

Billerbeck, Klaus

Article

Formen und Wege der Entwicklungshilfe

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Billerbeck, Klaus (1961) : Formen und Wege der Entwicklungshilfe, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 41, Iss. 1, pp. 15-24

This Version is available at:

<http://hdl.handle.net/10419/133073>

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.

ABHANDLUNGEN

Formen und Wege der Entwicklungshilfe

Dr. Klaus Billerbeck, Hamburg

Es ist wohl etwas unverständlich, daß in unserer Zeit, in der das Problem der Entwicklungshilfe nicht nur zu einer Zentralfrage der Weltpolitik, sondern auch der Weltwirtschaft geworden ist, so wenig Klarheit über die Begriffsdefinitionen besteht, daß ein objektiver internationaler Vergleich über den Umfang der Entwicklungshilfe geradezu unmöglich ist. Der Autor bietet in seinem folgenden Aperçu eine gute Zusammenstellung der Arten und Wege der Entwicklungshilfe und ihrer Motivationen. Mit Recht fordert er mehr Klarheit bei der Anwendung der Begriffe. Es ist durchaus einleuchtend, daß man nicht jede aus kommerziellen Beweggründen getätigte Leistung als Entwicklungshilfe bezeichnen kann, wenn sie auch dazu beitragen mag, die wirtschaftliche Entwicklung der unterprivilegierten Gebiete zu fördern. Aber selbst bei der Entwicklungshilfe im engeren Sinne, der öffentlichen (fast) unentgeltlichen Kreditgewährung, besteht durchaus keine Einigkeit über die Abgrenzung. Man sollte einen scharfen Trennungsstrich ziehen zwischen Leistungen, die in unmittelbarem kommerziellen Interesse erfolgen, zwischen Leistungen, die aus politischem Interesse in abhängigen Gebieten erfolgen, und solchen, die in erster Linie der wirtschaftlichen Entwicklung dienen. Dabei sollte man aber die Selbstkritik nicht soweit überspannen, daß man schlechthin in jeder Leistung primär oder sekundär das Eigeninteresse als Motiv hervorhebt. Das Ziel der Entwicklungshilfe kann durchaus ein humanitäres sein, das auch moralisch motiviert ist, wenn dahinter auch die Erkenntnis steht, daß es selbst uns „Reichen“ besser geht, wenn es allen besser geht. Denn das schwächste Glied bestimmt den Fortschritt der ganzen Welt.

Bei der Diskussion einer weltpolitisch und weltwirtschaftlich so bedeutsamen Erscheinung wie der Entwicklungshilfe besteht die Gefahr, daß Vorurteile und Wunschvorstellungen den Zugang zu den Problemen der Entwicklungshilfe verbauen und die Diskussion heute oft auf einem Niveau erfolgt, das der Bedeutung dieses Problemkreises für die zukünftige Gestaltung der Welt in keiner Weise entspricht. Schon unter dem Begriff Entwicklungshilfe werden so vielfältige Maßnahmen erfaßt, daß auch in offiziellen Berichten nicht mehr klar zum Ausdruck kommt, was eigentlich damit gemeint ist.

Zunächst muß zwischen der bilateralen, der regionalen und der multilateralen Hilfe unterschieden werden. Die bilaterale Hilfe basiert auf zweiseitigen Hilfsabkommen. Der größte bilaterale Beitrag für die Entwicklungsländer wird seit mehr als einem Jahrzehnt von den USA geleistet. Auch Frankreich und Großbritannien haben seit Ende des zweiten Weltkrieges eine bilaterale Hilfe größeren Umfangs aufgebaut, die sich fast ausschließlich auf den früheren Kolonialbesitz erstreckt. In geringerem Ausmaße gilt dies auch für Belgien, die Niederlande und Portugal. Vor einigen Jahren hat auch die Bundesrepublik Deutschland damit begonnen, bilaterale Hilfe zu leisten, jedoch zunächst nur technische Hilfe. In gewissem Umfange gewährte auch Japan bilaterale Hilfe, teilweise basierend auf den Reparationszahlungen an diejenigen Gebiete, die während des Krieges von der japanischen Armee besetzt waren.

Regionale Entwicklungshilfe erfolgt vor allem über den Entwicklungsfonds der EWG für die überseeischen Länder und Gebiete. Der Colombo-Plan kann der regionalen Hilfe nicht zugerechnet werden, da er gewissermaßen nur ein statistischer Pool für die bilateralen Beiträge derjenigen Industrieländer ist, die dem Colombo-Plan angehören. Der Colombo-Plan dient in erster Linie der Koordinierung dieser bilateralen Beiträge, außerdem verfügt er jährlich über mehrere Millionen Dollar für die Gewährung von technischer Hilfe.

Multilaterale Entwicklungshilfe wird von internationalen Organisationen geleistet. Dazu gehören vor allem das Technische Hilfsprogramm der Vereinten Nationen sowie der UNO-Sonderfonds, die praktisch ausschließlich Hilfsmaßnahmen in den Entwicklungsländern durchführen. Auch die Weltbank konzentriert sich immer mehr auf die Entwicklungsländer; im letzten Geschäftsjahr wurden von ihr rund 500 Mill. Dollar (von insgesamt 656 Mill. Dollar) an die Entwicklungsländer ausgeliehen. Die International Finance Corporation, die bisher rund 40 Mill. Dollar an Krediten gewährt hat, unterstützt praktisch nur die Entwicklungsländer. Der Internationale Währungsfonds hat dagegen bisher mehr als die Hälfte seiner Ausleihungen Industrieländern zur Verfügung gestellt. Die neugegründete International Development Association soll ausschließlich die Entwicklungsländer unterstützen.

Außerdem kennen wir noch die Unterscheidung nach Kapitalhilfe, technischer Hilfe und Militärhilfe; mitunter wird in diese Einteilung auch der Handel einbezogen.

INTERNATIONALE VERGLEICHBARKEIT

Begriffliche Schwierigkeiten treten vor allem dann auf, wenn die einzelnen Beiträge der Industrieländer zahlenmäßig erfaßt und verglichen werden sollen, was besonders in internationalen Verhandlungen von größter politischer Bedeutung sein kann (z. B. das Tauziehen um die Frage, welches Industrieland angesichts seines Wirtschaftspotentials zu wenig Entwicklungshilfe leistet). Bei der Erfassung der Entwicklungshilfe muß deshalb noch nach folgenden Gesichtspunkten unterschieden werden:

Entwicklungshilfe im engeren Sinne sind alle öffentlichen, im Etat bereitgestellten Mittel, die bilateral, regional oder multilateral verwendet werden. Dabei wird die regionale und multilaterale Hilfe in der Regel durch Überweisungen der vorgesehenen Mittel an die EWG oder an internationale Organisationen getätigt, die dann die Verwendung übernehmen. Die bilaterale Hilfe hat im allgemeinen die Form von Geschenken oder Anleihen, von den USA wird sie aber auch in der Form von Nahrungsmittellieferungen geleistet, deren Gegenwerte dann den betreffenden Entwicklungsländern für die Durchführung von Aufbauprogrammen als Geschenke oder Anleihen zur Verfügung gestellt werden. Die bilaterale Hilfe aus Haushaltsmitteln wird — wenn sie nicht als Militärhilfe gewährt wird — überwiegend für die Durchführung von Infrastruktur-Projekten verwendet.

Aber gerade diese Entwicklungshilfe im engeren Sinne ist durchaus nicht eindeutig erfaßbar. Dies zeigt sich besonders bei der französischen „Entwicklungshilfe“, aus der auch die Budgetzuschüsse an die Haushalte der abhängigen Gebiete, die Kosten für Verwaltung, Polizei usw. finanziert wurden. So kommt es, daß sich der französische Entwicklungsbeitrag in der Zeit von 1954 bis 1959 auf 3,8 Mrd. Dollar beläuft, während der britische Beitrag im gleichen Zeitraum nur mit knapp 1,1 Mrd. Dollar errechnet wurde.¹⁾ Derartige Gegenüberstellungen, die nicht die gleichen Etatposten erfassen, führen zwangsläufig zu Mißstimmigkeiten zwischen den betreffenden Industrieländern.

