

P. T. Bauer

Reality and Rhetoric – Studies in the Economics of Development

Verlag Weidenfeld und Nicolson, London, 1984, 184 S.

Lord Bauer, Professor an der London School of Economics, hat seine seit Jahren geübte Fundamentalkritik an der Entwicklungshilfe in einem neuen Buch zusammengefaßt. Der Londoner »Economist« nimmt eine (wohlwollende) Rezension zum Anlaß, um den Lord als »Savonarola der Entwicklungshilfe« zu qualifizieren. Die mächtige, von den vielfältigsten Motiven geleitete und weithin parasitäre Entwicklungslobby, welche bemüht ist, jede Kritik an der Hilfe zu unterdrücken, muß sich durch die Neuerscheinung schwer getroffen fühlen.

Der Schwerpunkt des Buchs liegt auf dem Kapitel »Foreign Aid: Issues and Implications«, in welchem Bauer seine bekannten Thesen präzisiert und ergänzt. Eine der Grundthesen lautet: »Foreign aid is the source of the North-South conflict, not its solution.« Die Annahme von äußerer Hilfe ist in seiner Sicht das gemeinsame Charakteristikum der Länder der Dritten Welt – und nicht Armut, Stagnation, Ausbeutung oder Hautfarbe. Scharf lehnt er das Hauptargument der Befürworter von äußerer Hilfe ab, wonach die Entwicklungsländer ohne solche Hilfe keine oder keine ausreichenden Fortschritte machen könnten: »Solche Hilfe ist für die Entwicklung nicht erforderlich. Sie hat mehr dazu beigetragen, die Entwicklung zu blockieren als sie zu fördern. Äußere Hilfe ist niemals irgendwo für die Entwicklung notwendig gewesen. Entwicklung hängt vom Verhalten der Völker und ihrer Regierungen ab.« Soweit Investitionskapital zur Entwicklung beizutragen vermag, kann es »kommerziell im In- oder Ausland geborgt werden«. Der »absolute Maximalbeitrag zur Entwicklung«, welchen Hilfetransfers leisten können, besteht für Bauer darin, daß die Kreditkosten gespart werden. Die technische Hilfe läßt er unerwähnt.

Nicht durchschlagend ist für Bauer auch das Argument der Armutsbekämpfung: »Äußere Hilfe geht nicht an die bedauernswerten Kreaturen, welche wir auf Plakaten, in Anzeigen oder in sonstiger Propaganda in den Medien sehen. Sie geht an die Regierungen, d. h. die Herrscher.« Für diese stehen bei der Mittelverwendung ihre »eigenen persönlichen und politischen Interessen im Vordergrund«, während die Bedürfnisse der Ärmsten »sehr geringe Priorität« besitzen. Dieselben herrschenden Klassen pflegen sodann mit dem Armutsargument zusätzliche Hilfe zu fordern. Die Unterstützung der »herrschenden Klassen« im Zusammenhang mit der Armut ihrer Untertanen trägt – so sagt Bauer – nicht dazu bei, die Regierungen zu einer Änderung ihrer Politik zu veranlassen. Bauer zitiert Beispiele aus Tansania, Brasilien, Pakistan und Nigeria. Bezüglich Tansania konstatiert er, daß selbst Nyereres Anhänger anerkennen, daß dieser »ohne massive äußere Hilfe nicht in der Lage gewesen wäre, während so vieler Jahre auf einer Zwangskollektivisierung und Massenumsetzung von Menschen in sogenannte sozialistische Dörfer zu bestehen«.

Andere bekannte Gesichtspunkte, welche zur Rechtfertigung der äußeren Hilfe angeführt zu werden pflegen, kommentiert und relativiert Bauer ähnlich lapidar: Das Ex-

portinteresse der Geberländer, allgemeine politische Argumente, die »Wiedergutmachungs«-These (im Zusammenhang mit dem Kolonialismus) und das Bevölkerungsproblem.

Problematische Multilateralisierung der Hilfe

Von der Multilateralisierung der Hilfe hält Bauer nichts. Sie habe – entgegen den (von ihm zitierten) Thesen des Pearson Report (1969) und der Weltbank (1982) – nicht nur nicht zur Erhöhung der »Produktivität« (gemeint ist offenbar Effizienz und Wirksamkeit) der Hilfe beigetragen, sondern ihre Problematik noch verstärkt. Er leugnet, daß Multilateralisierung eine Entpolitisierung der Hilfe enthalte. Die internationalen Organisationen und ihr Personal seien keineswegs »desinteressiert«. Sie seien bemüht, ihre Budgets und Aktivitäten auszuweiten. Als negatives Beispiel führt Bauer unter ausführlichen Literaturhinweisen die FAO an, bezüglich welcher er u. a. das Fehlen äußerer Kontrolle konstatiert. Kritische Bemerkungen (mit Beispielen) werden auch über die Weltbank-Tochter IDA gemacht.

