

White, John

Article — Digitized Version

Die westdeutsche Hilfe für Entwicklungsländer

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: White, John (1965) : Die westdeutsche Hilfe für Entwicklungsländer, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 45, Iss. 2, pp. 69-77

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/133453>

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.

Die westdeutsche Hilfe für Entwicklungsländer

John White, London*)

Ein Außenstehender ist oft wesentlich besser in der Lage, Zusammenhänge zu sehen und schwache Stellen einer Politik aufzuzeigen, als jemand, der mitten in der Sache steht. Ein Außenstehender hat von vornherein den Abstand, der zur Beurteilung eines Tatbestandes notwendig ist, und braucht ihn sich nicht erst mühsam zu verschaffen. Vor allem aber besitzt der Außenstehende eine unschätzbare Eigenschaft, die ihn geradezu prädestiniert, ein so delikates Thema wie das vorliegende zu behandeln. Er ist vorurteilsfrei, was in diesem Falle heißt: frei von der Versuchung, die Dinge in einem zu rosigen oder zu grauen Licht erscheinen zu lassen. Deshalb halten wir es für gut, den nachstehenden Aufsatz eines englischen Autors auch einer breiteren deutschen Leserschaft zugänglich zu machen. John White ist Research Officer am Overseas Development Institute in London und hat gerade die Arbeiten zu einer größeren Studie über die deutsche Entwicklungshilfe abgeschlossen, die noch im Laufe dieses Jahres der Öffentlichkeit vorgelegt werden wird.

Die Wirtschaftshilfe für Entwicklungsländer ist in den letzten Jahren zu einem bedeutenden und in steigendem Maße umfassenden weltweiten Unternehmen geworden. Oft allerdings fehlt es hier an der erforderlichen Einsicht. Die Hilfsprogramme der Hauptgeberländer — Programme, die zusammengenommen zu den wichtigsten Bausteinen für die sich heute entwickelnden Beziehungen zwischen den reichen und den armen Nationen der Welt gehören — werden zum großen Teil isoliert und in gegenseitiger Unkenntnis durchgeführt. Sobald die Hilfe aber internationalen Charakter erhält, gelangen die nationalen Interessen an die Oberfläche.

Die Entwicklungshilfe hat bereits zwei Phasen durchlaufen — die des Wachstums und die der Konsolidierung. In einer dritten Phase, die eben zu beginnen scheint, dürfte die dringendste Aufgabe darin bestehen, Wege für eine Zusammenfassung der Hilfsprogramme wenigstens der westlichen Geberländer zu einer einzigen gemeinsamen Anstrengung zu suchen.

Dieses Bestreben ging bereits von den Vereinigten Staaten und solchen internationalen Organisationen wie der Weltbank und der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) aus, aber schon allein der Umfang des amerikanischen Hilfsprogramms (mehr als die Hälfte des Gesamtbeitrages der Welt) hat sich als ein Hindernis für die Brauchbarkeit der amerikanischen Entwicklungspolitik als Ausgangspunkt für die Koordinierung der kleineren Hilfsprogramme erwiesen. Aus zahlreichen Gründen werden daher wahrscheinlich die Bemühungen

um eine entsprechende Abstimmung in der Zukunft ebenso wie in der Vergangenheit um das Hilfsprogramm der Bundesrepublik Deutschland¹⁾ kreisen.

MOTIVE WESTDEUTSCHER HILFSPROGRAMME

Die Etappen im Wachstum des deutschen Hilfsprogramms entsprachen fast genau den größeren Veränderungen in der weltweit anerkannten Konzeption der Entwicklungshilfe. In den fünfziger Jahren wurde die Hilfe für die unterschiedlichsten Zwecke und in den unterschiedlichsten Formen gewährt, aber man verschwendete erstaunlich wenige Gedanken auf das zentrale Ziel, dessen Realisierung man mit der Hilfe hätte erreichen bzw. anstreben sollen. Die Hilfe wuchs an, allerdings beinahe durch Zufall.

Während dieser Periode besaß Deutschland kein Hilfsprogramm im eigentlichen Sinne; aber eine wachsende Erkenntnis der politischen und wirtschaftlichen Bedeutung der Entwicklungsländer wurde in einer Reihe von Maßnahmen wie Exportfinanzierung und technische Schulung deutlich, die die Grundlagen für das spätere Hilfsprogramm bilden sollten.

1960 zwangen das schnelle Anwachsen der Hilfsprogramme und die erwachende Erkenntnis der Größe der Aufgabe die Hauptgeberländer, wieder einmal nachzudenken, und die Folge war, daß einige Geberländer ihren Hilfsprogrammen eine neue Form gaben. Unglücklicherweise war jedoch die fundamentale Bedeutung der Hilfe als des ersten Instruments im Rahmen einer neuen Art der langfristigen internationalen Aktivität noch nicht erfaßt worden.

*) Die Übersetzung des — hier geringfügig gekürzten — in englischer Sprache unter dem Titel „West German Aid to Developing Countries“ in *International Affairs* (Januar 1965, S. 74 ff.) erschienenen Aufsatzes besorgte Christina Michalski, Hamburg.

1) Der Einfachheit halber werden „Deutschland“, „deutsch“ und „die Deutschen“ durchgehend im Hinblick auf die Bundesrepublik verwendet, außer wo der Zusammenhang eine Unterscheidung zwischen West- und Ostdeutschland unbedingt erfordert.

Im Jahre 1960 hat die Bundesregierung Maschinen für eine umfangreiche technische und finanzielle Unterstützung der Entwicklungsländer bereitgestellt. Das Hilfsprogramm, das aus dieser Entscheidung hervorging, war als kurzfristige Übertragung deutscher Kenntnisse und Kapitalien gedacht, mit dem Ziel, den Entwicklungsländern einen ähnlichen Start zu geben, wie die Marshallhilfe ihn Deutschland ermöglicht hatte. Die Regierungsstellen bemerkten zunächst nicht den Unterschied zwischen dem Deutschland von 1945, das auch nach dem Zusammenbruch noch reich an Kenntnissen und Erfahrungen war, und den Entwicklungsländern von 1960, denen selbst die elementarsten Wachstumsbedingungen fehlten; und ebenfalls sahen sie nicht die Stärke der Bindung voraus, die Deutschland im Begriff war, auf sich zu nehmen.

Die Art dieser Bindung trat mit unangenehmer Deutlichkeit während der Welthandelskonferenz im vergangenen Jahr zutage. Da umfassende Vorschläge zu einer Umgestaltung des Welthandels zugunsten der Entwicklungsländer nicht sichtbar hervortraten, was, nebenbei gesagt, zur Zeit auch ein etwas unwahrscheinliches Ergebnis wäre, stehen die entwickelten Nationen heute unter dem kollektiven Druck, ihre Entwicklungspolitik wieder einmal neu zu konzipieren, und zwar derart, daß die Hilfe zu einem zentralen und institutionalisierten Element in den internationalen Beziehungen wird.