Eine erhebliche Ausweitung des Begriffes der Entwicklungshilfe erfolgt, wenn man die öffentlich (durch Garantien und Bürgschaften) geförderten Kredite einbezieht. Derartige Kredite können aber nur sehr bedingt zur Entwicklungshilfe gerechnet werden, da sie ja im wesentlichen unter dem wirtschaftspolitischen Aspekt der Exportförderung erfolgen. Diese Form der Entwicklungshilfe wird beispielsweise in der Bundesrepublik durch die Hermes und in den USA durch die Export-Import-Bank geleistet. Die Mittel werden über-

wiegend zur Errichtung von industriellen Anlagen, zum Kauf von Produktionsmitteln und mitunter auch für Infrastruktur-Projekte verwendet.

Durch die Einbeziehung der privaten Direktinvestitionen und Beteiligungen wird der Begriff der Entwicklungshilfe noch mehr erweitert. Bei einer korrekten Auslegung können diese Formen der Zusammenarbeit mit den Entwicklungsländern nicht mehr unter dem Begriff „Entwicklungshilfe“ erfaßt werden. Bei den privaten Auslandsinvestitionen steht das Geschäftsinteresse der Investoren im Vordergrund. Da durch derartige Privatinvestitionen aber der Aufbau in den Entwicklungsländern gefördert werden kann, könnte man von einer Entwicklungsförderung sprechen, worunter möglicherweise auch die längerfristige Exportfinanzierung fallen kann. Auslandsinvestitionen dienen vor allem der Ausbeutung von Rohstoffvorkommen, neuerdings aber in vermehrtem Maße auch der Durchführung von industriellen Projekten, die vom Standpunkt der Industrieländer vorwiegend aus absatzwirtschaftlichen Gründen erfolgen.

Die Rolle des Handels im Entwicklungsbereich

Völlig verwässert wird aber der Begriff Entwicklungshilfe, wenn man darunter auch den Handel erfaßt.²⁾ Handel ist nicht Hilfe, ebensowenig wie etwa die US-Auslandshilfe oder Privatinvestitionen Handel sind. Der Handel hat ein gegenseitiges Zug-um-Zug-Geschäft zum Gegenstand, bei der Gewährung von längerfristigen Exportkrediten wird die Gegenlieferung nur um einige Jahre verschoben. Dagegen kann man bei Auslandsinvestitionen nicht mehr von einem Zug-um-Zug-Geschäft sprechen, auch wenn eines Tages Zins- und Amortisationszahlungen geleistet werden. Bei der US-Auslandshilfe handelt es sich auf Grund der Gewährung von Geschenken und zinslosen, erst nach 30 oder 40 Jahren rückzahlbaren Anleihen überwiegend um eine einseitige Beziehung.

In der Praxis gibt es allerdings eine geradezu tragische Verknüpfung zwischen Handel und Entwicklungshilfe, insofern als die Hilfe durch Handelsverluste der Entwicklungsländer weitgehend kompensiert werden kann. Ein Beispiel möge dies illustrieren: durch den Rückgang der Exportpreise bzw. die Verschlechterung der Absatzmöglichkeiten haben die Entwicklungsländer nach UNO-Berechnungen von Mitte 1957 bis Mitte 1958 einen Rückgang ihrer Exporterlöse um 7 bis 8% hinnehmen müssen. Bei der gleichzeitigen Steigerung der Preise der aus den Industrieländern importierten Güter bedeutete das einen Verlust an Importkapazität von schätzungsweise 2 Mrd. Dollar. Dieser Verlust entspricht etwa den im Laufe von 6 Jahren von der Weltbank an die Entwicklungsländer vergebenen Krediten oder der gesamten Wirtschaftshilfe der USA während eines Jahres. Die Entwicklungsländer leisteten also von Mitte 1957 bis

¹⁾ „Economic Assistance as a Cooperative Effort of the Free World“, in: The Department of State-Bulletin, Washington, 43. Jg., Nr. 1104, 22. 8. 1960, S. 295.

²⁾ Das geschieht beispielsweise in der von Paul G. Hoffmann verfaßten Schrift: „One Hundred Countries — One and One Quarter Billion People“, Washington 1960.

Mitte 1958 ein Sechstel ihrer Währungsreserven als Tribut an die gegenwärtige Ordnung der Weltmärkte für die hochentwickelten Industrieländer.

Geschenke und Kredite

Wenn man also von Entwicklungshilfe spricht und für einzelne Industrieländer Berechnungen anstellt, muß man wenigstens diese Teilbereiche gegenüberstellen, um Mißverständnisse zu vermeiden. Hier sei nur festgestellt, daß auf Grund der heute veröffentlichten Zahlen beispielsweise die Entwicklungshilfen Frankreichs und Großbritanniens nicht verglichen werden können, ebensowenig etwa die bisherigen Leistungen der Bundesrepublik (in der weitgehend öffentlich geförderte Kredite und private Auslandsinvestitionen enthalten sind) mit der amerikanischen Auslandshilfe.

Das gilt besonders auch für die vom Ostblock gewährte Hilfe, die üblicherweise mit den amerikanischen Leistungen verglichen wird. Dies ist schon deshalb nicht möglich, weil der überwiegende Teil der amerikanischen Hilfe geschenkt wird, während der Ostblock fast ausschließlich Kredite gewährt. Wenn man schon eine Gegenüberstellung zwischen westlichen und östlichen Leistungen vornehmen will, dann müßten die sowjetischen Kredite mit den (über Hermes oder Export-Import-Bank) staatlich geförderten Krediten und Aktionen der westlichen Privatwirtschaft verglichen werden. Der Ostblock kennt — mit Ausnahme der VR China — keine „Entwicklungshilfe im engeren Sinne“, wie sie in den westlichen Industrieländern üblich ist. Die von der Sowjetunion auf Kreditbasis durchgeführten Projekte in Indien oder Ägypten unterscheiden sich nur geringfügig von dem Aufbau eines Stahlwerkes in Heluan oder Rourkela durch die deutsche Privatwirtschaft. Bei der Analyse der Entwicklungshilfe des Ostblocks ist außerdem zu berücksichtigen, daß der Ostblock zwischen 1953 und 1960 zwar rund 3,1 Mrd. Dollar Wirtschaftshilfe zugesagt hat, von denen bisher aber nur etwa 600 bis 700 Mill. Dollar effektiv gewährt wurden, was etwa einem Drittel der regulären amerikanischen Wirtschaftshilfe eines einzigen Jahres entspricht.

Ähnliches gilt auch für die technische Hilfe des Ostblocks. In westlichen Industrieländern wird die technische Hilfe generell kostenlos gewährt, dagegen muß die technische Hilfe des Ostblocks von den Entwicklungsländern ebenso bezahlt werden wie technische Hilfsleistungen der westlichen Privatwirtschaft.

Auch die Militärhilfe der Sowjetunion ist mit der amerikanischen Militärhilfe nicht vergleichbar. Die amerikanische Militärhilfe wird fast ausschließlich geschenkt, die sowjetische Militärhilfe dagegen im allgemeinen nur auf Kreditbasis (5 bis 6 Jahre) gewährt.

