

kaum Normen bereit wie auch sein Normenbestand zur Regelung privater internationaler Wirtschaftsbeziehungen bisher noch schmal ist. Und ehe an Kodifizierung durch völkerrechtliche Verträge zu denken ist (deren gegenwärtige Chancen erörtert Bärmann), muß sich das wissenschaftliche Interesse auf die gegenwärtigen nationalen Regelungen internationaler Phänomene richten – wie es diese Festschrift in imponierender Breite und Gründlichkeit unternimmt.

Philip Kunig

HEINZ GÜNTHER KLEIN

### **Entwicklungshilfe:**

Spezifische Äußerungsform internationaler Politik. Eine Analyse des Kontextes, der Merkmale und Wirkungen praktizierter Entwicklungshilfepolitik und Skizzierung der Möglichkeiten und Grundvoraussetzungen autonomiefördernder entwicklungshilfepolitischer Zusammenarbeit.

Baden-Baden: Nomos 1977 (Bd. 18 Internationale Kooperation), 386 S., 68 DM

JOACHIM BETZ

### **Die Internationalisierung der Entwicklungshilfe**

Baden-Baden: Nomos 1978 (Bd. 19 Internationale Kooperation), 315 S., 64 DM

KLAUS BODEMER

### **Entwicklungshilfe – Politik für wen?**

Ideologie und Vergabep Praxis der deutschen Entwicklungshilfe in der ersten Dekade.

München: Weltforum 1974 (Studien zur Entwicklung und Politik des ABI Bd. 4), 486 S.

Eine kritische politikwissenschaftliche Analyse der Entwicklungshilfepolitik als Instrument in der internationalen Politik fehlt mindestens in deutscher Sprache. Dieses Desideratum vermag leider die Arbeit von Klein in keiner Weise zu füllen. Sie bemüht sich zwar um eine Einordnung der Entwicklungshilfepolitik in den Gesamtzusammenhang des internationalen Systems der Gegenwart durch eine einleitende Darstellung der allgemeinen internationalen Politik. Sie vermag allerdings die Fülle der Erscheinungen in Zusammenhang mit der „Entwicklungshilfe“ gerade formal (in Geber und Nehmer, Motive und Zielsetzungen, Träger, Instrumente, Wirkungen etc), nicht aber inhaltlich analytisch und problemorientiert zu gliedern und einer politikwissenschaftlichen Beurteilung zu unterziehen. Man erfährt so kaum etwas darüber, welche Interessen von wem, wie, wo, unter welchen Bedingungen, mit welchem Erfolg durch „Entwicklungshilfe“ durchgesetzt werden (bzw. wurden), welche Funktion(en) diese für die Gesamtpolitik der beteiligten Akteure hat. Statt dessen bemüht sich Klein um eine möglichst lückenlose enzyklopädische Aufzählung vielfältiger Ereignisse und Begrifflichkeiten (deren z. T. unterschiedlichen Sinngehalt er meist großzügig übergeht). Weithin ungenießbar ist das Ganze (und daher noch nicht einmal für eine Anfängerelektüre geeignet) durch einen umständlichen, gestelzten, weithin unverständlichen Stil des Verfassers, der in einem wohlwollenden Vorwort als die Komprimierung „komplexer Sachverhalte auch theoretisch äußerst angereicherter Zentralsagen“ gelobt wird (S. 8), der aber dann so aussieht: Die Beziehungen zwischen Industrie- und Entwicklungsländern „werden als Dominanz-/Dependenz-Verhältnis, strukturelle Abhängigkeit, imperialistisch, neo-, super- oder ultraimperialistisch begriffen, historisch-genetisch durch Kolonialismus und Neo-Kolonialismus begründet, funktional-analytisch erfaßbar durch politische, militärische, ökonomisch-technologische, sozio-kulturelle, ideologische Durchdringung,