Hier wiederum befinden sich die Deutschen in einer besonders günstigen Lage, um die Initiative zu ergreifen. Bisher war das Haupthindernis für die Koordinierung der strukturell und sachlich ungleichartigen Hilfsprogramme die Mannigfaltigkeit der verschiedenen Interessen und historischen Gegebenheiten, die die Entwicklungspolitik der einzelnen Geberländer beherrschten. Frankreich bleibt mit den früheren französischen Kolonien in Afrika verbunden. Ebenso ist Großbritannien ganz von früheren Kolonien in Anspruch genommen und hat selbst das Problem, wie die Hilfe für die vollständig unabhängigen Länder, sogar innerhalb des Commonwealth, zu handhaben ist, immer noch nicht richtig in den Griff bekommen. Japan ist hauptsächlich daran interessiert, seinen Handel in Ostasien auszuweiten. Die Vereinigten Staaten und die Sowjetunion wiederum sind durch die Verantwortung internationaler politischer Führerschaft gebunden und in ihrer Aktionsfähigkeit durch ideologische Hemmungen, die eine Folge ihrer ineinandergreifenden Positionen in der Welt sind, weitgehend eingeschränkt. Die Deutschen konnten diese Falle bis zu einem gewissen Grade umgehen. Das Hauptziel der deutschen Entwicklungshilfe ist die Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung in den unterstützten Ländern. Die Deutschen haben ebenso zahlreiche Gründe für die Hingabe von Entwicklungshilfe wie alle anderen auch — Nächstenliebe, den Wunsch, die internationale Stabilität aufrechtzuerhalten, die Notwendigkeit, daß Ostdeutschland international nicht anerkannt wird, das

Bedürfnis, in der Welt eine Rolle zu spielen, Exportförderung und viele weitere Gründe. Aber es besteht eben die vernünftige Übereinkunft, daß im Rahmen der Erfüllung all dieser Zwecke die unmittelbare Funktion der Hilfe die der Entwicklungsförderung sein soll.

Dies ist der einzige Maßstab, nach dem die Entwicklungspolitik letzten Endes beurteilt wird. Da die Hilfe frei von den Verzerrungen historischer Zufallserscheinungen ist, führt hier die Verschiedenartigkeit der Motive trotzdem nicht zu unterschiedlichen Zielsetzungen.

Diese Feststellung mag in Großbritannien, wo gelegentlich angenommen wird, daß die deutsche Entwicklungshilfe politisch von der Kampagne gegen die Anerkennung Ostdeutschlands und wirtschaftlich von der Verfolgung der Interessen der deutschen Industrie beherrscht wird, Verwunderung erregen. Beide Annahmen sind zum Teil richtig, aber nur in einem sehr einschränkenden Sinne.

Das merkwürdige an der deutschen Entwicklungshilfe ist die Tatsache, daß sie in den Augen der Bundesregierung eine unnötige Politik darstellt. Etwa 1960 hatte das wirtschaftlich wieder erstarkte Deutschland begonnen, seine eigentliche Bestimmung in einer alles überragenden Verpflichtung Europa gegenüber zu sehen, und tatsächlich werden die deutsche Aktivität und die deutschen Fähigkeiten auf europäischer Ebene mit dem größten Erfolg eingesetzt. Außerhalb Europas bieten weder verfllossene Bande noch zukünftige Möglichkeiten eine ausreichende Gegenkraft, um auf rein wirtschaftlicher Basis das Fortbestehen des heute drittgrößten nationalen Hilfsprogramms der Welt zu garantieren.

Auch politisch ist Deutschland an Europa gebunden und vornehmlich mit Europa beschäftigt. Berlin ist noch immer der nicht zu umgehende Bezugspunkt, auch wenn die Wiedervereinigung Deutschlands augenblicklich mehr eine entfernte Hoffnung als das Ziel praktischer Politik sein dürfte. Ebenso wie auf allen anderen Gebieten gelten die Konsequenzen der sogenannten Hallstein-Doktrin auch für die Entwicklungshilfe. Man darf bezweifeln, daß es sich eine westdeutsche Regierung leisten könnte, ein Land anzuerkennen, geschweige denn, ihm Wirtschaftshilfe zu gewähren, das sich entschlossen hat, einen Ostberliner Botschafter zu empfangen.

Dies ist die klar formulierte politische Bedingung jeder westdeutschen Hilfeleistung, eine Bedingung, die zum Beispiel zur Einstellung der Entwicklungshilfe an Ceylon führte. Aber es ist eine Bedingung, die die Empfänger im großen und ganzen mit bemerkenswertem Gleichmut akzeptiert haben, da sie von der unverkennbaren Bereitschaft der Bundesrepublik, den Marktpreis für diplomatische Gunstbezeugungen dieser Art zu zahlen, zeifellos überzeugt waren. Die Deutschen ihrerseits waren vorsichtig genug, den Bogen

nicht zu überspannen, und waren mit einer formalen Nichtanerkennung des Pankow-Regimes zufrieden. In Guinea, Ghana, in der Vereinigten Arabischen Republik und in Tansania haben die deutschen Botschafter gelernt, eine wachsende Divergenz zwischen Form und Wirklichkeit zu dulden.

Bis 1960 hatte der Mangel eines formellen Hilfsprogramms zur Folge, daß dieser politischen Bedingung eine übermäßige Bedeutung beigemessen wurde. Wie manches andere in dem etwas nebelhaften Werden der deutschen Entwicklungshilfe trat es in den Hintergrund, sobald ein eindeutiges entwicklungspolitisches Konzept formuliert worden war.

DREI SCHWERPUNKTE DER HILFSSMASSNAHMEN

Das deutsche Hilfsprogramm ging von drei verschiedenen und verschieden gehandhabten Maßnahmenkomplexen aus.

Zuerst gab es mannigfaltige Aktivitäten, die heute im allgemeinen in die Rubrik der „technischen Hilfe“ eingereiht werden müßten. 1953 wurde ein Betrag von DM 500 000,— aus öffentlichen Mitteln zur Verfügung gestellt, um deutsche Experten nach Übersee zu schicken. Drei Jahre später begannen die ersten staatlich geförderten Anlernlinge aus den Entwicklungsländern nach Deutschland zu kommen und erregten dort das Interesse und die Neugierde einer Öffentlichkeit, für die ein farbiges Gesicht noch immer ein ungewöhnlicher, wenn nicht sogar aufsehenerregender Anblick war. Man schätzt, daß der Bund und die Länder um 1960 gemeinsam etwa 3 Millionen DM jährlich für technische Hilfe aller Art aufgewendet haben.

Zweitens entwickelte sich die Bundesrepublik zu einem bedeutenden Partner bei multilateralen Hilfsprogrammen. In den vier Jahren von 1957 bis 1960 kaufte die Bundesbank Weltbank-Anleihen im Werte von bis zu 1,7 Mrd. DM. Von 1958 an war die Bundesregierung verpflichtet, 34,5% der Mittel, das sind 816 Millionen DM, für den Entwicklungsfonds der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft bereitzustellen. Nach den durch die OECD veröffentlichten Statistiken trug Deutschland 1957, 1958 und 1959 mehr als irgendein anderes Land zur Finanzmasse der internationalen Organisationen bei, und die Zuwendungen an diese bewegten sich in einer Größenordnung, der nur die der Vereinigten Staaten vergleichbar war.