UM DIE LÖSUNG DER HANDELSPROBLEME

Die Entwicklungshilfe kann immer nur einen Teil der Finanzierungsgrundlagen stellen, die in den Entwicklungsländern benötigt werden. Die Durchführung der Aufbauprogramme ist vor allem von den Exportmög-

lichkeiten der Entwicklungsländer abhängig. Infolge der Schwankungen auf den Weltmärkten sind aber die Finanzierungsgrundlagen für die wirtschaftliche und soziale Entwicklung nur wenig stabil. Diese Abhängigkeit von den Weltmärkten veranlaßt darum viele Regierungen in den Entwicklungsgebieten, übertriebene Industrialisierungsprogramme in Angriff zu nehmen, um möglichst schnell aus der Abhängigkeit herauszukommen, wodurch diese Abhängigkeit aber für viele Jahre noch weiter erhöht wird. Hinzu kommt, daß über die unsicheren Absatz- und Preisverhältnisse hinaus eine fortschreitende Umstrukturierung des Welthandels erfolgt, die sich zu Ungunsten der Entwicklungsländer auswirkt. Es gibt heute schon eine Reihe von Untersuchungen, z.B. der von Campos, Haberler, Meade und Tinbergen für das GATT angefertigte Bericht „Trends in International Trade“, die zu dem Ergebnis kommen, daß die Masse der Entwicklungsländer durch die derzeitigen Entwicklungstendenzen im Welthandel benachteiligt wird. Eine internationale Arbeitsteilung zwischen den Industrieländern und den vorwiegend Rohstoffe produzierenden Entwicklungsländern existiert nur sehr bedingt, da die Industrieländer nicht nur industrielle Erzeugnisse produzieren, sondern auch ausgesprochen leistungsfähig hinsichtlich der Erzeugung von Nahrungsmitteln und Rohstoffen, insbesondere von synthetischen Rohstoffen, sind. Wenn sich die Entwicklungsländer im kommenden Jahrzehnt weiterhin auf ihre herkömmlichen Exportprodukte beschränken, so können ihre Exportchancen und damit auch ihre Fähigkeit, Devisen für die Bezahlung ihrer Importe zu beschaffen, nicht als günstig angesehen werden. Die derzeitige Industrialisierungswelle in den Entwicklungsländern wird sich deshalb auch schon sehr bald dahingehend auswirken, daß in Zukunft auch in vermehrtem Umfange industrielle Exporte von den Entwicklungsgebieten nach den Industrieländern getätigt werden. Die zukünftigen Handelsbeziehungen zwischen den Industrie- und Entwicklungsländern werden zunehmend davon bestimmt werden, ob und in welchem Umfange die Industrieländer bereit sind, aus den Entwicklungsgebieten auch industrielle Erzeugnisse zu beziehen.

Handelshilfe verlangt Neuorientierung der Wirtschaftspolitik

Eine spürbare Handelshilfe, die sicherlich wirksamer wäre als die derzeitige Auslandshilfe, erfordert darum praktisch eine Neuorientierung großer Bereiche der gegenwärtigen Wirtschaftspolitik. Eine derartige Handelshilfe würde nämlich nicht nur die immer wieder verlangte, aber bisher nicht erreichte Regelung der Rohstoffmärkte erfordern, sondern ebenso eine internationale Konjunkturpolitik. Außerdem wäre dafür in einigen Industrieländern, besonders auch in der Bundesrepublik, eine Umstellung des Steuersystems notwendig, indem die Zölle und Verbrauchssteuern auf Kaffee, Tee, Tabak usw. gesenkt oder abgeschafft werden. Von zunehmender Wichtigkeit ist schließlich die Frage der Industrieexporte aus den Entwicklungs-

gebieten, die in der Forderung der dem GATT angehörenden Entwicklungsländer zum Ausdruck kommt, daß in den Industriestaaten ein radikaler Wechsel der Denkart notwendig sei und diese einer Diskriminierung zugunsten der Entwicklungsländer zustimmen müßten. Dies würde bedeuten, daß es den Entwicklungsländern über die Auslandshilfe ermöglicht wird, einzelne Industriezweige in den Industrieländern unter Druck zu setzen. Um es extrem zu formulieren: aus der Entwicklungsanleihe der deutschen Industrie würden also indirekt Vorhaben finanziert werden, durch die beispielsweise die deutsche Textilindustrie eines Tages zu tiefgreifenden, einzelne Betriebe vielleicht sogar in ihrer Existenz bedrohenden Strukturwandlungen gezwungen werden kann. Im Gegensatz zur Entwicklungshilfe, die für die Industrieländer im wesentlichen ein Problem der finanziellen Aufbringung darstellt, würde also eine systematische und durchgreifende Handelshilfe weitreichende Auswirkungen auf die Wirtschaftspolitik der Industrieländer haben. Eine Lösung der Handelsprobleme mit den Entwicklungsländern im Sinne einer Etablierung einer Handelshilfe dürfte deshalb vorerst nicht erreicht werden können.

PRIVATINVESTITIONEN KEIN ERSATZ FÜR ÖFFENTLICHE ENTWICKLUNGSHILFE

Es gehört heute zum guten Ton, die Privatwirtschaft aufzufordern, ihre Investitionen in den Entwicklungsländern zu erhöhen. Noch vor wenigen Jahren haben einflußreiche Kreise in den Vereinigten Staaten versucht, das Auslandshilfsprogramm der USA wesentlich zu kürzen und die öffentliche Regierungshilfe so weitgehend wie nur möglich durch Privatinvestitionen der amerikanischen Industrie zu ersetzen. Auch von der Bundesregierung wurde bis vor kurzem betont, daß die Privatwirtschaft durch Direktinvestitionen und Beteiligungen den größten Teil eines deutschen Entwicklungsbeitrages leisten könnte. Diese Forderungen entspringen jedoch weitgehend dem Wunschen der Industrieländer, daß die Entwicklungsländer bei der Lösung ihrer Aufgaben sich grundsätzlich in gleichem Maße der Privatwirtschaft bedienen müßten, wie dies in den Industrieländern der Fall war und ist. Dabei wird die Frage übergangen, ob die Entwicklungsländer überhaupt in größerem Umfang Privatinvestitionen von Firmen der Industrieländer wünschen. Nach unserer Auffassung muß diese Frage eher verneint als bejaht werden.

Abgesehen von einigen Entwicklungsländern wie Indien ist in der Praxis die Bereitschaft vieler Regierungen, die westliche Industrie bei der Vornahme von Investitionen auch tatkräftig zu unterstützen, nur gering. Zwar haben zahlreiche Länder Gesetze erlassen, in denen die Förderung ausländischen Privatkapitals zugesagt wird. Diese Gesetze enthalten aber häufig nur sehr allgemeine Formulierungen; in der Praxis ist meistens ein nervenaufreibender Behördenkrieg notwendig, um die technischen Fragen der Kapitaleinfuhr, der Bewertung der Investitionen und des

Transfers zu klären oder um überhaupt nur eine Aufenthalt- oder Arbeitsbewilligung für die leitenden europäischen und amerikanischen Angestellten zu erhalten.

