort der „tödlichen Hilfe“ konnte dennoch eine so breite Resonanz

finden, weil es einen verbreiteten, aber diffusen „Hilfe-Pessimismus“ auf einen einfachen und eingängigen Nenner brachte. Erler verdankt ihre Publizität nicht nur einem knalligen Buchtitel oder gar der Originalität ihrer Argumente, sondern dem bei entwicklungspolitischen Aktionsgruppen und in akademischen Zirkeln bereits vorhandenen Resonanzboden für ihre provozierende Radikalität. Die Gründe für diese Resonanz liegen in der katastro-

phenhaften Entwicklung der Dritten Welt, die nach neuen theoretischen und praktischen Lösungskonzepten verlangt, aber auch in der Entwicklungspolitik der bi- und multilateralen Entwicklungsagenturen, die sich offensichtlich als „Politik ohne Entwicklung“ erwies.

Entwicklungshilfekritik ist wahrlich nicht neu; sie floriert, seit es Transferleistungen mit dem Anspruch, Entwicklung zu befördern,

gibt. Schon der Pearson-Bericht von 1969, der sich noch weit weniger selbstkritisch mit der Politik der Geberländer auseinandersetzte als der Brandt-Bericht von 1980, beklagte eine „Krise der Entwicklungshilfe“, die er vor allem auf falsche Erfolgserwartungen und einen entwicklungspolitisch fragwürdigen Einsatz der Mittel zurückführte: „Ein Großteil der bilateralen Entwicklungshilfe diente tatsächlich dazu, kurzfristige politische oder strategische Vorteile zu erlangen oder Exporte der Geberländer zu fördern.“

Diese selbstkritische Bilanz blieb aktuell; sie könnte auch heute die aller programmatischen Rhetorik entkleideten Kernfunktionen von Entwicklungshilfe und zugleich einen Gutteil ihrer Rechtfertigungskrise erklären, weil sich ihre Vergabepaxis und die mit ihr verfolgten Interessen und Ziele nicht substantiell verändert haben. Verändert aber hatten sich in der Zwischenzeit das entwicklungspolitische Wissen und Bewußtsein, die kritischen Fragen und moralischen Forderungen an die Entwicklungspolitik.

Der „Hilfe-Pessimismus“

Die Zweifel an Sinn und Nutzen von Entwicklungshilfe wurden durch den Tatbestand verstärkt, daß auch der Transfer von einer halben Billion US-Dollar an öffentlichen Mitteln aus der Ersten in die Dritte Welt – neben einer weiteren halben Billion Dollar an „privaten Leistungen“, die freilich mit Gewinn wieder zurückflossen – das Verelendungs-wachstum und die dramatische Verschärfung der Ernährungs- und Verschuldungskrisen zu Beginn der 80er Jahre nicht aufhalten konnte, und daß diese gewaltigen Summen nach Ausweis aller Analysen und Statistiken die Armutgruppen, also die programmatischen Zielgruppen von Entwicklungspolitik, nicht oder

allenfalls tröpfchenweise erreicht haben.

Aufgrund einer langen Erfahrungskette fehlgeleiteter und fehlgeschlagener Entwicklungspolitik, des offensichtlichen Widerspruchs zwischen entwicklungspolitischen Worten und Taten, kommt heute Kritik nicht nur von seiten der marxistischen Linken, die hinter der Entwicklungshilfe (des Westens natürlich) nie etwas anderes als eine altruistisch verbrämte „Hilfe zur Unterentwicklung“ und zur imperialistischen Ausbeutung der weltwirtschaftlichen Peripherie entdecken konnte; sie kommt immer lauter auch von seiten der Kirchen und anderer privater Entwicklungshilfeorganisationen, in denen sich entwicklungspolitische Aktionsgruppen engagieren. Diese systemkritische und moralische Kritik vermengte sich nach der Renaissance des Neoliberalismus mit einer ordnungspolitischen Kritik an einer internationalen Sozialhilfepolitik in Form der Entwicklungshilfe. Nach der wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Wende in Washington, London und Bonn liefern nicht mehr sozialdemokratische Keynesianer, sondern neoliberalere Wirtschafts-theoretiker (die freilich auch schon vor der „Wende“ beträchtlichen Einfluß auf die entwicklungspolitischen Entscheidungszentren hatten) die „herrschende Ideologie“.