Es ist sonderbar, daß diese Beiträge auf die deutsche Einstellung zur Entwicklungshilfe kaum einen Einfluß gehabt haben. Die umfangreichen Käufe von Weltbank-Anleihen wurden zum Teil auf den Druck der Vereinigten Staaten hin vorgenommen. Die Amerikaner argumentierten, daß sich Deutschland mit seinen hohen Zahlungsbilanzüberschüssen und seinen geringfügigen überseeischen Verpflichtungen in einer günstigen Lage befände, um internationale Finanz-

institutionen zu unterstützen. Die Logik dieses Arguments hat für die Deutschen dazu geführt, daß Operationen wie der Kauf von Weltbank-Anleihen mehr ein Instrument des internationalen Finanzwesens als der Entwicklungshilfe darstellen und daß sie nur indirekt als ein Instrument der Wirtschaftsförderung betrachtet werden. Ebenso werden die Beiträge zum Europäischen Entwicklungsfonds von vielen Regierungsstellen eher als Bestandteil der deutschen EWG-Politik als der Entwicklungspolitik angesehen.

Der dritte Ausgangspunkt der deutschen Entwicklungspolitik war das System der Exportfinanzierung auf der Basis der sogenannten Hermes-Garantien für private Exportkredite. Seltsamerweise war dieser der wichtigste Komplex von den dreien, obgleich offene Exportfinanzierung im deutschen Hilfsprogramm heute fast keine Rolle mehr spielt. In den meisten westlichen Ländern wurde finanzielle Unterstützung als Maßnahme zur Wohlförderung lange Zeit hindurch für wirksamer gehalten als technische Hilfe. Deutschland bildete hinsichtlich dieser vorschnellen Schlußfolgerung keine Ausnahme, aber trotzdem bestand die langfristige deutsche Finanzhilfe für Vorhaben in Entwicklungsländern bis zum Ende der fünfziger Jahre fast ausschließlich aus garantierten privaten Exportkrediten. Außergewöhnlich war allerdings die Geschwindigkeit, mit der die Formulierung eines entwicklungspolitischen Konzepts dazu führte, eine klare Unterscheidung zwischen Exportfinanzierung und Wirtschaftshilfe zu treffen.

In den späten fünfziger Jahren wurden die Deutschen von anderen, Entwicklungshilfe leistenden, Staaten dazu gedrängt, für Entwicklungsländer Exportkredite zu besonderen Bedingungen zur Verfügung zu stellen. Ihre Weigerung, dem zu entsprechen, wurde scharf kritisiert, aber auf die Dauer erwies sie sich doch als die richtige Entscheidung. Während das British Export Credits Guarantee Department dauernd unter dem unangenehmen Zwang steht, zwei Herren, nämlich sowohl der Handels- wie der Entwicklungspolitik, zu dienen, ist es der Bundesregierung gelungen, die Interessen der deutschen Exporteure und die Erfordernisse der wirtschaftlichen Entwicklung administrativ zu trennen, mit dem interessanten Ergebnis, daß beiden besser und reibungsloser gedient wird.

Der Höhepunkt dieser Phase war das gigantische Eisen- und Stahlwerk Rourkela, eines der Schlüsselvorhaben im zweiten Fünfjahresplan Indiens. Es ist wichtig, sich vor Augen zu halten, daß Rourkela als eine rein kommerzielle Angelegenheit begann, die von einem Konsortium einiger vierzig lose zusammengeschlossener deutscher Firmen unternommen wurde und deren Finanzierung entweder bar oder mit kurzfristigen privaten Krediten erfolgen sollte. Für die Deutschen lag die symbolische Bedeutung Rourkela in der Bestätigung, daß die deutsche Industrie wieder gut im Geschäft lag.

Aber das Symbol zerbrach. Rourkela kam in Schwierigkeiten politischer, administrativer und technischer Art, die eine bittere Kontroverse und gegenseitige Anschuldigungen hervorriefen. Indien litt an einer Devisenkrise, die im Ergebnis dazu führte, daß die Bundesregierung sich im folgenden Jahr bereit erklärte, die Zahlungen aus den Rourkela-Verträgen zu übernehmen. Von da an war die Finanzierung Rourkelas eine Angelegenheit der Regierungen. Infolge einer Reihe von Refinanzierungsabkommen und zusätzlichen Krediten war die direkte und indirekte Beteiligung der Bundesregierung an Rourkela Anfang 1964 auf die beachtliche Summe von etwa 1,6 Mrd. DM angestiegen. Nur ein Teil dieser Verpflichtung gehört zum Kapitalhilfeprogramm, der Rest wird durch die ursprüngliche Konsolidierungsvereinbarung abgedeckt. Wenn der volle Betrag in das Kapitalhilfeprogramm einbezogen worden wäre, würde er sich auf nahezu ein Fünftel der gesamten deutschen Kapitalunterstützungsverpflichtungen gegenüber den Entwicklungsländern belaufen.

Eine der Lehren aus der Rourkela-Affäre — einer Affäre, die noch immer leidenschaftliche Diskussionen unter den deutschen Funktionären hervorzurufen vermag — ist die, daß ein Projekt dieser Größenordnung in einem Entwicklungsland einfach nicht als ein rein kommerzielles Vorhaben durchgeführt werden kann und daß ein neues politisches Konzept mit einem besonderen Augenmerk für die spezifischen Erfordernisse der Entwicklungshilfe notwendig wurde.

BETONUNG DER PRIVATINITIATIVE

Die Stimmung, in der die Deutschen zur Formulierung ihrer neuen Konzeption der Entwicklungspolitik geschritten sind, scheint in großem Maße durch die unglückliche und bestürzende Erfahrung der ersten Jahre von Rourkela beherrscht worden zu sein. Eine gewisse Lehrhaftigkeit im Ton der amtlichen Erklärungen, eine Fülle von relativ starren Prinzipien und Kriterien und ebenfalls eine sorgfältige Definition von speziellen Zielsetzungen gehören zu dem Versuch, in den Entwicklungsländern die Voraussetzungen für die Entwicklung günstig zu gestalten. Dies bezieht sich sowohl auf die Verwaltung als auch auf die Wirtschaftsordnung. Ängstlich sind die Deutschen darauf bedacht, sich nicht wieder etwas aus der Hand spielen zu lassen, wie es in Rourkela geschehen ist.

Nicht immer sind allerdings diese Bemühungen so erfolgreich gewesen, wie sie wohl hätten sein können, und zwar größtenteils wegen des starken Widerstrebens, in die Planung, Auswahl und Administration von Projekten hineingezogen zu werden. Es sprechen jedoch Anzeichen dafür, daß die Deutschen ihre allgemeinen Prinzipien jetzt, da ihre Erfahrungen im Hinblick auf die Verhältnisse in den Entwicklungsländern gewachsen sind, zugunsten einer direkteren und verzweigeren Beteiligung am Entwicklungsprozeß weniger starr anwenden.