Diese Schwierigkeiten sind durchaus nicht nur auf das Unvermögen der zuständigen Behörden in den Entwicklungsländern zurückzuführen. Sie sind vielmehr der Ausdruck einer meist durch jahrhundertlange Kolonialherrschaft tief verwurzelten Scheu gegenüber dem ausländischen Privatkapital. Obwohl in fast allen Entwicklungsländern die Mitarbeit von privatem Auslandskapital als notwendig anerkannt ist, wird doch die Heranziehung von Auslandskapital dem politischen Streben nach Unabhängigkeit, die Ökonomie also der Politik untergeordnet. In fast allen bisher politisch selbständig gewordenen Entwicklungsländern mußte der Kampf um die Unabhängigkeit nicht zuletzt gegen die Interessen des mit der früheren Führungsschicht in diesen Ländern eng verbundenen Auslandskapitals durchgestanden werden. Auch in den lateinamerikanischen Staaten, die schon seit über hundert Jahren die politische Selbständigkeit besitzen, sind die meisten Regierungen bemüht, das private Auslandskapital in ihren Ländern nicht zu stark werden zu lassen. Immer wieder muß mit scharfen Reaktionen gerechnet werden, wenn ein amerikanisches Unternehmen durch eine neue Investition praktisch eine Monopolstellung erhält. Die Furcht vor einer erneuten Einflußnahme durch Investitionen der früheren Kolonialmächte im besonderen und der Industrieländer im allgemeinen ist in den Entwicklungsländern so groß, daß die nationale Souveränität bei allen Erwägungen um die Heranziehung von Auslandskapital in jedem Falle in den Vordergrund gestellt wird. Oft werden sogar gesetzliche Schutzmaßnahmen ergriffen, die auf eine Diskriminierung des Auslandskapitals hinauslaufen. Hinzu kommt die Tatsache, daß die öffentliche Meinung bzw. der Mann auf der Straße noch aus der Zeit des Kampfes um die Unabhängigkeit und durch die damalige Propaganda eine große Abneigung gegen ausländische Kapitalinteressen hat und eine Regierung unter Druck setzen kann, wenn dieses Empfinden verletzt wird.

Wenn wir außerdem berücksichtigen, daß in zahlreichen Entwicklungsländern, beispielsweise in Ägypten oder in den Philippinen, Nationalisierungsgesetze für ganze Wirtschaftszweige wie Handel, Versicherungen, Reismühlen usw. erlassen wurden und daß diese Gesetze im Laufe der nächsten fünf oder zehn Jahre durchgeführt werden, wenn wir auch daran denken, daß im vergangenen Jahrzehnt immer wieder Enteignungen mit einer sehr problematischen Entschädigung durchgeführt wurden, dann müssen doch ganz besondere Gründe dafür bestehen, daß unter diesen Umständen überhaupt die Privatwirtschaft bereit ist, in den Entwicklungsländern neue Investitionen vorzunehmen. Diese Investitionen erfolgten im vergangenen Jahrzehnt, ohne daß bisher eine befriedigende Regelung für die Übernahme der politischen (Enteignung und andere staatliche Eingriffe) und wirtschaft-

lichen Risiken (Transfer und Abwertung) erreicht worden ist. In der Bundesrepublik wird die Entlastung der Investoren von diesen Risiken erst jetzt schrittweise in Angriff genommen.

Beweggründe für Investitionen in Entwicklungsländern

Allerdings sind die Beweggründe für Investitionen in Entwicklungsländern heute nicht mehr die gleichen wie vor 1930, ganz abgesehen davon, daß vor 1930 ein weitaus größerer Anteil der damaligen Investitionen auf den Kauf von Wertpapieren entfiel als heute. Gleichgeblieben sind nur die Beweggründe für Privatinvestitionen im Hinblick auf die Sicherung von Bezugsmärkten. Es ist bekannt, daß die wichtigste Investitionsgruppe noch immer auf die Erdölwirtschaft entfällt, deren Neu- und Reininvestitionen einen beträchtlichen Anteil an den gesamten Auslandsinvestitionen haben. Im vergangenen Jahrzehnt hat sich dagegen als Anreiz für Auslandsinvestitionen ein neuer Aspekt ergeben, nämlich die Sicherung von Absatzmärkten. Dies gilt nicht nur für die Lieferung von Großanlagen, die meistens ständige Nachlieferungen erfordern und oft mit einer finanziellen Beteiligung verbunden werden. Auf Grund der Industrialisierungsbestrebungen der Entwicklungsländer und der sich daraus ergebenden Schutzzollpolitik für die einheimischen Industrien wird die Direktinvestition zwangsläufig immer mehr zu einem Mittel der Absatzpolitik. Früher genügte es, wenn man in dem betreffenden Entwicklungsland ein Verkaufsbüro unterhielt. Heute ist dagegen die Direktinvestition oft die einzige Möglichkeit, den Absatzmarkt zu erhalten, indem wenigstens eine Teilproduktion innerhalb der Zollmauern und der durch Importbestimmungen gezogenen Grenzen aufgenommen wird. Direktinvestitionen und Beteiligungen in den Entwicklungsländern sind deshalb unausbleibliche Folgen einer Betriebspolitik, die auf die Gewinnung und Erhaltung dieser Absatzmärkte ausgerichtet ist.

Sicherung der Absatzmärkte

Gerade in den nächsten Jahrzehnten werden diese aus absatzpolitischen Gründen erfolgenden Privatinvestitionen immer stärker das Gesicht des privaten Kapitalexports der Industrieländer prägen, die sich heute nicht mehr wie in den letzten Jahrhunderten ihre überseeischen Besitzungen gegenseitig abjagen, sondern verbissen um die bestehenden und potentiellen Absatzmärkte in den Entwicklungsländern ringen. Nur so ist es überhaupt zu erklären, daß eine zerrüttete Währung oder eine soeben vorgenommene Enteignung einer Ausländergruppe in einem Entwicklungsland eine andere ausländische Firma, die ebenso nach kaufmännischen Gesichtspunkten arbeitet, nicht davon abhalten kann, im gleichen Land und zum gleichen Zeitpunkt eine Investition zu tätigen. Nur so ist es auch zu erklären, daß sich Großfirmen oder Firmengruppen bei der Lieferung eines Stahlwerkes oder einer anderen Großanlage dazu bereitfinden, auf

einen Teil der Bezahlung lange Jahre zu warten und dafür eine Beteiligung an dem Objekt einzugehen.

Sicherung der Risiken

Wenn man vermehrte Investitionen der Privatwirtschaft in den Entwicklungsländern fordert, so sollten diese Zusammenhänge nicht übersehen werden. Dies gilt in besonderem Maße auch für die Regelung, die hinsichtlich der Übernahme der politischen und wirtschaftlichen Risiken erfolgen muß, die der einzelne Unternehmer nicht selbst tragen kann. Die teilweise oder völlige Übernahme dieser Risiken durch besondere Institutionen muß als eine Art langfristiger Exportförderung angesehen werden, sie müßte deshalb auch eine kommerzielle Regelung erfahren. Die in der Bundesrepublik angestrebten Lösungen, für private Auslandsinvestitionen in den Entwicklungsländern ein ähnliches Garantiesystem zu entwickeln wie für bestimmte Exportkredite, kommen diesem Bedürfnis schon entgegen. Noch zweckmäßiger wäre vielleicht eine internationale Sicherung von Auslandsinvestitionen. Im Interesse des Risikoausgleichs und der Ansammlung eines möglichst hohen Fonds müßte von allen Industrieländern gemeinsam eine Versicherungsinstitution gegründet werden. Nicht umgehen ließe sich eine Prämienzahlung, deren Höhe von der Selbstbeteiligung des Investors abhängig wäre. Eine Rückversicherung könnte in der Weise erfolgen, daß sich die beteiligten Industrieländer gemäß dem Umfang ihrer privaten Auslandsinvestitionen zu einer Garantie bereitfinden, wobei der prozentuale Garantieanteil für jedes Industrieland alljährlich nach dem Ausmaß der Auslandsinvestitionen des letzten Jahres neu festgesetzt werden könnte. Eine Verbindung dieses Versicherungssystems mit weiteren Garantien der Kapitalimportländer, also der Entwicklungsländer, wäre durchaus denkbar. Auch könnte die Möglichkeit bestehen, daß die von allen Kapitalexportländern getragene und auch über gewisse Garantien und Zusagen mit den Entwicklungsländern verbundene Versicherungsinstitution den Strom von Auslandskapital hemmt (etwa über die Prämienhöhe), wenn ein Entwicklungsland in krasser Form ausländische Rechte verletzt und die allgemeine politische Situation Gegenmaßnahmen ermöglicht.