Satellitisierung und Ausrichtung der abhängigen Staaten, auch Peripherie, Rand, Kolonie oder Weltdorf genannt, auf die Gegebenheiten und Bedürfnisse der dominierenden Staaten, auch Zentrum, Kern, Metropole oder Weltstadt genannt.“ (S. 58)

Das Ergebnis dieser Bemühungen sind weitgehend Belanglosigkeiten, Trivialitäten, die Erörterung von Scheinkontroversen und Leerformeln. So wird der Abschnitt, in dem das Verhältnis der Entwicklungshilfe zur Entwicklungspolitik, Außenpolitik und Innenpolitik behandelt wird (S. 87 - 92), mit der Feststellung gekrönt, daß all das Gesagte deutlich belege, „daß Entwicklungshilfe kein Eigenleben führen kann, sondern . . . Bestandteil der jeweiligen Gesamtpolitik sein muß.“ Zuvor setzt er sich im Kapitel „Entwicklungshilfe und Außenpolitik“ mit solch hergeholten Thesen auseinander wie: daß Außenpolitik kurzfristig, Entwicklungshilfepolitik langfristig angelegt sei, oder, daß durch Außenpolitik primär eigene, durch Entwicklungshilfepolitik primär die Interessen anderer verfolgt würden (S. 88/89). Eine Erörterung des instrumentellen Charakters der Entwicklungshilfepolitik – neben der eigentlichen politisch-diplomatischen Außenpolitik sowie der Außenwirtschaftspolitik und Sicherheits- und Verteidigungspolitik – zur Verfolgung allgemeiner oder auch spezifischer Ziele sucht man hingegen vergeblich. Auf ähnlichem Niveau bewegt sich das ganze Buch und insbesondere auch die abschließende Erörterung, in der der Autor der Frage nachzugehen versucht, in welcher Weise durch die Entwicklungshilfe die „Autonomie“ der Empfängerländer gefördert werden könne. Aus seiner Konklusion dazu noch eine abschließende Kostprobe: „Für den Fall, daß Entwicklungshilfe . . . weiterhin an spezifische Geber/Nehmer-Beziehungen gebunden bleibt, sind Asymmetrie, Kooperation, Partnerschaft und Symbiose als essentielle Merkmale autonomiefördernder entwicklungspolitischer Beziehungen herausgestellt worden, dabei unterstellend, daß das Beziehungsmuster erst durch die Kombination der Merkmale hinreichend erläutert wird.“ (S. 210)

Wohlthuend von diesem Monstrum sticht die in der gleichen Reihe erschienene Tübinger Dissertation von Joachim Betz ab. Diese ist nicht nur gut lesbar, sondern bietet, über den Titel hinaus, eine brauchbare Analyse der multinationalen Entwicklungshilfe – und komparativ dazu auch der bilateralen Entwicklungshilfe. Betz diskutiert einleitend knapp und kritisch die verschiedenen Erklärungsversuche, die die zunehmende Internationalisierung der Staatsaufgaben durch Internationalisierung der Entwicklungshilfe theoretisch zu fassen versuchen. Er beschränkt sich dann allerdings auf eine empirische Aufarbeitung der Unterschiede zwischen bi- und multilateraler Entwicklungshilfe, um erst zum Schluß, im Lichte dieser Ergebnisse, die Brauchbarkeit der verschiedenen Hypothesen einer abschließenden Würdigung zu unterziehen. Das ist sicherlich ein angemessenes Vorgehen, zumal es, bei näherer Betrachtung, eben doch einigermaßen schwierig ist, die vielfältigen Erscheinungen in der Empirie in einen theoretischen Rahmen zu pressen. Dennoch räumt Betz mit einigen Vorstellungen auf, so etwa der Vorstellung, daß organisatorische oder technische Sachzwänge (Stichwort: Kontrollverlust der Nationalstaaten) die Internationalisierung der Entwicklungshilfe induziert hätten, oder Theorien, die hinter all dem immer nur allzu kurzsichtige Interessen bzw. das „versteckte Werk multinationaler Konzerne“ sehen wollen. Auch widerlegt er die Vorstellung von den angeblich exzessiven Kosten internationaler Einrichtungen überzeugend, berücksichtigt hierzu allerdings nicht den Jackson-Report. Er sieht aber andererseits auch für Überlegungen keine Bestätigung, die Kosteneinsparungen oder finanzielle und administrative Effizienzsteigerungen als Motiv zur Multinationalisierung thematisieren. Er zeigt daneben, daß es selbst mit der effektiven Wahrung von Koordinationsfunktionen durch multilaterale Behörden in der Praxis noch nicht allzu weit her ist. Die Arbeit bietet eine Fülle von interessanten Betrachtungen, Überlegungen und Zusam-