Die Entwicklungspolitik wurde 1960 mit der Schaffung eines interministeriellen Ausschusses für Entwicklungshilfe, in dem das Auswärtige Amt und das Wirtschaftsministerium die dominierenden Rollen spielten, institutionalisiert. Ein Jahr später führte die Bundestagswahl zur Bildung einer Koalitionsregierung, und im Kabinett mußten zusätzliche Sitze für die Freien Demokraten, die neuen Partner der herrschenden Christlichen Demokraten, eingerichtet werden. So wurde nun ein Ministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit ausgehandelt, mit Walter Scheel, einem Freien Demokraten, als Minister.

Hauptsächlich wegen der Rivalitäten innerhalb der Koalition wurden die Kompetenzen des neuen Ministeriums niemals klar definiert. Die beiden Ministerien, die bisher für die Entwicklungshilfe verantwortlich gezeichnet hatten, tendierten dazu, das neue Ministerium als bloße Koordinierungsstelle zu betrachten. In den verschiedenen interministeriellen Ausschüssen hatte jedes der Ministerien ein Vetorecht, das eine reibungslose Verwaltung behinderte und erst im Herbst 1964 beseitigt wurde.

Die Schaffung eines neuen Ministeriums, ohne daß diesem gleichzeitig Kompetenzen übertragen wurden, und zwar sowohl vom Auswärtigen Amt (das weitgehend für die technische Hilfe verantwortlich blieb), als auch vom Wirtschaftsministerium (das weiterhin vollständig für die Fragen der Kapitalhilfe und der multilateralen Unterstützung einzustehen hatte), hat zugegebenermaßen zu mancher Klärung in der Entwicklungspolitik geführt, aber sie führte gleichzeitig zu Konflikten und Hemmnissen innerhalb der Verwaltung der Entwicklungshilfe. Unparteiische Beobachter des Streites kommen zu der Schlußfolgerung, daß ein Ministerium ohne Vollmachten beinahe schlimmer als überhaupt kein Ministerium ist — eine Schlußfolgerung, die offensichtlich von einiger Bedeutung ist für die Erwägungen der britischen Regierung hinsichtlich der Funktionen, die dem neuen Ministerium für überseeische Entwicklung noch zuzuweisen sind.

Im Prinzip ist die Entwicklungspolitik der Bundesregierung unkompliziert, wenn auch die für sie geltende Liste der Grundsätze und Kriterien geeignet ist, diese Tatsache zu verschleiern. Für die Westdeutschen, deren Ostgrenze keine nationale Grenzlinie sondern ein bitterer Trennungstreifen zwischen Ost und West darstellt, ist der Kapitalismus mehr als ein Wirtschaftssystem. Er ist eine Lebenseinstellung und ein Glaube.

Immer wieder kommt dies auch im Zusammenhang mit der Entwicklungspolitik zum Ausdruck, wenn man ständig betont, wie bedeutsam es sei, die „freie Marktwirtschaft“ zu fördern. Eine solche Norm im Hinblick auf Afrika oder sogar Asien anzuwenden, stößt auf unverkennbare Schwierigkeiten, und die Deutschen scheinen inzwischen ihre anfängliche, halbwegs fixierte Hoffnung, daß die Empfänger deutscher Entwicklungs-

hilfe ihre Wirtschaftsordnung an deutschen Vorstellungen ausrichten würden, stillschweigend aufgegeben zu haben. Aber das Ziel bleibt bedeutsam wegen seines Einflusses auf das Entwicklungshilfeprogramm selbst. Es findet sich bei den deutschen Funktionären die Vorstellung, daß offizielle Hilfeleistung in gewisser Hinsicht etwas Unnatürliches wäre und daß diese nur dann sinnvoll werde, wenn sie zu etwas Dauerhafterem führte. Kurz gesagt bedeutet dies, daß die Bundesregierung bestrebt ist, die Entwicklungshilfe zu einem Geschäft, einem Ziel oder zu einer Herausforderung für alle diejenigen zu machen, die — nach deutscher Auffassung — für diese Art Vorhaben die richtigen sind: Und die richtigen sind in diesem Fall die Führungsspitzen der Privatindustrie.

Sicherlich ist dies nicht einfach, und in Wirklichkeit wird die Bundesregierung immer stärker in die unmittelbaren und bis ins einzelne gehenden Verhandlungen mit den Regierungen der Länder, die die Entwicklungshilfe erhalten, hineingezogen. Alle bilateralen Unterstützungsabkommen betonen das Bestreben der Bundesregierung nach Mitwirkung seitens des Empfängers. Verwaltungsmäßig muß der Empfänger die volle Verantwortung für das spezielle Projekt übernehmen; die Rolle der Bundesregierung ist theoretisch auf die Ausführung beschränkt; die Entwicklungshilfe als solche wird von Bonn und Frankfurt aus und nicht an Ort und Stelle dirigiert, so daß ein Einmischen in die inneren Angelegenheiten des Empfängerlandes gar nicht erst in Frage kommen kann. In finanzieller Hinsicht muß der Empfänger einen Kostenanteil tragen (gemeinhin alle im Empfängerland entstehenden Kosten), er muß die Verantwortung für die Bereitstellung der notwendigen Dienstleistungen übernehmen und eine einheimische zweite Belegschaft schaffen und unterhalten, die als Ersatz für das deutsche Personal geschult werden kann. Politisch erwartet man vom Empfänger einigermaßen hoffnungsfroh die Schaffung der für die Entwicklung als günstig angesehenen Voraussetzungen — die Verhütung der Inflation, die Förderung ausländischer Investitionen und des inländischen Sparens, die Aufrechterhaltung eines funktionsfähigen Systems der Verwaltung und der Besteuerung und so weiter.

Der Sinn dieser Forderungen scheint darin zu liegen, indirekt eine Art von Disziplin bei der Verwendung der Entwicklungshilfe zu schaffen. Die Deutschen verlangen tatsächlich den Nachweis dafür, daß ihr Geld nicht in die Gosse — oder, um ein geeigneteres deutsches Bild zu verwenden — aus dem Fenster geworfen wird.

KAPITALHILFE

In den meisten, Entwicklungshilfe leistenden, Ländern ist es üblich, die Formen der Wirtschaftshilfe in zwei Hauptklassen zu gliedern — nämlich in finanzielle Hilfe einerseits und technische Hilfe andererseits.