Aber auch wenn es gelingt, die zusätzlichen Risiken von den Schultern des Investors zu nehmen, auch wenn schließlich steuerliche Begünstigungen gewährt werden sollten, kann doch auf absehbare Zeit nicht damit gerechnet werden, daß die Auslandsinvestitionen die öffentliche Hilfe aus Steuergeldern ersetzen könnten. Privatinvestitionen können nur in bestimmten Bereichen erfolgen, und zwar einmal in den halbwegs rentablen Bereichen oder zum anderen in denjenigen Branchen, die im Rahmen der Entwicklungspläne der einzelnen Länder für den privaten Bereich überhaupt vorgesehen sind. Der überwiegende Teil der Entwicklungsaufgaben erstreckt sich aber auf Projekte wie Bewässerungs- und Energieanlagen usw., die generell nicht von privaten Auslandsinvestitionen

finanziert werden können, sondern nur über die Gewährung von öffentlichen Geschenken, zinslosen Anleihen und langfristigen Krediten durch die Regierungen der Industrieländer. Dies soll nicht heißen, daß nicht ständig nach neuen Lösungen für vermehrte Privatinvestitionen gesucht werden sollte. Derartige neue Lösungsmöglichkeiten bestehen beispielsweise darin, daß die Produktion für den deutschen Markt teilweise in Entwicklungsländer verlagert wird. Andererseits sollten aber die optimistischen Erklärungen führender Politiker des Westens nicht darüber hinwegtäuschen, daß das private Auslandskapital gerade im kommenden Jahrzehnt einer neuen Belastungsprobe entgegengeht. Mit neuen Angriffen gegen das ausländische Privatkapital muß nicht nur in einigen afrikanischen Staaten gerechnet werden, sondern vor allem auch in einigen lateinamerikanischen Gebieten. Die Castro-Revolution auf Kuba, die sich zumindest in ihren Anfängen als Sozialreform gegen die längst überfälligen landwirtschaftlichen Besitzverhältnisse und die beherrschende Stellung einiger führender Familien richtete, wird gewiß nicht auf Kuba allein beschränkt bleiben. Auch in anderen lateinamerikanischen Ländern sind mit großer Wahrscheinlichkeit Sozialrevolutionen zu erwarten, die sich dann erfahrungsgemäß nicht nur gegen die kleine Anzahl herrschender Familien richten, sondern deren Kosten wiederum das ausländische Privatkapital tragen dürfte.

DIE GESTALTUNG DER ÖFFENTLICHEN HILFE

Die öffentliche Entwicklungshilfe, d. h. die Bereitstellung von Haushaltsmitteln für die Vergabe von Geschenken, Anleihen und Krediten an die Entwicklungsländer, wird schon in den nächsten Jahren in allen Industrieländern zur Regel werden, nachdem viele Jahre lang nur die USA in größerem Umfang ein Auslandshilfsprogramm dieser Art durchführten. Die früheren Kolonialmächte bauen ihr Kolonialprogramm zu einem Entwicklungshilfsprogramm um, die Bundesrepublik stellt erstmals größere Beträge aus Haushaltsmitteln zur Verfügung, und auch in Japan zeigen sich die ersten Ansätze einer systematischen öffentlichen Entwicklungshilfe.

Multilateral oder bilateral

Damit tritt erneut die Frage auf, ob die öffentliche Entwicklungshilfe regional und multilateral oder bilateral vergeben werden soll, ob die Haushaltsmittel also vorwiegend an internationale Organisationen wie die Weltbank, die International Development Association oder die UNO überwiesen oder ob bilaterale Hilfsverträge mit den einzelnen Entwicklungsländern abgeschlossen werden sollen. In der Öffentlichkeit wird von führenden Politikern und Wirtschaftlern immer häufiger die Auffassung vertreten, daß die bilaterale Hilfe überlebt sei und daß eine multilaterale oder regionale Hilfe den Bedürfnissen der Entwicklungsländer besser entgegenkomme. Eine Erörterung dieses Fragenkomplexes ist heute kaum noch vorurteilsfrei möglich. Diskutiert man diesen

Fragenkreis mit Angehörigen der Weltbank oder der UNO, dann erhält man die Antwort, daß die Probleme der Entwicklungshilfe überhaupt nur über diese und ähnliche Organisationen gelöst werden können. Andererseits steht man in der International Cooperation Administration, die das amerikanische Auslandshilfsprogramm durchführt, auf dem Standpunkt, daß sich die USA ihrer Verpflichtung zur bilateralen Hilfe nicht entziehen könnten. Dabei wird jedoch betont, daß es außerdem eine umfangreiche multilaterale Hilfe geben müßte; dies findet ja schließlich seinen Ausdruck darin, daß die USA die internationalen Einrichtungen nicht nur moralisch sehr stark unterstützen, sondern auch den weitaus größten finanziellen Anteil tragen. Auch in Bonn ist nunmehr die Entscheidung gefallen, daß die aus öffentlichen Haushaltsmitteln und aus der Industrielandleihe bereitgestellten 4 Milliarden DM im wesentlichen bilateral verwendet werden sollen.

Politische Erwägungen

Einer der am häufigsten vorgebrachten Einwände gegen die bilaterale Entwicklungshilfe lautet, daß durch sie politische Bindungen entstehen, die die Entwicklungsländer nicht wünschen. Dabei wird normalerweise auf das Beispiel der US-Hilfe verwiesen, und zwar auf die an Südkorea, Südvietnam oder Formosa geleistete Hilfe, nicht aber beispielsweise auf die Hilfe an Indien, die von den USA ohne jede politische Bedingung gewährt wird. Gerade UNO-Beamte vertreten die Auffassung, daß eine multilaterale Hilfe zwangsläufig unpolitisch sein müßte. Daß dies aber in keiner Weise zutrifft, hat sich spätestens im Zusammenhang mit der Kongokrise erwiesen, wo auch die UNO-Hilfe unter starken politischen Pressionen steht. Ganz abgesehen von den politischen Forderungen des Ostblocks müssen auch und gerade in der UNO ständig politische Rücksichten auf die einzelnen Mitglieder genommen werden.

Wenn wir uns nun aber vorstellen, daß die UNO ein umfassendes Hilfsprogramm verwaltet, dem die öffentliche Entwicklungshilfe aller Industrieländer zufließt, dann entsteht doch das viel größere Problem, ob der Ostblock bereit sein wird, z. B. eine Kredithilfe an Südkorea zu tolerieren. Umgekehrt muß man fragen, ob bei UNO-Krediten an Nordkorea Beamte der Weltorganisation auch deren Verwendung überwachen können. Derartige politische Schwierigkeiten sind in der Vergangenheit sogar schon bei der Weltbank aufgetreten, beispielsweise im Zusammenhang mit der Anleihe für den Assuan-Damm. Doch können Weltbank und International Finance Corporation sowie auch die neugegründete International Development Association noch verhältnismäßig frei operieren, weil der Ostblock nicht daran beteiligt ist.

Verquickung mit eigenen Exportinteressen

Ein weiteres Argument gegen die Verwendung von Haushaltsmitteln für die bilaterale Hilfe besagt, daß dadurch eine zu enge Verquickung mit den eigenen

Exportinteressen erfolge und die Entwicklungsländer gezwungen würden, in dem Hilfe gewährenden Land einzukaufen. Dabei muß jedoch betont werden, daß die Gewährung von Entwicklungshilfe letztlich auch von den Währungsverhältnissen, insbesondere der Zahlungsbilanzlage der einzelnen Industrieländer abhängig ist. Wenn sich ein Industrieland in einer kritischen Zahlungsbilanzsituation befindet, wird es sich vermutlich gezwungen sehen, auch seine Beiträge an multilaterale Organisationen aus Devisenmangel zu kürzen. Andererseits zeigt die Erklärung der Bundesrepublik, eine multilaterale Verwendung ihrer bilateral gewährten Hilfe zuzulassen, daß bilaterale Hilfe nicht unbedingt an die eigenen Exportinteressen gebunden sein muß. Auch von der amerikanischen Auslandshilfe können große Teile frei verwendet werden. An den amerikanischen Markt gebunden sind nur die Kredite der Export-Import-Bank sowie die Anleihen des Development Loan Funds.