Der heute grassierende „Hilfe-Pessimismus“, der die technokratische Routine des „Entwicklungsgeschäftes“ erheblich stört, speist sich also aus sehr verschiedenen Quellen und Erfahrungen. Sehr unterschiedlich sind auch die Begründungen der Kritik und die aus ihr abgeleiteten entwicklungsstrategischen Folgerungen. Die einen billigen der Entwicklungshilfe lediglich aufgrund ihrer instrumentellen Ausstattung, Zielsetzung und Vergabepaxis nur geringe Wirksamkeit im

Sinne des erklärten Ziels der Armutüberwindung zu, halten sie aber prinzipiell für verbesserungsfähig und verteidigungswürdig; andere sehen in ihr, wiederum aus sehr unterschiedlichen Gründen, ein nutzloses oder sogar schädliches Unternehmen. Dabei entstehen im Resultat, nicht in der Begründung, seltsame Übereinstimmungen, z. B. zwischen Lord Bauer und Brigitte Eler. Diese negativen Gemeinsamkeiten in der Kritik verführten den „Entwicklungsminister“ Jürgen Warnke dazu, die Kritiker an der Entwicklungshilfe im allgemeinen und an seiner Entwicklungspolitik im besonderen in den gemeinsamen Topf des Extremismus zu werfen: „Der Hilfe-Pessimismus frant an seinen Rändern aus in Resignation oder Aggression gegenüber der Dritten Welt. Bemerkenswerterweise nimmt dabei das Spektrum an den rechten oder linken Flügelspitzen die grellsten Farben an – im Ton vielleicht noch unterschiedlich, im Ergebnis gleich, wie das allemal der Fall ist: 'les extrêmes se touchent'.“

Die neoliberale Schadensbegründung

Lord Bauer und Basil Yamey (die Minister Warnke immerhin noch zu den „seriösen Kritikern“ zählte) gaben in der TIMES (vom 11. 3. 1983) Antworten auf die Frage „Why we should close our purse to the Third World“, die kein einziges der Kernargumente gelten ließen, die üblicherweise zur Verteidigung von staatlicher Entwicklungshilfe vorgebracht werden. Lord Bauer verkündete sein ordnungspolitisch begründetes Credo, daß Entwicklungshilfe als staatliches Unternehmen und als Geschäft zwischen staatlichen Eliten allen Beteiligten mehr schade als nutze, seit zwei Jahrzehnten, zunächst als ziemlich einsamer Rufer in der (keynesianischen) Wüste. Heute ist er kein einsamer Rufer

mehr, obwohl er als ordnungspolitischer Prophet in den USA mehr gilt als im eigenen Land, dessen Regierung seinem neoliberalen Dogmatismus wahrlich nicht fernsteht.

Lord Bauer und seine neoliberalen Mitstreiter lasten der staatlichen Entwicklungshilfe vor allem an, die Staatsapparate in den Ländern der Dritten Welt zu füttern und aufzublähen, die sich trotz mangelnder Kompetenz in alle Wirtschaftstätigkeiten einmischen, die Entfaltung der Marktkräfte blockieren und die Privatinitiative ersticken; sie folgern aus der Wirtschaftsgeschichte der heutigen Industrieländer, daß Entwicklungshilfe von außen unnötig, wenn nicht gar störend für den Entwicklungsprozeß sei; sie sehen in marktkonformen Transaktionen, vor allem in privaten Direktinvestitionen, die beste und wirksamste Entwicklungshilfe.

Dieses marktwirtschaftliche Credo übersieht allerdings längst bekannte Tatbestände: daß das Privatkapital allenfalls in dünnen Rinnalen in die ärmsten Länder mit einem unattraktiven Binnenmarkt und einer unterentwickelten Infrastruktur fließt, wenn nicht der extraktive Sektor (Rohstoffe, Plantagen) lohnende Investitionsanreize bietet; daß industrielle Investitionen eine Infrastruktur voraussetzen, die mit öffentlichen Mitteln aufgebaut werden muß; daß der Staat notgedrungen überall dort eine Unternehmerrolle übernehmen muß, wo es an investitionsbereiten und geschäftsfähigen Unternehmern mangelt; daß eine funktionstüchtige Marktwirtschaft eben bestimmte wirtschafts- und sozialstrukturelle Bedingungen voraussetzt, die vielfach erst geschaffen werden müssen, in Ermangelung ausreichender materieller und personeller Ressourcen auch mit fremder Hilfe.

Mehr Markt kann, wie die Explosion der Wachstumsraten in der VR

China infolge der im Jahre 1978 eingeleiteten Wirtschaftsreformen demonstriert, produktive Energien freisetzen. Marktwirtschaft ist aber kein Patentrezept für die Dritte Welt, wie das DIW in einem (lange unter Verschuß gehaltenen) Gutachten für das BMZ feststellte. Die von Präsident Reagan als ordnungspolitische Allheilmittel für die Dritte Welt gepriesene „Magie des Marktes“ verspricht vor allem den verarmten Massen ohne Arbeit und Kaufkraft keine Zukunft in Wohlstand und Freiheit. Es entbehrt nicht der Pikanterie, daß Lord Bauer ausgerechnet von einem Mitglied der Tory-Regierung, die nicht vom planwirtschaftlichen Bazillus infiziert ist, in der TIMES über die Verhältnisse in der Dritten Welt, die Entwicklungshilfe notwendig machen, belehrt wurde.