Die Logik des deutschen Denkens hat drei Klassen gefunden — Finanzhilfe, technische Hilfe sowie die Förderung von Handel und Investitionen. Viele Überlegungen sind der richtigen Abstimmung und den Wechselbeziehungen zwischen diesen drei Klassen der Entwicklungshilfe gewidmet worden. Mit einer bezeichnenden Ausnahme erfolgen alle Kategorien der deutschen Hilfe nach detaillierten und festumrissenen offiziellen Weisungen. Die Ausnahme besteht in der Schaffung von Absatzmärkten für die Exportprodukte der Entwicklungsländer durch Maßnahmen wie Zollsenkungen und Beseitigung von Kontingenten. Auf diesem Gebiet ist es den Deutschen trotz gründlichen Studiums der Möglichkeiten nicht gelungen, konstruktive Vorschläge für Maßnahmen zu finden, die sie autonom anwenden könnten. Sie warten nun freimütig auf einen Fingerzeig von den anderen Industrieländern und von internationalen Organisationen. Dieser Mißerfolg, der einer echten Ungewißheit über das augenblickliche Exportpotential der meisten Entwicklungsländer entspringt, macht darum die Bemühungen der Bundesregierung um die Förderung der deutschen Privatinvestitionen und um die Bildung inländischen Kapitals in den Entwicklungsländern um so bedeutungsvoller.

Im Rahmen der bilateralen Finanzhilfe wird der größte Teil der deutschen Geldmittel zum Zwecke der Kapitalhilfe bei speziellen Projekten eingesetzt. Jede Kapitalhilfe wird in Form von Anleihen gewährt. Die Konditionen der Anleihen richten sich theoretisch nach der Art des Projekts. Sie sind „soft“ („soft loans“) für Vorhaben aus dem Bereich der Infrastruktur und hart für sogenannte kommerzielle Projekte. Die Deutschen haben einen äußersten Widerwillen dagegen gezeigt, die Anleihebedingungen im Hinblick auf die allgemeine Schuldenlast und die Zahlungsbilanzsituation des Empfängerlandes zu modifizieren, aber eine gewisse Flexibilität wurde immerhin dadurch erreicht, daß man den Begriff „Infrastruktur“ zunehmend weiter interpretierte. Die Unterscheidung zwischen „Infrastruktur“ und kommerziellen Vorhaben ist in jedem Falle einigermaßen willkürlich. Nach einer offiziellen Schätzung, die mit dem Ziel durchgeführt worden war, das Finanzministerium zur Genehmigung günstigerer Bedingungen zu bewegen, sind 58 Prozent der deutschen Kapitalhilfe für Vorhaben im Rahmen der Infrastruktur gewährt worden: die Kreditanstalt für Wiederaufbau jedoch, die als Verwaltungsinstanz die Aufgabe hat, den Regierungen gegenüber, mit denen sie verhandelt, hohe Zinssätze zu rechtfertigen, spricht in diesem Zusammenhang lediglich von 47 Prozent. Die Zinssätze differieren zwischen 3 und 5,5 Prozent; die Rückzahlungsfristen erstrecken sich bis auf 20 Jahre. Der durchschnittliche Rückzahlungszeitraum vergrößerte sich von 14½ Jahren im Jahre 1961 auf 19 Jahre im Jahre 1963.

Die Deutschen scheinen eifrig darauf bedacht zu sein, nichts mit den großen Prestige-Vorhaben zu tun zu

haben, die bisher in allen Hilfsprogrammen eine über- große Bedeutung erlangt zu haben scheinen. Die Schwierigkeit besteht nun allerdings darin, daß Kapitalhilfe verwaltungstechnisch ein ziemlich ungeeignetes Instrument zur Durchführung zahlreicher kleiner Projekte ist. Die Bundesregierung hat daher versuchsweise lokalen Entwicklungsbanken zur Weiterleitung an kleine Unternehmen Darlehen gewährt und kleine Darlehen auf dem Wege über die Deutsche Entwicklungsgesellschaft (etwa das Äquivalent zur Commonwealth Development Corporation) vorgesehen. Etwa bis Mitte 1964 hatte sich die Bundesregierung verpflichtet, Darlehen für 14 Entwicklungsbanken in elf Ländern zu gewähren. Darüber hinaus mußte sich die Deutsche Entwicklungsgesellschaft an Finanzierungsbehörden für Entwicklungsvorhaben in Kenia und Tansania beteiligen. (Ein drittes Abkommen, und zwar mit Uganda, folgte später.) Die kleinen Darlehen der Gesellschaft — sie sollen im Durchschnitt etwa 5000 DM betragen — haben vornehmlich den Zweck, in deutschen Instituten geschulten Technikern die Möglichkeit zu geben, eigene kleine Werkstätten einzurichten.

Die Summen, die solche Operationen nach sich ziehen, sind verhältnismäßig gering, und die deutschen Funktionäre geben zu, daß sie in der Tat das Problem, wie man die Entwicklungshilfe einem größeren Kreis verschiedenartiger Projekte zugänglich machen könnte, noch nicht gelöst haben.

Die deutsche Kapitalhilfe war bis jetzt in starkem Maße auf Asien, und hier besonders auf Indien, beschränkt. Bis Ende 1963 waren 57 Prozent der deutschen bilateralen Kapitalhilfeverpflichtungen Indien gegenüber eingegangen worden. Lediglich 8 Prozent waren für Afrika bestimmt, eine Tatsache, die die Schwierigkeiten der Deutschen deutlich macht, in diesem Kontinent geeignete Projekte ausfindig zu machen.

Andere Formen finanzieller Unterstützung erstrecken sich auf Unterstützungs- und Warenkredite, zur Beschaffung von Geldmitteln für laufende Importe, von Konsolidierungs- und Refinanzierungskrediten sowie für Lieferungen landwirtschaftlicher Produkte gegen Landeswährung. Im allgemeinen wird die Entwicklungshilfe dieser Art gewährt, um eine augenblickliche Anspannung der Zahlungsbilanz des Empfängerlandes auszugleichen. Von der Bundesregierung wird sie daher mit einiger Zurückhaltung angesehen aus der Befürchtung heraus, daß eine derartige Stützung der Zahlungsbilanz den Empfänger nur zur Verschwendung verleiten könnte, ohne daß dessen Wirtschaft langfristig genützt wird. Eine Ausnahme bilden die Unterstützungskredite; zu diesen sahen sich die Deutschen gezwungen, um deutsche Kapitalhilfeprojekte in Betrieb zu halten.

Die Grundbedingung zur Gewährung von Kapitalhilfe ist die, daß diese an ein bestimmtes Vorhaben gebunden sein muß. Das Wirtschaftsministerium wurde

immer stärker von der Notwendigkeit überzeugt, diese Einschränkung für die Verwendung der Entwicklungshilfe zu fordern, und im Jahre 1963 war jede Kapitalunterstützung projektbezogen.

Theoretisch soll die Kapitalhilfe nur die Anforderungen des Projekts im Hinblick auf den Außenhandel decken, und man erwartet, daß das Empfängerland selbst für die lokalen Kosten aufkommt. In der Praxis hat es sich aber als unmöglich erwiesen, diese Bedingung aufrechtzuerhalten. Der Anteil der Kapitalhilfe an lokalen Kosten stieg von 1 Prozent im Jahre 1962 auf 12 Prozent im Jahre 1963.