Änderung der Methoden der Hilfegewährung

Trotz seines extremen Hilfe-Pessimismus plädiert Bauer nicht für die völlige Einstellung der äußeren Hilfe. Er nimmt es als ein Faktum hin, daß die äußere Hilfe ungeachtet aller negativen Aspekte angesichts des starken Drucks der persönlich oder materiell interessierten Entwicklungslobby in den Geber- und den Empfängerländern »nicht umgehend« beendet werden kann. Allerdings wirft er die Frage auf, ob wenigstens »die schlimmsten Auswirkungen« durch Änderung der Methoden der Hilfegewährung gemildert werden können. Unter diesem Aspekt bringt er folgende Punkte: die Notwendigkeit einer »Identifizierung der Kosten und, soweit möglich, der Wirkungen«; die Ersetzung »weicher« Kredite durch Geschenke (»outright grants«), wobei er treffend darauf verweist, daß seit Ende der siebziger Jahre ein großer Teil der weichen Kredite nur dem Namen nach Kredite waren; Nichterhöhung der multilateralen Hilfe (auch nicht durch das im Brandt-Bericht vorgeschlagene System einer internationalen Steuer); Förderung der Aktivitäten von (nichtpolitischen) »freiwilligen Agenturen«, soweit es sich um »humanitäre« Hilfe zur Bekämpfung der Armut in den Entwicklungsländern handelt. Die öffentliche Hilfe auf diesem Gebiet sollte sich auf »unvorhersehbare und außerordentliche Katastrophenhilfe« beschränken.

Hervorhebung verdient ein weiterer Punkt: sorgfältige Konzentration der Hilfe auf Länder, deren »Politik den höchsten Wahrscheinlichkeitsgrad bietet, daß sie den allgemeinen Wohlstand ihrer Völker fördert; und zwar insbesondere ihren wirtschaftlichen Fortschritt«. Die Hilfe müsse an Länder gehen, deren Regierungen versuchen, die gesetzten Ziele durch eine »wirksame Verwaltung« und durch eine »liberale Wirtschaftspolitik« zu

erreichen. Bauer wörtlich: »Eine selektive Zuteilung entsprechend dieser Linie . . . zur Verminderung der Tendenz zur Politisierung beitragen und dadurch das Ausmaß und die Intensität eines politischen Konflikts vermindern. In dem beschränkten Ausmaß, welches äußere Zuwendungen zu haben vermögen, würden sie die Prosperität in den Empfängerländern fördern.«

»Politikdialog«

Mit dem Stichwort der selektiven Zuteilung der Hilfe nähert sich Bauer in der Substanz den Grundgedanken des Konzepts des Politikdialogs, welches sich in Bonn und anderen wichtigen Geberländern schrittweise durchsetzt. Danach ist eine selektive Gewährung der Hilfe erforderlich, und eine solche setzt einen (partnerschaftlich zu führenden) Dialog zwischen Geber und Empfänger voraus. Hier bahnt sich eine Annäherung zwischen Bauer und seinen Kritikern an. Zu den letzteren gehört der Parlamentarische Staatssekretär im Bonner Entwicklungsministerium, Volkmar Köhler. Dieser kommt in einem beachtenswerten Aufsatz in »Außenpolitik«¹ zu einer überaus skeptischen Beurteilung der Wirkungen der bisher geleisteten äußeren Hilfe. Wörtlich: »Eine nur effizienzorientierte Entwicklungshilfepolitik müßte sich daher – überspitzt formuliert – auf die Unterstützung vor allem der Schwellenländer konzentrieren, weil dort der Nutzeffekt am größten (aber auch der Schaden durch »Substitutionseffekte« am geringsten) ist.« Köhler will den Status quo der unzulänglichen Effizienz und Wirksamkeit nicht hinnehmen, und ein völliger Ausstieg aus der Entwicklungshilfe kommt für ihn nicht in Betracht. Aber: »Die Entwicklungspolitik (muß) mehr als bisher abstellen auf im konkreten Länderfall erwiesene oder mit einiger Wahrscheinlichkeit zu erwartende positive Zusammenhänge zwischen Hilfeleistungen und Wirtschaftswachstum oder auch zwischen Hilfeleistung und Befriedigung von elementaren Grundbedürfnissen.« Dem partnerschaftlichen Dialog mit dem Empfängerland kommt dabei entscheidende Bedeutung zu.