Entwicklungshilfe als „tödliche Hilfe“?

Der vielzitierte Schlüsselsatz in Brigitte Erlers Buch lautet: „Entwicklungshilfe schadet allen, denen sie angeblich nützen soll, ganzen Ländern wie einzelnen Betroffenen. Sie muß sofort beendet werden. Ohne Entwicklungshilfe ginge es den Menschen in den Ländern der Dritten Welt besser.“

Dies ist eine radikale Konsequenz ohne Wenn und Aber, die Erler aus ihren flüchtigen Erfahrungen und Eindrücken auf ihrer letzten Dienstreise nach Bangladesch zog; dies ist auch eine höchst leichtfertige Konsequenz, weil sie subjektiv wahrgenommene – und von anderer Seite bestrittene – Projektdefizite in einem einzigen Land auf die ganze Entwicklungshilfe und unterschiedslos auf die gesamte Dritte Welt übertrug, also in unzulässiger Weise verallgemeinerte.

Brigitte Erler hat aber nicht nur das Verdienst, produktive Unruhe in die technokratische Abwicklungsroutine der Entwicklungsbürokratie

hineingetragen zu haben. Sie hat auch sensibel und scharfsinnig wunde Punkte des „Entwicklungsgeschäftes“ zwischen staatlichen Eliten beschrieben: die „Hilfesüchtigkeit“ auf beiden Seiten; das Warten auf fremde Hilfe, das den Willen, die Probleme aus eigener Kraft zu lösen, bricht und wie ein Gift Abhängigkeiten schafft; die Bereicherung von Minderheiten, die Zugang zu den externen Angeboten haben, und die Vernachlässigung von Armutgruppen, die vielfach Opfer der „Modernisierungspolitik“ sind; die Stabilisierung von repressiven und exploitativen Strukturen; die Alimenterung von parasitären Staatsklassen; das Zusammenspiel von interner Bürokratie und externer Exortokratie an den Bedürfnissen der Massen vorbei.

Erlers fordert von der Ersten Welt, die Dritte Welt endlich in Ruhe zu lassen. Der sympathische Geist von Self-reliance durchzieht ihre Argumentation. In Ruhe lassen kann aber auch bedeuten: dem Elend überlassen. Manche Länder, wie auch Bangladesch, könnten durchaus auf eigenen Beinen stehen, sich selbst ernähren, wenn der politische Wille vorhanden wäre und der bequeme Tropf der Hilfe entzogen würde. Viele Länder können aber nicht auf eigenen Beinen stehen, selbst wenn sie es versuchen sollten. Je größer die Unterentwicklung, desto geringer ist die Erfolgchance für eine dissoziative Entwicklungspolitik. Die meisten Länder Afrikas wären schlecht beraten, wenn sie auf Hilfe von außen verzichten würden: „Abkoppelung würde das Massenelend noch verstärken und könnte leicht zur Folge haben, daß sich das Problem des Massenkonsums mangels Masse nicht mehr stellt“ (Georg Simonis).

Viele Kritikpunkte Erlers lassen sich auch in Gunnar Myrdals aufseherregender Fundamentalkritik

der praktizierten Entwicklungshilfe finden. Aber seine Kritik richtete sich nicht gegen Entwicklungshilfe als solche, wie bei Erler oder Lord Bauer, sondern gegen ihre Vergabepraxis: vor allem gegen ihre geringe Wirksamkeit im Kampf gegen die absolute Armut, gegen die Begünstigung der korrupten Staatsklassen und gegen die Vernachlässigung der Armutgruppen. Er fordert nicht die Abschaffung der Hilfe, sondern eine strenge Kontroll- und Auf-lagenpolitik, die sicherstellen soll, daß Hilfe die ärmsten Gruppen erreichen kann. Was er fordert, erscheint plausibel, ist aber in der „Weltkultur der Nationalstaaten“, die auch in der Not eher auf Hilfe denn auf ihre Souveränitätsrechte verzichten, nicht realisierbar. Am wenigsten kann seine Empfehlung überzeugen, die Nahrungsmittelhilfe zu erhöhen, weil gerade sie die fragwürdigste aller Sorten von Hilfe ist, wenn man einmal von Katastrophenhilfe absieht.

Die amtliche Sicht

Das BMZ muß Erfolge melden, um seine Existenz und seinen Haushalt rechtfertigen zu können.

Es überrascht deshalb nicht, daß es zwar Mißerfolge nicht leugnet, aber insgesamt eine positive Bilanz aus der Geschichte der Entwicklungshilfe zieht. Es schreibt ihr einen wesentlichen Beitrag zu weltweiten Erfolgen zu:

- eine Verdoppelung des Pro-Kopf-Einkommens seit 1950 (ohne freilich die Verteilung dieses Erfolges zu problematisieren);
- eine Steigerung der durchschnittlichen Lebenserwartung in den ärmeren Ländern um 15 Jahre in den beiden Dekaden zwischen 1960 und 1980;
- eine Erhöhung der Alphabetenrate in diesen Ländern von 26 % (1960) auf rund 50 % (1980).