Obgleich der größte Teil der deutschen Kapitalhilfe an dem für das einzelne Projekt notwendigen Umfang an Importen ausgerichtet ist, gibt es theoretisch keine Beschränkung hinsichtlich der Wahl des Landes, aus dem die Importe bezogen werden sollen, mit Ausnahme allerdings der Länder des kommunistischen Blocks. Mit anderen Worten sollte sich also das Empfängerland frei nach Konkurrenzangeboten umsehen. Dieses Prinzip ist Gegenstand zahlreicher Kontroversen gewesen. Weitgehend wird in anderen Ländern angenommen, daß die deutsche Kapitalhilfe uneingeschränkt den deutschen Handelsinteressen zu dienen habe, während die deutschen Unternehmer sich ihrerseits bitter darüber beklagen, daß die Weigerung der Bundesregierung, eine „Währungsbindung“ zu begünstigen, den deutschen Interessen unnötigerweise einen schlechten Dienst erweise und das Geld des Steuerzahlers mißbrauche.

Keine der Auffassungen entspricht der Realität. Trotz des proklamierten Prinzips stieg der Anteil der währungsgebundenen Kapitalhilfe von 9 Prozent im Jahre 1962 auf 55 Prozent am Jahre 1963 steil an, wenn er auch zugegebenermaßen im Jahre 1964 auf eben über 33 Prozent zurückfiel. Der Hauptgrund für das Anwachsen im Jahre 1963 war die Tatsache, daß die Bindung der amerikanischen Darlehen, einschließlich Darlehen für laufende Importe, einerseits eine Schrumpfung zahlreicher alter deutscher Exportmärkte bewirkte hatte und andererseits zum Verlust einer ergiebigen Kapitalquelle für Entwicklungshilfeprojekte führte; ein großer Teil jener Mittel war nämlich vorher zu deutschen Firmen geflossen. Der Hauptgrund für den Rückgang von 1964 ist auf die Erkenntnis der Bundesregierung zurückzuführen, sich selbst in eine etwas dumme und unnötig verwickelte Situation hineinmanövriert zu haben. Die Wirklichkeit sieht nämlich so aus, daß fast die gesamte deutsche Kapitalhilfe — mehr als 80 Prozent — sowieso für deutsche Waren und Dienstleistungen verwendet wird, wobei der Anteil, der ausdrücklich gebunden ist, noch nicht berücksichtigt ist.

Es gibt viele Möglichkeiten, mit denen ein Geberland den Rückfluß von Kapitalhilfedarlehen in Form von Lieferverträgen zu sichern vermag. Die schlechteste, jedenfalls vom Standpunkt des Empfängerlandes aus,

ist die formale Bindung, die dem Empfänger die Gelegenheit raubt, das Vorhaben so billig und wirkungsvoll wie möglich durchzuführen. Die gebräuchlichste Alternative, die auch von den Deutschen verwendet wird, ist die, die eigene Entwicklungshilfe an Projekte aus jenen Bereichen zu koppeln, in denen die eigenen Unternehmer bekanntermaßen zu den leistungsfähigsten gehören. Diese Methode mildert zwar die schlimmsten Wirkungen der Währungsbindung, aber sie kann dennoch ernsthafte Verzerrungen in der Prioritätsskala des Empfängerlandes hervorrufen, indem sie dieses dazu verleitet, Projekte, für die Hilfe verfügbar ist, eher durchzuführen als solche, die am dringendsten vonnöten sind.

Allerdings kann man dieser Gefahr leicht aus dem Wege gehen. Das erste Erfordernis hierzu ist ein enges Zusammenwirken mit anderen Geberländern, eine Sache, die die Deutschen auch eifrig zu fördern trachten. Die zweite Voraussetzung ist eine enge Zusammenarbeit mit den Planungsbehörden des Empfängerlandes, aber diese stößt auf die Abneigung der Deutschen, weil sie zu einer Einmischung in die inneren Angelegenheiten des Empfängerlandes führen könnte. Im Grunde begünstigt die Bundesregierung keine spezifische Art von Plänen.

Außer in den wenigen Entwicklungsländern, die eine hochentwickelte Planungsmaschinerie besitzen — in bemerkenswertem Maße Indien und Pakistan —, bleibt für die Repräsentanten deutscher Firmen ein weites Feld, irgendeinem Minister einzuflüstern, das und das Projekt werde gewinnbringend für alle Beteiligten sein. Dies mag für einen Geschäftsmann angebracht sein, aber mehr als alles andere ist es diese Art der Aktivität, die der deutschen Entwicklungshilfe den Ruf eingebracht hat, kommerziell zu sein. Die einzelnen Projekte werden häufig schon von vornherein inoffiziell so fest ausgehandelt, daß sie oft sogar nicht einmal mehr ausgeschrieben werden, und die beschränkten Möglichkeiten negativer Kontrolle, die die Bundesregierung ausübt, haben wenig Einfluß. Es ist jedoch offensichtlich, daß der kommerzielle Charakter der deutschen Entwicklungshilfe mit einem besseren Mechanismus für die Auswahl der Projekte eine Quelle tatsächlichen Nutzens für den Empfänger werden könnte. Allem Anschein nach dürfte die deutsche Kapitalhilfe im übrigen auch gezwungen werden, diese Richtung einzuschlagen, allein, um ihre eigenen, klar zum Ausdruck gebrachten Ziele zu verfolgen. So hat man bereits in jenen Ländern, in denen die Deutschen stark gebunden sind, einen höheren Grad von Flexibilität und Verhandlungsinitiative bemerken können.

Die Verhandlungsmaschinerie ist gegenwärtig einigermaßen schwerfällig und schlecht. Zu Beginn handelten die Deutschen nach dem als „Rahmenezusagen“ bekannten Prinzip. Es bedeutet die lose Verpflichtung, dem jeweils betroffenen Land Entwicklungshilfe bis zu einer festgesetzten Grenze zu gewähren. Aber es zeigte sich, daß diese Devise, die auf den ersten Blick

ein nützlicher Indikator dafür ist, was das Empfängerland für die kommenden Jahre erwarten konnte, zur Festlegung von Beträgen führte, die an anderer Stelle schneller hätten eingesetzt werden können, und damit administrative Blockierungen hervorrief. Die tatsächlichen Zusagen für genehmigte Projekte blieben auf diese Weise weit hinter den Rahmenezusagen zurück und wurden darüber hinaus, was die tatsächliche Auszahlung anbetrifft, noch weiter verzögert. 1963 wurde darum dieses Prinzip der Rahmenezusagen zugunsten besonderer Zusagen für Einzelprojekte aufgegeben. Diese Zusagen werden durch die Kreditanstalt für Wiederaufbau in die Form von Kreditverträgen oder festumrissenen Absprachen überführt. Die Kluft zwischen Rahmenezusagen und tatsächlich erfolgten Zusagen verkleinert sich zwar, aber das Verfahren — von der allgemeinen Budgetbewilligung über die Rahmenezusagen und festen Zusagen zur speziellen Ermächtigung und effektiven Auszahlung der Mittel — führt immer noch zu Verzögerungen.