Überhaupt dürfte der Vorwurf einer zu engen Verquickung der Entwicklungshilfe mit den eigenen Exportinteressen den tatsächlichen Verhältnissen nicht gerecht werden. Es ist unrichtig und unzumutbar, die Entwicklungshilfe als eine überwiegend moralische Verpflichtung oder sogar als die Abtragung alter Kolonialschulden, als die „Buße des Weißen Mannes“, anzusehen. Selbstverständlich besteht gegenüber Not und Elend in den Entwicklungsländern eine moralische Verpflichtung derjenigen Menschen, denen es gelungen ist, die materiellen Existenzsorgen weitgehend zu überwinden. Der entscheidende Motor der Entwicklungshilfe ist aber das Absatz- und Bezugsinteresse für die eigene Volkswirtschaft. Wenn durch die bilaterale Hilfe Lehrwerkstätten aufgebaut und Kredite, Anleihen sowie Geschenke für die Durchführung großer Infrastruktur-Vorhaben gewährt werden, so dient sie — wenn auch indirekt — den eigenen wirtschaftlichen Zielsetzungen. Dieser Antrieb würde aber bei einer Übertragung der direkten (bilateralen) Entwicklungsbeiträge auf internationale Organisationen weitgehend entfallen. Hinzu kommt, daß — ganz abgesehen von der kaum zu erwartenden Bereitschaft der Industrieländer, ihre Entwicklungsfonds der Anonymität zu opfern — eine derartige Organisation unter schweren politischen Belastungen leiden müßte. Wenn man nur die westeuropäischen und nordamerikanischen Industrieländer zusammenfassen wollte, dann würden viele neutrale Entwicklungsländer diese Organisation mehr oder weniger als ein Instrument der westlichen Politik ansehen. Eine Mitarbeit des Ostblocks dürfte sich andererseits auf absehbare Zeit gewiß nicht realisieren lassen.

Die wirtschaftlichen und politischen
Tatsachen bleiben entscheidend!

Überhaupt muß die Zusammenarbeit der Industrieländer im Hinblick auf die wirtschaftliche Entwicklung Asiens, Afrikas und Lateinamerikas in denjenigen Grenzen bleiben, die durch das Absatz- und Bezugsinteresse der einzelnen Industrieländer gezogen sind,

um den eigentlichen Antrieb für die Entwicklungshilfe und die Konkurrenz unter den Industrieländern zu erhalten. Auf der Grundlage rein humaner und nicht mit konkreten wirtschaftlichen Interessen verbundener Überlegungen läßt sich die Milliardenbeträge erfordernde Entwicklungsaufgabe nicht durchführen. Hinzu treten schließlich die bereits angedeuteten politischen Überlegungen. Wenn die deutsche Politik der Auffassung ist, daß die Wiedervereinigung leichter über New Delhi oder Kairo als über New York und Moskau durchgeführt werden könnte, dann sind derartige Überlegungen ein entscheidender Grund für die Bereitstellung von Haushaltsmitteln für die Entwicklungshilfe. Und wenn die amerikanische Politik der Auffassung ist, daß die Sowjets heute die Weltrevolution nicht mehr über Paris, Rom oder London anstreben, sondern über Teheran, Djakarta, Leopoldville oder Havanna betreiben, dann ist in solchen Erwägungen der Grund dafür zu sehen, daß im amerikanischen Etat Milliardenbeträge für die Entwicklungshilfe eingeplant werden. Eine ernsthafte Diskussion um die Entwicklungshilfe sollte unseres Erachtens auf dem Boden der wirtschaftlichen und politischen Tatsachen bleiben und nicht — wie es heute schon zu reichlich geschieht — zu einem modischen Firlefanz ausarten.

Fragen der Organisation

Gegen eine überwiegend oder ausschließlich über multilaterale Organisationen gewährte Entwicklungshilfe sprechen aber auch organisatorische Erwägungen. Wer sollte denn eine multilaterale Hilfe derartigen Umfanges überhaupt durchführen? Die Weltbank dürfte dafür in keiner Weise geeignet sein, ihr Statut und ihre Funktionsweise bestimmen sie als Institution, die überwiegend nach rein bankmäßigen Gesichtspunkten operiert. Die UNO käme ebenso wenig dafür in Frage; man sollte es deshalb beim UNO-Sonderfonds belassen, dessen Etat noch erhöht werden könnte. Die derzeitigen Verhältnisse sprechen aber auch gegen die Schaffung einer neuen Superorganisation. Schon mehrfach sind in den vergangenen Jahren Vorschläge gemacht worden, die darauf abzielten, die öffentlichen Entwicklungsbeiträge der Industrieländer ganz oder teilweise einer gemeinsamen Institution zu übertragen, sei es durch die Gründung der SUNFED, sei es durch eine Zusammenfassung wenigstens der europäischen Maßnahmen. Ein französischer Plan zielte z. B. auf die Errichtung eines Amtes für weltwirtschaftliche Entwicklung ab. Alle diese Vorschläge und Pläne für die Zentralisierung der direkten Entwicklungsbeiträge durch eine Superorganisation sind jedoch bisher nicht zu Ende geführt worden. Es wäre auch verfehlt, wollte man eine Superorganisation schaffen, der alle Aufgaben übertragen werden müßten, die heute direkt von den einzelnen Industrieländern durchgeführt werden.

Zweifellos könnte die neugeschaffene International Development Association für eine wesentliche Erhöhung der multilateral gewährten Hilfe sorgen, indem

sie beispielsweise laufende Zuweisungen aus den Etatmitteln der Industrieländer erhält. Dies wird sich vermutlich auch einspielen; schon jetzt hat die Bundesrepublik vorgesehen, aus den 4 Milliarden DM einen Sonderbeitrag an die IDA zu leisten. Realistisch betrachtet müssen in der Praxis beide Formen, sowohl die bilaterale als auch die multilaterale Hilfe, erhalten bleiben. Beide Hilfsformen haben unterschiedliche Aufgabenbereiche. Schließlich ist auch nicht einzusehen, weshalb Frankreich — teilweise allerdings auch über die EWG oder einen Colomboplan für Afrika — nicht nach wie vor besonders stark in seinen früheren Kolonien tätig sein sollte. Es besteht auch kein Grund für Großbritannien, sich weniger als bisher um das Commonwealth zugunsten einer multilateralen Hilfe zu kümmern. Selbstverständlich müssen die direkten Hilfsbeiträge der einzelnen Industrieländer in gewissem Umfange koordiniert werden, z. B. bei der Durchführung von Großprojekten (indisch-pakistanisches Indus-Projekt). Diese Möglichkeit zur Koordination besteht beispielsweise über die neugeschaffene Development Assistance Group, der praktisch alle westlichen Industrieländer angehören.