Es lastet der „häufig überzogenen“ Kritik an, die Möglichkeiten von Entwicklungshilfe gehörig zu überschätzen, sogar mit gutem Grund: Die gesamte Entwicklungshilfe macht nur etwa 1,5 % des BSP und maximal 10 % der Gesamtinvestitionen der Dritten Welt aus. Allerdings muß hier wieder nach Ländergruppen unterschieden werden. In den weltwirtschaftlichen Krisen-jahren 1974/75 und 1980/82 finanzierte

Entwicklungshilfe an die ärmsten Entwicklungsländer die Hälfte der Importe und sogar 80 % der Investitionen. Das BMZ verweist auch mit Recht darauf, daß die außenwirtschaftliche Lage der Entwicklungsländer viel größere Auswirkungen auf ihre Entwicklungsfähigkeit habe als punktuelle Projekthilfe von außen. Um so nachdrücklicher stellt sich die Frage, warum Bonn – zusammen mit den ideologischen Wahlverwandten in Washington und London – zu den härtesten Widersachern einer Neuen Weltwirtschaftsordnung zählt. Hier stolpert Bonn über sein eigenes Freihandelsdogma.

Die mit Durchschnittswerten und Makrodaten untermauerte Erfolgsbilanz beantwortet aber die entscheidende Frage nicht, die die meisten Kritiker stellen: Wen erreicht die Hilfe? Weil Willy Brandt zwar eine massive Aufstockung der Entwicklungshilfe (zu Lasten der Rüstungsetats) forderte, aber diese Frage nicht beantwortete, ist seine Kritik an den „Unterstellungen“, daß die bisherige Hilfe mehr geschadet als genutzt habe, nicht sehr überzeugend. Nach aller Erfahrung

VERÖFFENTLICHUNGEN DES HWWA-INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG-HAMBURG

Beate Reszat

EINFLUSSFAKTOREN REALER WECHSELKURSE

Die vorliegende Studie, die im Auftrag der Kommission der Europäischen Gemeinschaften entstand, setzt auf der Suche nach möglichen Einflußfaktoren bei der Definitionsgleichung des realen Wechselkurses an. Die Faktoren werden in fünf Gruppen – gesamtwirtschaftliche Entwicklungen, Wettbewerbsfaktoren, Geld- und Fiskalpolitik, allgemein-politische Rahmenbedingungen und Sonderfaktoren – zusammengefaßt und in ihrer Wirkung auf den Verlauf des realen Wechselkurses analysiert. Die Untersuchung erstreckt sich auf die Länder Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Italien, Belgien, Japan und Vereinigte Staaten und umfaßt den Zeitraum 1950-1982.

Großoktav, 255 Seiten, 1985, brosch. DM 47,-

ISBN 3-87895-287-2

VERLAG WELTARCHIV GMBH - HAMBURG

würde die quantitative Steigerung der bi- und multilateralen Entwicklungshilfe allein noch nicht die „Verdammten dieser Erde“ aus ihrem Elend befreien.

Instrument zur Exportförderung

Das BMZ verkündet immer wieder: „Die Bekämpfung der Massenarmut in den Entwicklungsländern ist die vorrangige Aufgabe der deutschen Entwicklungspolitik.“ Bekämpfung der Massenarmut bedeutet den entwicklungspolitischen Primat der Grundbedürfnisbefriedigung. Spätestens seit der „Wende“ gibt es diesen Primat auch in der Programmatik nicht mehr; in der Vergabepaxis gab es ihn auch vorher nicht. Wenn beispielsweise die Ernährungssicherung tatsächlich entwicklungspolitischen Vorrang hätte, dann müßte die Agrarhilfe den größten Posten im Haushalt des BMZ ausmachen. Das BMZ hat aber im Durchschnitt der letzten Jahre nur 12 % seiner bilateralen Mittel auf die Agrarhilfe verwandt. Infolge des verstärkten Einsatzes der Mischfinanzierung seit der „Wende“ fielen die realisierten

(nicht angekündigten) Aufwendungen für die ländliche Entwicklung, die der Masse der Kleinbauern zugute kommen sollten, auf einen absoluten und relativen Tiefpunkt.