Das Übergewicht der Verwaltung ist indessen nicht der einzige Grund für diese Verzögerungen. Das Vorkommen der Projekte selbst und das Sichtbarwerden der nutzbringenden Effekte, die von ihnen ausgehen sollten, schien oft enttäuschend langsam zu sein. Ernüchterte Funktionäre bezweifeln in zunehmendem Maße den langfristigen Wert einer isolierten Kapitalhilfe, das heißt für solche Projekte, die nicht mit weiterreichenden Maßnahmen gefördert werden. Bis vor kurzem führten diese Zweifel zu einer wachsenden Begeisterung für die technische Hilfe, und zwar trotz der Tatsache, daß die Deutschen hier wiederum auf ein andersartiges Hindernis gestoßen sind. Dieses Hindernis besteht im Fehlen der traditionellen Bindungen und einer gemeinsamen Sprache. Den Deutschen fehlen die Kanäle für die Verständigung.

TECHNISCHE HILFE

Die deutsche technische Hilfe zerfällt vornehmlich in zwei Teilbereiche. Es gibt einmal eine, wie die Deutschen sagen, „technische Hilfe im engeren Sinne“ — Schulungsinstitute, richtungweisende Vorhaben sowie die Bereitstellung von Experten und Beratern — und zum anderen umfangreiche Programme für Erziehung und technische Ausbildung, die in Deutschland selbst durchgeführt werden. Die technische Hilfe wird fast immer in Form von verlorenen Zuschüssen gewährt, im allgemeinen allerdings nur für das Personal und die technische Ausstattung. Ebenso wie bei der Kapitalhilfe besteht jedoch seit kurzer Zeit auch hier eine größere Bereitschaft zur Deckung auch der lokalen Kosten. Der Anteil der technischen Hilfe, die nach Afrika geht (33 Prozent), ist zwar viel höher als der der Kapitalhilfe, aber auch hier ist Asien mit 46 Prozent immer noch der Hauptempfänger.

Zu den frühesten Formen der deutschen Entwicklungshilfe gehörten die technische Schulung in bestehenden

Instituten in Deutschland und die Praktikantenausbildung in deutschen Fabriken. Bis gegen Ende 1963 hatten mehr als 6000 mit Entwicklungshilfe unterstützte technische Anlernlinge aus Entwicklungsländern die etwa zwei Jahre dauernden Kurse durchlaufen, und auch weiterhin kommen etwa 1000 pro Jahr. Ebenfalls steigt die Anzahl der mit Entwicklungshilfe geförderten Studenten aus den Entwicklungsländern an den deutschen Hochschulen. Zur Zeit liegt sie bei ungefähr vier-tausend. Die Zahl der mit privaten Mitteln unterstützten Lehrlinge und Studenten aus den Entwicklungsländern ist natürlich noch weit höher.

Die Deutschen scheinen ernsthafte Zweifel am langfristigen Wert dieser umfangreichen Ausbildungs- und Erziehungsprogramme zu haben. Deutschland besitzt möglicherweise das am weitesten entwickelte Berufsausbildungssystem der Welt, aber es ist ein System, in das sich ein Lehrling aus einem Entwicklungsland nicht immer leicht einordnen kann. Die Lehrlinge hatten Schwierigkeiten, sich an die deutsche Lebensart zu gewöhnen, und den Behörden bereitete es Schwierigkeiten, die Schulung so zu gestalten, daß sie den Aussichten des Lehrlings in seinem Heimatlande entspricht. Ebenso entstanden Probleme hinsichtlich der Auswahl. Nach einer inoffiziellen Schätzung dürfte nur etwa die Hälfte der mit Regierungsmitteln geförderten Lehrlinge, die nach Deutschland kommen, den vollen Nutzen aus den ihnen gebotenen Möglichkeiten ziehen.

Von offizieller Seite hat man sich daher darum bemüht, weniger Lehrlinge nach Deutschland zu bringen und dafür größere Mittel für Projekte der technischen Hilfe in Entwicklungsländern bereitzustellen. Das Ministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit hat den Versuch unternommen, das technische Hilfsprogramm in Übersee zu erweitern, damit es in der Lage ist, eine Reihe von am Rande liegenden Aktivitäten einzuschließen, die einen indirekten Einfluß auf die technische Entwicklung des Empfängerlandes haben und die zur Abrundung des technischen Haupthilfsprogramms als notwendig erachtet werden. Das deutsche Entwicklungshilfeprogramm wird sowohl in bezug auf das Ziel des sozialen Wohlstands als auch hinsichtlich der Bildungskampagnen, der öffentlichen Information und bezüglich vieler anderer Gebiete entsprechend den gemachten Erfahrungen ständig modifiziert.

Immer wieder liegt der Grund dafür in der Tatsache, daß sich die Deutschen nicht auf traditionelle Bindungen und auf ein eingeführtes System stützen können. Man gewinnt den Eindruck einer unablässigen Suche nach neuen Mitteln und Wegen zur Erreichung angemessener Resultate — Resultate allerdings, die sich als überaus schwer faßbar erwiesen haben.

Ein klares Beispiel für diesen Vorgang ist die Entwicklung des Entwicklungsdienstes, des deutschen Gegenstücks zum amerikanischen Friedenscorps. Nachdem er zunächst hauptsächlich auf amerikanischen Druck

hin ins Leben gerufen worden war, erhielt er schon bald einen deutschen Anstrich durch die sehr starke Betonung der praktischen Arbeit. Sein Nachwuchs besteht vornehmlich aus Technikern mit eben beendeter Lehrzeit oder ähnlicher Qualifikation und wird in Gruppen auf bestimmte, sorgfältig ausgewählte, Projekte hin geschult.

Bevor das technische Hilfsprogramm allerdings weiter ausgeweitet werden kann, muß die Bundesregierung eine unangenehme politische Entscheidung fällen. Bisher galt als Glaubensartikel, daß die durch die technische Hilfe geförderten Projekte den Charakter eines richtungweisenden Vorhabens zu tragen hatten. Das heißt, sie müssen als Musterprojekte betrachtet werden, von denen sich die Deutschen zurückziehen können, sobald der Empfänger gelernt hat, selbst mit der Angelegenheit fertig zu werden. Unter anderem folgt hieraus auch, daß die Deutschen nicht gern zwei ähnliche Projekte in unmittelbarer Nachbarschaft durchführen.

Es mag wie ein Märchen klingen, aber es ist ein Märchen mit bestimmendem Einfluß, denn es versinnbildlicht die deutsche Überzeugung (die allerdings seit kurzem zu einer schwachen Hoffnung abgesunken ist), daß die Entwicklungshilfe im Empfängerland ziemlich schnell ein sich selbst erhaltendes Wachstum erzeugen könnte. Es zeigt sich heute, wie die Deutschen in zunehmendem Maße erkannt haben, daß die Entwicklungshilfe eine viel längerfristige Verpflichtung nach sich zieht, als ursprünglich in Betracht gezogen worden war, und diese Entdeckung scheint zu einer von Grund auf neuen Bewertung der deutschen Entwicklungspolitik zu führen.