Noch deutlicher wird eine gewisse Annäherung zwischen Bauer und Köhler, wenn letzterer von der Notwendigkeit der »Konzentration der Hilfeleistungen« auf Länder spricht, »in denen mit positiven Auswirkungen gerechnet werden kann. Eine effizienzorientierte Mittelvergabe sollte besonders unentgeltliche Transfers erst auf Grund einer sorgfältigen Analyse der Engpässe wirtschaftlicher Entwicklung in jedem einzelnen Empfängerland gewähren«.

Der Londoner Fundamentalkritiker und der ausgesprochen skeptische (aber an die Notwendigkeit der äußeren Hilfe glaubende) Bonner Entwicklungspolitiker stimmen hinsichtlich des Gebots einer »stärker rationalisierten Hilfevergabe« und einer »Steigerung der Wirksamkeit des Mitteleinsatzes« (Zitate nach Köhler) überein. Zwischen solchen Erkenntnissen und der entwicklungspolitischen Praxis besteht angesichts des massiven

1 Volkmar Köhler: Neuer Begründungszwang: Dritte-Welt-Politik zwischen Hilfe pessimismus und Notwendigkeit, in: Außenpolitik 2/84.

Drucks der Entwicklungslobby nach wie vor eine tiefe Kluft. Dies gilt nicht nur für Bonn, sondern auch für die anderen wichtigen Geberländer und für sämtliche multilateralen Institutionen.

Trade not Aid

Bei der Gesamtwürdigung der Bauerschen Konzepte darf nicht übersehen werden, daß Bauer rückhaltlos für verstärkten Handel mit den Entwicklungsländern eintritt: »Der Westen kann die wirtschaftliche Entwicklung am besten durch Abbau der strengen Einfuhrschranken gegenüber den armen Ländern fördern. Der Handel ist ein wirksamer Anreiz für wirtschaftlichen Fortschritt.«

Otto Matzke

Michael Wortmann

Gewerkschaftliche Solidarität mit der Dritten Welt? Veränderte Interessen in der neuen internationalen Arbeitsteilung

Sozialwissenschaftliche Studien zu internationalen Problemen, Band 90, hrsgg. von Prof. Dr. D. Breitenbach, Saarbrücken 1984, 129 S.

Die vorliegende Schrift Wortmanns verdient Beachtung, nicht nur weil sie ein höchst aktuelles Thema aufgreift, sondern weil sie dieses in einer Auseinandersetzung mit den wesentlichen Theorien zur internationalen Arbeitsteilung (Kieler Institut für Weltwirtschaft, Senghaas, Elsenhans, Hauff/Scharpf, Konstanzer Politologen)¹ zu durchdringen versucht.

Die Untersuchung ist in einen theoretischen (S. 3 ff) und einen der westdeutschen Gewerkschaftspolitik vorbehaltenen Teil (S. 50 ff) gegliedert. Ihre Verknüpfung finden beide Teile in der Annahme, daß »zwischen der Arbeitnehmerschaft der Industrieländer und den Armen in den Entwicklungsländern Interessenidentität« (S. 46) besteht, Lohnsteigerungen in der Dritten Welt den Druck sowohl auf die Löhne in den Branchen der Industrienationen, die von Auslagerung bedroht sind, als auch auf das gesamte Lohnniveau in den Industrienationen abmildern (S. 45). Hintergrund dessen ist die Erkenntnis, daß eine exportorientierte, komparative Kostenvorteile nutzende Wachstumsstrategie (Kieler Institut für Weltwirtschaft) den chronischen Arbeitsplatzmangel in Ländern der Dritten Welt nicht zu beseitigen vermag, sondern »der ländliche Bereich im Zentrum einer grundbedürfnisorientierten Entwicklungsstrategie« (S. 17) stehen muß. Dies ergibt sich schon daraus, daß der Abbau von Arbeitsplätzen in den Industrienationen in keiner

1 Zu dieser Gruppe gehören etwa: Deubner, Esser, Fach, Junne, Rehfeld, Schlupp und Simonis.