Es besteht ein Zusammenhang zwischen der Qualität und Akzeptanz von Entwicklungshilfe. Weil ihre Qualität als Mittel zur Bekämpfung der Massenarmut abgenommen hat, die Beschäftigungswirksamkeit im eigenen Land mittels ihres gezielten Einsatzes zur Exportförderung mehr zählt als das Ziel der Grundbedürfnisbefriedigung (was sich an der „Reprogrammierung“ zahlreicher grundbedürfnisorientierter Projekte zugunsten von auftragswirksamen Projekten ablesen läßt), verstärkte sich die Kritik und entstand eine aus vielen ideologischen Lagern zusammengesetzte „Allianz des Mißtrauens“ gegenüber dem Sinn und Nutzen der praktizierten Entwicklungshilfe.

Langfristige Strukturhilfe

Entwicklungshilfe wäre längst überflüssig geworden, wenn sie als Instrument der Exportförderung ver-

standen und eingesetzt wird, weil die wettbewerbsstarke deutsche Exportwirtschaft auf solche Subventionen nicht angewiesen ist. Sie ist aber keineswegs überflüssig geworden, wenn sie wirklich als „Hilfe zur Entwicklung“ und als „Mittel zur Bekämpfung“ der Massenarmut konzipiert ist, weil diese Massenarmut wächst und dieses Verelendungswachstum nicht im wohlverstandenen politischen und wirtschaftlichen Eigeninteresse liegen kann. Sie erhält ihren eigentlichen Sinn nicht als Katastrophenhilfe (die nebenbei zum Abbau der EG-Agrarüberschüsse beiträgt), sondern als langfristig angelegte wirtschaftliche und soziale Strukturhilfe.

Vieles, was heute unter Entwicklungshilfe firmiert, dient mehr den Eigeninteressen als diesem Zweck. Deshalb steht am Ende ein bedingtes Ja zur Entwicklungshilfe: Sie kann, muß aber nicht schaden; sie könnte mehr Menschen nutzen und helfen, wenn sie so praktiziert würde, wie es in vielen entwicklungspolitischen Programmen, Entschließungen und Regierungserklärungen proklamiert wird.

Dietrich Kobschull

Die Hilfe ist besser als ihr Ruf

Kritik an der Konzeption, der Durchführung und den Auswirkungen der Entwicklungspolitik gab es immer. Früher verwies man zum Beweis der Fehlerhaftigkeit vor allem auf unsinnige Projekte wie Schneepflüge für Afrika oder goldene Betten für korrupte Potentaten sowie auf die kritischen Thesen eines P. T. Bauer¹ und seiner Schüler. Auch heute stützen sich Kritik und Ablehnung auf solche Argumente. Zusätzlich wird ins Feld geführt, daß

neuere wissenschaftliche Untersuchungen keinen eindeutig positiven Zusammenhang zwischen Hilfe und Entwicklungserfolg nachweisen konnten². Besondere Bestätigung aber schöpft man aus den publikumswirksam vermarkteten Bekennnissen einer Insiderin, die den Begriff der tödlichen Hilfe prägte³.

¹ Vgl. P. T. Bauer, B. S. Yamey: The Economics of Underdeveloped Countries, in: The Cambridge Economic Handbook, Cambridge 1957.

Solche Vorwürfe sind Wasser auf die Mühlen derjenigen, die schon lange der Ansicht waren, daß durch die Entwicklungspolitik lediglich das mühsam verdiente Geld deutscher Steuerzahler vergeudet wird. Diese Gruppe bildet eine unheilige Allianz mit den Kritikern, denen allein

² Vgl. J. P. Agarwal u. a.: Wirkungen der Entwicklungshilfe, Forschungsberichte des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit, Bd. 50, Köln 1984, S. 137.

³ Vgl. B. Elier: Tödliche Hilfe, Freiburg 1985.

schon das Vorherrschen staatlicher Aktivitäten in diesem Bereich Anlaß zur Ablehnung ist.

Überfrachtung mit Zielen

Bereits diese Konstellation macht deutlich, daß das vielfältig artikulierte, diffuse Unbehagen keineswegs auf einheitlichen Auffassungen beruht. Bei einer Beurteilung der Frage, ob Entwicklungshilfe schädlich und insofern überflüssig ist, muß deshalb zunächst einmal gefragt werden, im Hinblick auf welches Ziel sie versagt hat. Entsprechende Überlegungen führen zu einem der besonders neuralgischen Punkte dieser Politik: Sie muß nämlich zwei Zielsystemen – den Vorstellungen des Entwicklungslandes und des Geberlandes Bundesrepublik – genügen. Schon hier kann es – je nach Position des Betrachters – erhebliche Abweichungen in der Beurteilung geben⁴. Erschwerend hinzu kommt ein Wirrwarr von historisch gewachsenen Zielvorstellungen in Deutschland.