FÖRDERUNG DER PRIVATEN INVESTITIONEN

Die Bedenken, die durch die Enttäuschungen der allerersten Jahre hervorgerufen worden waren, haben sich sehr tief eingegraben — so tief, daß der Wert des gesamten Programms bezweifelt worden ist. Nachdem die erste Begeisterung für Entwicklungshilfe vorüber war, durchlief die deutsche Öffentlichkeit ebenso wie die amerikanische und französische eine Phase heftiger Antipathie. (Die britische Entwicklungspolitik ist bisher einer ähnlich starken Reaktion noch nicht unterworfen gewesen.) Im Falle Deutschlands werden die Bedenken noch verstärkt durch den festen Glauben, daß die Entwicklungshilfe eine beinahe selbstzerstörerische Kraft wäre, ein künstlicher Eingriff in die Wirtschaft des Empfängerlandes, der schon aus dem Grunde mißlingen dürfte, weil er nicht durch die strengen Kriterien des freien Marktes gesteuert wird.

Hier setzt nun die Förderung der privaten Investition an. Es ist eine natürliche Konsequenz der deutschen Auffassung von Entwicklung, daß private Investitionen als eine notwendige Ergänzung staatlicher Kapitalhilfe angesehen werden sollten. Sobald sich die

mutmaßliche Dauer der Verpflichtung seitens des Geberlandes verlängert, muß dem Versuch, die Wege für private Investitionen zu ebnen, eine erhöhte Dringlichkeit beigegeben werden. Gleichzeitig hat sich in der deutschen Entwicklungspolitik die Vorstellung von der Rolle der Privatinvestition geringfügig geändert. Und zwar wird sie jetzt mehr als ein unmittelbares Substitut — sogar als vorzuziehendes Substitut — für die staatliche Entwicklungshilfe angesehen denn als Ergänzung derselben. Sie ist das Mittelding zwischen der Abhängigkeit von der Entwicklungshilfe, die trotz aller schönen Worte über die Partnerschaft und Gleichheit doch in steigendem Maße als ein Ausdruck der Nächstenliebe angesehen wird, und eines sich selbst in Gang haltenden Wachstums.

Die Deutschen haben wahrscheinlich mehr als irgendeine andere Regierung zur Förderung von Privatinvestitionen in Entwicklungsländern beigetragen — nämlich durch Investitions Garantien, Investitionsversicherungsabkommen, Steuervergünstigungen, Regierungskredite und halböffentliche Risikobeteiligung —, aber die Ergebnisse waren enttäuschend. In den letzten Jahren ist die Netto-Rate der neuen Investitionen zurückgegangen, und im ersten Quartal 1964 entstand in den Entwicklungsländern von deutscher Seite netto sogar eine Desinvestition.

In der vorliegenden Darstellung der Entstehung und gegenwärtigen Struktur der deutschen Entwicklungshilfe ist die Gesamthöhe der deutschen Aufwendungen und ihre Zusammensetzung noch mit keinem Wort erwähnt worden. In voller Absicht wurde dies bisher vermieden. Internationale Vergleiche über die Höhe der Entwicklungshilfe sind allzu oft auf das Niveau der Frage „Wer tut am meisten“ gesunken. Der beständige Streit darüber, welche Posten denn eigentlich in die Gesamtsumme einbezogen werden sollen, ist in jeder Hinsicht sinnlos. Die begrifflichen Unterschiede in den Entwicklungsprogrammen der verschiedenen Geberländer sind so groß, daß Statistiken nur dann etwas aussagen können, wenn man Hintergründe und Strukturen erklärt hat. Da dies geschehen ist, mögen nun einige Zahlenangaben so kurz wie möglich dargestellt werden.

Zum Ausgangspunkt für jede statistische Untersuchung der Entwicklungshilfe im internationalen Rahmen eignen sich die von der OECD veröffentlichten Zahlen. Nach diesen Angaben betrug das Gesamtvolumen der öffentlichen und privaten Mittel, die die Deutschen den Entwicklungsländern und den internationalen Organisationen zur Verfügung gestellt haben, im Jahre 1962 mehr als 2,5 Mrd. DM. Diese Zahl, umgerechnet rd. 226 Mill. £, entsprach etwa auch der britischen von 241 Mill. £, aber es bestanden bedeutende Unterschiede in der Zusammensetzung der Gesamtsumme der beiden Länder.

Die Hilfe Deutschlands und Englands 1962

Position	Deutschland	Vereinigtes Königreich
Gesamtvolumen der öffentlichen und privaten Mittel (in Mill. £)	226	241
Öffentl. Zahlungen in % des Gesamtvolumens	71	62
Multilaterale Hilfe in % der öffentl. Zahlungen	23	10
Bilateral gewährte verlorene Zuschüsse (ohne Reparationszahlungen) in % der öffentl. bilateral gewährten Zahlungen (einschließlich Reparationszahlungen)	11	56
Öffentl. Zahlungen in % des Volkseinkommens	31	31
Öffentl. Zahlungen pro Kopf der Bevölkerung (in £)	0,66	0,65
	2,82	2,81

Eine besonders interessante Tatsache, die das Gesamtvolumen der deutschen öffentlichen Zahlungen betrifft, liegt darin, daß die Gesamtsumme weitgehend dem offiziellen Hilfsprogramm entspricht. Nur in geringem Umfang sind darin staatliche Exportkredite und dergleichen enthalten. Die deutschen Ausgaben für Entwicklungshilfe im Rahmen des Staatshaushalts waren in den Jahren 1962 und 1963 wie folgt:

Entwicklung der deutschen öffentlichen Zahlungen 1962—1963

Art der Hilfen	1962	1963
	(in Mill. DM)	
Bilaterale technische Hilfe aller Art	132	254
Andere bilateral gewährte verlorene Zuschüsse (ohne Reparationszahlungen)	24	32
Bilaterale Kapitalhilfe (Anleihen)	853	966
Verlorene Zuschüsse an internationale Organisationen (incl. des Europäischen Entwicklungsfonds)	349	46
Kapitalsubskriptionen bei internationalen Organisationen	72	72
Insgesamt	1.430	1.370

Bei den deutschen offiziellen Stellen wird die zahlenmäßige Darstellung an Hand der im Staatshaushalt ausgewiesenen Positionen vorgezogen. Das Hilfsprogramm wird zudem selten in Gesamtbeträgen dargestellt, sondern in der Regel durch die Einzelsummen bei den verschiedenen Haushaltsstellen. Auch hierin kommt wiederum zum Ausdruck, daß die Deutschen von Methoden und Zielsetzungen mehr halten als vom Erreichen irgendeiner mystischen Gesamtsumme. Gesamtzahlen sind leicht zu handhaben und in Diskussionen gut zu gebrauchen, aber sie können irreführen. Vor allem aber können sie das eigentliche Ziel der Entwicklungshilfe verschleiern.