Probleme der Nichteinmischung

Unabhängig davon, ob die öffentliche Hilfe bilateral oder multilateral vergeben wird, besteht jedoch ein Problem, das schon eher ein Dilemma ist. Auf der einen Seite fordern die Entwicklungsländer und viele Kritiker der bisherigen Auslandshilfsprogramme eine Nichteinmischung in die inneren Verhältnisse. Das heißt mit anderen Worten: man soll die Entwicklungshilfe gewähren, in welchem Rahmen sie aber verwendet wird, geht das die Hilfe gewährende Industrieland nichts mehr an. Dieser Forderung wird generell heute schon entsprochen. Auf der anderen Seite wird aber besonders der US-Hilfe vorgeworfen, daß sie eine viel-zu geringe Wirksamkeit besitzt und teilweise verschwendet wird — ein Dilemma, unter dem auch eines Tages die deutsche Entwicklungshilfe stehen wird, wenn erst einmal in größerem Umfange Haushaltsmittel dafür bereitgestellt werden. Wenn hier vom Dilemma der Nichteinmischung gesprochen wird, so ist damit nicht gemeint, daß beispielsweise unsere Begriffe der Produktivität oder Rentabilität ohne weiteres auf die Entwicklungsländer und auf die dort durchgeführten Projekte übertragen werden sollten. Ein zunächst unrentabel arbeitendes Stahlwerk kann trotzdem für ein Entwicklungsland einen wesentlichen Fortschritt bringen, indem es z. B. weitgehende Einflüsse auf die in der Umgebung wohnenden Menschen, auf den Bau von Straßen, auf die Erschließung ganzer Regionen usw. haben kann. Unter diesem Dilemma wird auch nicht verstanden, daß irgendwo beispielsweise eine Fabrik errichtet worden ist, ohne daß an eine reibungslose Versorgung mit Rohstoffen, Energie oder Wasser gedacht wurde. In der Praxis gehören solche Fehlinvestitionen zu den Ausnahmefällen.

Wenn hier vom Dilemma der Nichteinmischung gesprochen wird, so sind damit vor allem drei Erscheinungen gemeint. Erstens bieten die Entwicklungsländer bis heute noch nicht ein hinreichendes Äquivalent zur Auslandshilfe, sie unternehmen selbst nicht genug, um die Wirksamkeit der Auslandshilfe zu erhöhen. Auf diesen Gesichtspunkt soll abschließend noch näher eingegangen werden. Zweitens steht die Verwendung der Hilfe in den Entwicklungsländern zu stark unter einem europäisch-amerikanischen Vorzeichen, d. h. es werden daraus zu viele Anlagen finanziert, die den dortigen Verhältnissen nicht genügend angepaßt sind. Vor allem wird die wirtschaftliche Basis der Entwicklungsländer, die Landwirtschaft, bei den aus der Auslandshilfe finanzierten Projekten zu wenig berücksichtigt. Dies liegt nicht nur daran, daß das Beratungspersonal aus den Industrieländern sich naturgemäß vorwiegend von Vorstellungen leiten läßt, die in Westeuropa und Nordamerika bestehen. Vielmehr stehen auch die verantwortlichen Persönlichkeiten in den Entwicklungsländern unter diesen Vorstellungen, da sie meistens in den Industrieländern studiert haben und deren Verhältnisse nachahmen wollen und da sie zu oft keine innere Bindung zu ihrem Land und zur Dorfbevölkerung besitzen. Drittens schließlich ist mit dem bezeichneten Dilemma gemeint, daß die Entwicklungshilfe häufig an Regierungs- und Herrschaftssysteme vergeben wird, die überlebt und völlig korrupt sind. Diesen Systemen wird es häufig durch die Entwicklungshilfe noch ermöglicht, eigenes Kapital ins Ausland zu transferieren.

Einstellung der Entwicklungsländer gegenüber „Grants“

Notwendig ist in diesem Zusammenhang auch ein Wort über die sog. Geschenke, die in der gegenwärtigen Diskussion über die Entwicklungshilfe oft als ungeeignetes Mittel angesehen werden, besonders unter Hinweis auf die amerikanische Auslandshilfe. Zunächst muß betont werden, daß zu den Geschenken nicht nur die sog. „Grants“ der amerikanischen Auslandshilfe gehören. In der Praxis unterscheidet sich eine zinslose Anleihe, die nach 30 bis 40 Jahren in der Währung des betreffenden Entwicklungslandes zurückgezahlt werden kann, wohl kaum von einem Geschenk. Das gleiche gilt für die Lieferungen von Nahrungsmittelüberschüssen, wenn die Gegenwerte der Regierung des betreffenden Entwicklungslandes auf viele Jahrzehnte als zinslose Anleihe gewährt werden, wobei ebenfalls die eventuelle Rückzahlung in Landeswährung vorgesehen ist. Es hat einige Entwicklungsländer wie Afghanistan und zeitweilig auch Burma gegeben, die derartige Grants oder als Anleihen getarnte Geschenke als unter ihrer Würde ablehnten und reguläre Kredite wollten. Diese Einstellung hat sich aber bald geändert, nachdem sich nämlich herausstellte, daß Kredite zurückgezahlt werden müssen und die Zahlungsbilanz erheblich be-

lasten können. Je mehr Kredite aufgenommen werden, in desto größerem Umfange müssen neue Kredite dazu dienen, alte Kredite abzudecken (z. B. Brasilien).

Es kann kein Zweifel daran bestehen, daß gerade in den nächsten Entwicklungsstadien die Entwicklungsländer immer stärker darauf angewiesen sein werden, Geschenke oder zinslose, in Landeswährung rückzahlbare Anleihen zu erhalten, die die ohnehin schon überforderte Zahlungsbilanz nicht noch weiter belasten. Über diese Entwicklungstendenz können auch nicht die etwas naiven Forderungen einiger afrikanischer Staaten hinwegtäuschen, keine Geschenke, sondern nur Kredite entgegennehmen zu wollen. Gerade in diesen jungen Staaten hat man oft noch nicht begriffen, daß mit der Erlangung der Freiheit auch Pflichten entstanden sind. Die Verantwortung kann nicht mehr auf die Kolonialmächte abgewälzt werden, sondern sie muß von den jungen Regierungen jetzt selbst getragen werden; insbesondere muß ein Schuldner — wenn er neue Kredite erhalten will — seinen Verpflichtungen gegenüber den Gläubigern pünktlich nachkommen. Auch diese afrikanischen Staaten werden schon in wenigen Jahren froh sein, wenn sie dann Geschenke — vielleicht in der etwas höflicheren Form einer zinslosen, sehr langfristigen und in Weichwährung rückzahlbaren Anleihe — erhalten können.

Probleme der Militärhilfe

Im Hinblick auf die besonders stark kritisierte Militärhilfe der USA sollte berücksichtigt werden, daß unter der gegenwärtigen Ost-West-Spannung eine vernünftig durchgeführte Militärhilfe für diejenigen Entwicklungsländer, die mit den USA durch einen Militärpakt verbunden sind, entwicklungspolitisch durchaus nützlich sein kann. Durch die Militärhilfe an die Türkei oder Pakistan wird nicht nur die Erschließung bisher völlig rückständiger Gebiete vorwärtgetrieben, z. B. durch den Bau von Straßen, Kasernen usw. Vielmehr muß man sich auch gegenwärtigen, daß die Unterhaltung einer Division von annähernd gleicher Kampfstärke in den Entwicklungsländern viel billiger ist als in den USA (ein Verhältnis von 1:3—5 dürfte nicht zu hoch gegriffen sein). Durch eine Verminderung der Zahl der im Ausland stationierten Divisionen bei gleichzeitigem Ausbau der einheimischen Streitkräfte könnten also die Verteidigungsaufwendungen einzelner Industrieländer zugunsten einer verstärkten wirtschaftlichen Hilfe vermindert werden, ohne daß dadurch eine Verringerung der Kampfkraft eintritt. Der Wehrdienst kann bei entsprechender Gestaltung der Ausbildungsprogramme in den betreffenden Entwicklungsländern außerdem als ein positiv zu bewertendes Mittel der Entwicklungspolitik angesehen werden, weil dadurch die jungen Menschen an Disziplin, physische Sauberkeit usw. gewöhnt werden.