Die Entwicklungspolitik trat mit dem Anspruch an, das Wachstum in den Ländern der Dritten Welt nachhaltig zu erhöhen und so die Lücke zwischen Nord und Süd zu schließen. Die weltweite Kritik am Wachstumsfetischismus und die fehlende Realisierung der erhofften Verteilungswirkungen führten zu einer stärkeren Betonung des Armutsbezuges und der sozialen Zielsetzungen. Unter strukturellen Aspekten sollen sowohl für den Auf- und Ausbau der Industrie als auch der Landwirtschaft wichtige Impulse gegeben werden. Zusätzlich gilt es, regionale Zielvorstellungen zu verwirklichen und darüber hinaus einer Reihe weiterer Ziele Rechnung zu tragen, die keinesfalls nur Neben-

ziele sind. Die Liste der Zielvorstellungen läßt sich z. B. von der Erhöhung der Beschäftigung, der Steigerung der Exporte, der Erhaltung der kulturellen Identität, dem Schutz der Umwelt und der Stärkung der Rolle der Frauen über den Ausbau der Infrastruktur oder die Verbesserung des Bildungswesens beliebig fortführen. Jeder einmal erkannte Mangel schlägt sich offensichtlich in einem oder mehreren Zielen nieder. Hinzu kommt der Anspruch dieser Politik, nicht nur den Entwicklungsländern zum Wohle zu gereichen, sondern auch im eigenen Lande positive Rückwirkungen – insbesondere durch Sicherung und Schaffung von Arbeitsplätzen – zu erzielen.

Das Ergebnis ist ein unübersichtliches, gewachsenes, völlig heterogenes Zielbündel, das eine eindeutige Bewertung fast unmöglich macht.

Internationale Rahmenbedingungen

Bei allen Interessenunterschieden dürfte jedoch das Ziel der Wachstumsförderung und die Ausrichtung auf die besonders benachteiligten Bevölkerungsgruppen weiterhin im Vordergrund stehen. Außerdem besteht weitgehend Einigkeit darüber, daß alle Maßnahmen und Programme immer als „Hilfe zur Selbsthilfe“ dienen sollen. Im Hinblick auf die Verwirklichung dieser Ziele müssen zwei Ebenen der Entwicklungspolitik berücksichtigt werden. Dabei handelt es sich um die Beeinflussung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen in den Entwicklungsländern und um die Projektpolitik.

Bei der Gestaltung der Rahmenbedingungen ging es in der Vergangenheit primär um die Integration

der Entwicklungsländer in das Welt handels- und -währungssystem unter Berücksichtigung ihrer besonderen Bedürfnisse. Diese Politik, bei der die Bundesrepublik im Rahmen internationaler Organisationen tätig wird, hat durchaus vorzeigbare Erfolge zu bieten. Zu nennen sind beispielsweise die Einräumung von Zollpräferenzen und der Verzicht auf das Reziprozitätsprinzip bei Handelserleichterungen sowie die Ausweitung der Finanzierungsmöglichkeiten für Entwicklungsländer durch Quotenrevisionen im Internationalen Währungsfonds und Schaffung von besonderen Finanzierungsfazilitäten. Besondere Möglichkeiten wurden in diesem Bereich außerdem von der Europäischen Gemeinschaft im Rahmen der Abkommen mit den AKP-Staaten geschaffen.

Dennoch bleibt hier noch vieles zu tun. Die Industrieländer halten die Spielregeln der von ihnen geforderten liberalen Grundordnung der Weltwirtschaft nicht ein⁵. Damit vermindern sie den Wachstumsspielraum der Entwicklungsländer und verhindern den wirtschaftlichen Fortschritt. Außerdem provozieren sie überzogene und den Zielen nicht angemessene Forderungen der Länder der Dritten Welt – wie z. B. das Aktionsprogramm für die Schaffung einer Neuen Weltwirtschaftsordnung.

Ansatzpunkt Dialog

In der richtigen Erkenntnis, daß die Erfolge aller wirtschaftlichen Maßnahmen entscheidend auch von den internen Rahmenbedingungen beeinflußt werden, hat sich auch die bilaterale deutsche Entwicklungspolitik in den letzten Jahren verstärkt diesem Komplex zugewandt. Der sogenannte Dialog mit den Entwicklungsländern wird mehr und mehr zur Grundlage einer Zusammenarbeit, die am Kriterium der

⁴ Vgl. dazu M. Holthus, D. Kebschull (Hrsg.): Die Entwicklungspolitik wichtiger OECD-Länder, Bd. 1, Hamburg 1985, S. 28 ff.

⁵ Vgl. D. Kebschull: Entwicklungsländer und Protektionismus, in: A. Gutowski (Hrsg.): Der neue Protektionismus, Hamburg 1984, S. 77 ff.

Effizienz orientiert ist. Die deutliche Betonung der Notwendigkeit von Eigenanstrengungen der Entwicklungsländer durch das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit ist eine wichtige Konsequenz dieser neuen Ausrichtung. Sie trägt der Kritik fehlender oder zu geringer Initiativen auf seiten der Partnerländer deutlich Rechnung.

Voraussetzung für die weitere Erhöhung der Wirksamkeit des Dialogs ist zumindest die Koordinierung der Verhandlungspositionen der EG-Länder. Denn ohne eine solche Abstimmung ist die Fähigkeit zu Zugeständnissen auf seiten der Bundesrepublik doch sehr begrenzt, da die wichtigen handelspolitischen Kompetenzen der Gemeinschaft zufallen. Handlungsmöglichkeiten und Zugeständnisse auf der Geberseite sind aber unerlässlich, wenn der Dialog von dem Verdacht der wirtschaftspolitischen Pressuren auf souveräne Staaten befreit werden soll, der in vielen Entwicklungsländern offen oder latent vorhanden ist.

Wissenschaftliche Untersuchungen weisen deutlich nach, daß die Gestaltung der Rahmenbedingungen und der wirtschaftlichen Lenkungsmechanismen einen starken Einfluß auf das Wachstum einer Volkswirtschaft haben⁶. Die Kritik an dem entsprechenden Teilbereich der Entwicklungspolitik ist daher auch eher verhalten. Massiven Vorwürfen ist dagegen die Projektpolitik ausgesetzt.

Planungsmängel in der Projektpolitik

Ursächlich dafür sind neben den bereits genannten unterschiedlichen Auffassungen über die eigentlichen Ziele vor allem die Schwierigkeiten, die Effekte eines Projektes gesamtwirtschaftlich durchschlagen zu lassen. Damit ein Einzelvorhaben wirklich Anstoßfunktionen im

Wachstumsprozeß erfüllen kann und so dem Prinzip der Hilfe zur Selbsthilfe entspricht, muß es eklatante Engpässe beseitigen oder nach seiner Durchführung als Pilotvorhaben zu vielfacher Multiplizierung führen. Dies erfordert umfangreiche und detaillierte vorhergehende Analysen der wirtschaftlichen und sozialen Lage der jeweiligen Länder und deren ausdrückliche Bereitschaft zu einer entsprechend ausgerichteten Kooperation.

Fehlschläge von Entwicklungsprojekten beruhen in der Regel auf Mängeln in der Vorbereitung und Planung. Ungeeignete Träger, falsche Zielgruppen oder Begünstigte und zu hohe Folgekosten haben zu meist hier ihre Ursachen. Hinzu kommen nicht selten administrative Zwänge, die z. B. darin bestehen, einmal zugesagte Mittel auch schnell abfließen zu lassen.

Von den zahlreichen Argumenten der angeblich „tödlichen“ Hilfe würde wenig übrigbleiben, wenn die Verantwortlichen ihre Kontrollfunktionen schon in der Phase der Projektvorbereitung voll ausführten. Dies bedeutet harte Arbeit. Das Prinzip Hoffnung führt zu Erschrecken, Frustration und Abwendung.

Eingeengte Flexibilität

Allgemein hat sich offensichtlich erst sehr langsam die Erkenntnis durchgesetzt, daß auch Projekte der Entwicklungszusammenarbeit nach ökonomischen Grundregeln durchzuführen sind. In den meisten Fällen geht es darum, ein bestimmtes Ziel mit minimalem Aufwand zu erreichen. Dazu aber bedarf es unternehmerischer Fähigkeiten und eines großen Maßes an Flexibilität. Dies ist wegen der Zuordnung der Kompetenzen an die Ministerialbü-

⁶ Vgl. K. Fertig, D. Kobschull: Auswirkungen von Eigenanstrengungen auf den Entwicklungsprozeß, Forschungsberichte des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit, Bd. 70, München, Köln 1985.

rokratie und der einengenden administrativen Regelungen keineswegs immer gegeben.

Darüber hinaus wird die Flexibilität dadurch eingeschränkt, daß der Projektträger im Entwicklungsland in der Regel nicht frei gewählt werden kann, sondern aus dem Bereich der Behörden oder nachgeordneter quasi-staatlicher Einrichtungen stammen muß. Hier wäre eine Erweiterung der Wahlmöglichkeiten zur Verbesserung des Wirkungsgrades mehr als wünschenswert. Allerdings muß schon heute vor einer einseitigen Konzentration auf nicht-staatliche Träger gewarnt werden, da ihnen häufig das erforderliche Know-how fehlt und auch sie nicht gegen administrative Schwächen gefeit sind.

Bei einer Analyse der bisherigen Projekterfahrungen wird schnell deutlich, daß die Kritik nicht aus der Luft gegriffen ist. Oft aber wird der Fehler gemacht, aus punktuellen Eindrücken auf das Ganze zu schließen. Und dies ist nicht berechtigt.