Ausbildung der Entwicklungsexperten

Die Wirksamkeit der Entwicklungshilfe wird jedoch nicht nur durch das bereitgestellte Kapital bestimmt, sondern in viel größerem Maße durch die Menschen, die im Rahmen dieser Entwicklungshilfe tätig sind oder ausgebildet werden — eine Auffassung, die sich erfreulicherweise immer stärker durchsetzt. Hier sollen jedoch nur einige Aspekte dieses Problemkreises angesprochen werden, die nach unserer Auffassung zu wenig berücksichtigt werden.

Es ist außerordentlich wichtig, die Experten mit der besonderen Mentalität der Bevölkerung in den Entwicklungsländern vertraut zu machen. Die häufig zu hörenden Vorwürfe von westlichen Beratern und Technikern, die Menschen in einzelnen Gebieten seien verlogen, beruhen meistens auf der Unkenntnis der dortigen Gebräuche und Sitten. In vielen Gegenden des Orients wird es als besonders unhöflich angesehen, dem Fremden eine für ihn unangenehme Wahrheit zu sagen. Deshalb bedient man sich der höflichen Form der sog. Lüge.

In den derzeitigen Vorbereitungskursen für eine Tätigkeit in den Entwicklungsländern werden die Kandidaten auch nicht hinreichend darauf vorbereitet, daß sie in den Entwicklungsländern in viel größerem Maße als in Europa die Tugend der Geduld üben müssen. Wenn die Ostblockexperten häufig ein besseres menschliches Verhältnis zu ihren Kollegen in den Entwicklungsländern finden, dann liegt dies nicht zuletzt daran, daß sie in ihren Heimatländern auch daran gewöhnt sind, Geduld zu üben.

Doch sollte man bei den Forderungen nach einer stärkeren Anpassung der in den Entwicklungsländern tätigen Experten an die dortigen Verhältnisse auf dem Boden der Wirklichkeit bleiben. Diese Anpassung hat natürliche Grenzen, die zumindest dann nicht überwunden werden können, wenn man erstklassige Experten mit ihrer Familie in die Entwicklungsländer entsendet. Für die Frauen dieser Experten wird man schon deshalb oft ein eigenes Einkaufszentrum schaffen müssen, um der Typhus- oder Cholera-Gefahr zu entgehen. Auch der Bau eines eigenen Schwimmbades wird sich oft nicht umgehen lassen, da die Einheimischen vielleicht die Angewohnheit haben, oft das Wasser zu verunreinigen. Auch müssen Schulen für die Kinder errichtet werden.

Gerade für die Bundesrepublik ist es nunmehr an der Zeit, ein besonderes Ausbildungssystem für Experten zu schaffen. Dabei könnte man sich der amerikanischen Methoden bedienen. In den USA werden neuerdings sog. Junioren herangebildet, die mit erfahrenen Experten in die Entwicklungsländer gehen, um dort allmählich auf eine selbständige Tätigkeit in diesen Gebieten vorbereitet zu werden. Dieses Verfahren wird dazu führen, daß die USA schon in wenigen Jahren eine größere Anzahl jüngerer und aktiver Menschen besitzen, die über eine umfangreiche praktische Erfahrung in den Entwicklungsländern verfügen.

Gerade in einer Zeit, in der immer mehr junge Menschen aus den Entwicklungsländern von privaten und öffentlichen Organisationen zum Studienaufenthalt in den Industrieländern eingeladen werden, kann nicht deutlich genug darauf hingewiesen werden, daß mit dieser Form der Ausbildungshilfe den Entwicklungsländern keineswegs immer gedient ist. Diese jungen Menschen verlieren oft durch einen derartigen Auslandsaufenthalt ihr inneres Verhältnis zu ihrem eigenen Land, da sie als unfertige Persönlichkeiten den Einflüssen, insbesondere der Lebensart unserer Länder ausgesetzt werden. Man sollte die Flutwelle der Einladungen deshalb auf solche Menschen beschränken, die selbst schon Persönlichkeiten sind und erkennen können, daß unsere Lebensart durchaus nicht immer nachahmenswert und für viele Entwicklungsländer oft überhaupt nicht angebracht ist. Darum sind die Bestrebungen, im Rahmen des deutschen Entwicklungsfonds Lehrwerkstätten und Fachschulen in den Entwicklungsländern einzurichten, um die jungen Menschen dort an Ort und Stelle auszubilden, sehr zu begrüßen. Die umfangreichsten Ausbildungsprogramme dieser Art werden in den Entwicklungsländern aber heute vom Ostblock durchgeführt, der beispielsweise im Irak technische Ausbildungslager für 4 000 junge Menschen einrichtet.

FORDERUNGEN AN DIE ENTWICKLUNGSLÄNDER

Mit Recht wird der Steuerzahler eines Tages auch die Forderung nach einer entsprechenden Anstrengung der Entwicklungsländer erheben. Diese Forderung muß schon heute mit aller Deutlichkeit gestellt werden. Die Kritik an der bisherigen Entwicklungshilfe übersieht vielfach, daß die Hilfsmaßnahmen der Industrieländer nur wirksam sein können, wenn auch die Entwicklungsländer in viel größerem Umfang als bisher ihre Leistungsreserven mobilisieren. Diese Forderung muß vor allem auf drei Gebieten erhoben werden:

Erstens sollten die Entwicklungsländer eine bessere Nutzung ihres Produktionsfaktors Boden erreichen, indem die häufig noch mittelalterlichen landwirtschaftlichen Besitzverhältnisse den Entwicklungserfor-

dernissen angepaßt werden. In den meisten Entwicklungsländern stellen sich die herrschenden Gruppen aber nach wie vor gegen die Durchführung einer Agrarreform.

Zweitens sollten die Regierungen der Entwicklungsländer sich nicht nur darauf konzentrieren, ausländisches Kapital zu erhalten. Sie sollten sich vielmehr endlich darum bemühen, ihre eigenen Kapitalreserven, die häufig einen ganz erheblichen Umfang erreichen, für die Entwicklungsaufgaben einzusetzen. Sie müssen deshalb nach Wegen suchen, wie die gegenwärtigen Kapitalanlagen in Gold, in Grund und Boden und in städtischen Luxusbauten nutzbar gemacht werden können. Außerdem sollten sie versuchen, die Kapitalflucht zu unterbinden.

Drittens müssen die Entwicklungsländer auch endlich Maßnahmen ergreifen, um den Produktionsfaktor Arbeit zu mobilisieren. Erhebliche Teile des Arbeitskräftepotentials in den Entwicklungsländern werden bis heute überhaupt nicht oder nur unzureichend genutzt; eine umfassende Entwicklung ist ohne deren Mobilisierung nicht möglich.

Paul G. Hoffmann, der Leiter des UNO-Sonderfonds, hat in seiner bereits zitierten Schrift gefordert, daß die Industrieländer in der Zeit von 1961 bis 1970 zusätzlich 20 Mrd. Dollar, insgesamt also 70 Mrd. Dollar, an Auslandshilfe aufbringen müssen, um den Entwicklungsländern bei der Durchführung ihrer Aufgaben zu helfen. Auch diese zusätzliche Hilfe wird — darüber sollte Klarheit bestehen — keine Lösung der Entwicklungsprobleme und insbesondere keine höhere Wirksamkeit der Auslandshilfe bringen, wenn sich die Regierungen der Entwicklungsländer nicht endlich zu einer eigenen Kraftanstrengung entschließen. Der von allen Industrieländern anerkannte Grundsatz der Nichteinmischung verbietet es jedoch, diese Forderungen direkt zu stellen. Man wird sich deshalb noch lange Zeit damit abfinden müssen, daß die von den Industrieländern gewährte Entwicklungshilfe nicht die Wirksamkeit haben wird, die sie haben könnte, wenn alle Partner zu gleichen Anstrengungen bereit wären.