Projekterfolge nicht zu leugnen

Tatsächlich ist die Mehrzahl der Projekte weitaus besser als der Ruf dieses Teils der Entwicklungspolitik. Es gibt zahlreiche Beispiele dafür, daß der Entwicklungsprozeß eines Landes durch Beseitigung von Engpässen und durch Übertragung wichtiger Kenntnisse erheblich stimuliert wurde. Entgegen den Unterstellungen mancher Wissenschaftler hat sich die deutsche Projekthilfe auch nie auf den Transfer von Kapital allein beschränkt. Das Humankapital spielte in der Praxis schon immer eine große Rolle. Dieses zeigen zahlreiche Maßnahmen im Bereich der Beratung und des „Institution Building“.

Die Effizienz der direkt produktiven Vorhaben im ökonomischen

Sinne ist – wie Evaluierungen belegen – höher als gemeinhin angenommen wird. Bei vielen Arten von Projekten ist eine volkswirtschaftlich überzeugende Kosten- und Nutzenberechnung allerdings schwer durchführbar – zumal wenn über die Ziele keine verbindlichen Auffassungen bestehen. Sie wegen dieser methodischen Schwierigkeiten so gleich in Bausch und Bogen zu verdammen, wäre allerdings mehr als voreilig. Zum Teil beruhen vorschnelle Urteile auf Unkenntnis der Fakten, die ihre Ursache in der Geheimhaltung von Projektinformationen hat. Insofern ist es zu begrüßen, wenn das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit durch die Veröffentlichung von Projektbeurteilungen jetzt den vielfältigen Mutmaßungen entgegentritt.

Ansatzpunkte für höhere Wirksamkeit

Die Mehrzahl der Entwicklungsländer benötigt sowohl im Makrobereich als auch bei der Planung und Durchführung von Projekten weiterhin Unterstützung. Bei den stets be-

grenzten Mitteln kommt es darauf an, die Prioritäten entsprechend der Dringlichkeit für die Entwicklung der Partnerländer zu setzen, mögliche Risiken bei den Projekten zu reduzieren und ihre Wirksamkeit zu erhöhen. Hier sind schon von früheren Regierungen wichtige Schritte eingeleitet worden, die konsequent fortgesetzt werden sollten. Sie betreffen vor allem

- die Herstellung eines geeigneten weltwirtschaftlichen Rahmens, der den Entwicklungsländern die Ausnutzung ihrer Produktionsvorteile ermöglicht;
- detaillierte Länderuntersuchungen zur Identifizierung von notwendigen und sinnvollen Projekten sowie zum Abstecken der Diskussionsfelder für den Dialog;
- die Verstärkung der Koordinationsbemühungen zwischen den wichtigsten Gebern, zumindest aber im Rahmen der EG;
- die Einführung der zielorientierten Projektplanung von Entwicklungsprojekten einschließlich präzi-

ser Kontroll- und Überwachungsverfahren.

Nach fast dreißig Jahren deutscher Entwicklungshilfe gibt es genügend Erfahrungen mit der Planung und Durchführung von Projekten. Es ist durchaus bekannt, wie sich Fehler der Vergangenheit vermeiden lassen und wie man sozialen, ethnischen oder kulturellen Besonderheiten Rechnung tragen kann. Auch Personal und Institutionen sind mittlerweile hinreichend qualifiziert.

Notwendig ist in dieser Situation, daß die Projekte an klaren Zielen und Vorgaben ausgerichtet werden. Dabei erscheint es sinnvoll, dem Wachstum in den Entwicklungsländern unter besonderer Berücksichtigung der benachteiligten Bevölkerungsgruppen und dem Prinzip der Hilfe zur Selbsthilfe Vorrang einzuräumen. Ziele, die sich einseitig an Vorstellungen des Gebers oder politischen Modetrends ausrichten, sollten aufgegeben werden – zum Vorteil der Hilfepolitik und der von ihr betroffenen Menschen.

VERÖFFENTLICHUNGEN DES HWWA-INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG-HAMBURG

NEUERSCHEINUNG

Bodo B. Gemper (Hrsg.)

INDUSTRIAL POLICY – STRUCTURAL DYNAMICS

Das vorliegende Buch enthält die Referate und Beiträge, die während des zwölften Walberberger-System-Symposiums gehalten und abgegeben wurden. Ziel dieses Symposiums war es, zu einem besseren Verständnis für die Argumente der Befürworter und Gegner einer Industriepolitik im Rahmen marktwirtschaftlicher Ordnungssysteme beizutragen. Das Buch vermittelt nicht nur einen hervorragenden Überblick über die wichtigsten Problemfelder einer zukunftsorientierten Industriepolitik, sondern verschafft dem Leser wegen des internationalen Teilnehmerkreises auch einen Einblick in den Stand der wissenschaftlichen und politischen Diskussion im Ausland.

Großoktav, 250 Seiten, 1985, brosch. DM 49,-

ISBN 3-87895-284-8

V E R L A G W E L T A R C H I V G M B H – H A M B U R G