menstellungen, die man so nicht – oder nicht in dieser Weise – anderswo gesehen hat. Die Berichterstattung über das DAC sowie die Beschreibung über die tatsächliche Handhabung des „Antragprinzips“ in der deutschen Entwicklungshilfe (S. 189 ff.) seien hier nur stellvertretend erwähnt. Manche Passagen sind allerdings weniger gelungen. So scheint der Autor bei der Beurteilung der Entwicklungspolitik vor Ort, etwa der Agrarhilfe (S. 109 ff.), allzu gutgläubig. Bei der Diskussion über den Tatbestand der „leverage“ (Einflußmöglichkeit) durch Entwicklungshilfe werden politische Zielsetzungen (empirisch) fast vollständig ausgeklammert, bleibt der wirtschaftlich-strukturelle Aspekt unterbelichtet, vermißt man eine eingehende Diskussion der Notwendigkeit, Legitimität und tatsächlichen Möglichkeiten der Einflußnahme zugunsten von Sozialreformen (S. 206 ff.). Auch werden wichtige UN-Unterorganisationen, wie die FAO, ILO oder auch die UNESCO, ohne Begründung, praktisch kaum behandelt. Das Material und die Erkenntnisse über die Asian Development Bank sind eher dünn. Man hätte sich vielleicht auch eine stärkere Differenzierung bzw. Diskussion der vom politischen Aufbau her verschiedenen multinationalen Institutionen („demokratischen“ vs. „oligarchischen“) gewünscht. Die Bemerkungen über die gesellschaftlichen Interessen und die Entwicklungshilfe sind äußerst knapp und eher lustlos gehalten (S. 273). Trotz dieser Vorbehalte und Einschränkungen handelt es sich bei dieser Arbeit aber wohl doch um die beste allgemeine Darstellung der internationalen Entwicklungshilfe in deutscher Sprache. Es ist deshalb sehr schade, daß sie nicht zu einem wohlfeileren Preis und durch einen populäreren Verlag auch einem breiteren (studentischen) Leserkreis zugänglich gemacht wird.

Während sich die bisher besprochenen Autoren fast ausschließlich auf veröffentlichte Literatur und eine begrenzte Auswahl von Jahresberichten der behandelten Institutionen stützen (bei Betz angereichert noch durch einige Interviews im BMZ und im DAC) hat Bodemer in seiner ausführlichen und detaillierten Studie zur westdeutschen Entwicklungshilfepolitik, neben zahlreichen veröffentlichten amtlichen Quellen, auch unveröffentlichte und bisher unbekannte interne Unterlagen des BMWi ausgewertet (im BMZ und AA wurde ihm dieser Zugang nicht gewährt). Das Ergebnis ist eine „empirisch-deskriptive Bestandsaufnahme der Theorie und Praxis bilateraler Hilfepolitik der BRD“, die der Autor – wohl mit leichtem Understatement (S. 20) – als Vorarbeit für weitere systematische und empirisch-analytische Studien wertet.

Jedenfalls läßt diese Arbeit alle bisher über die bundesrepublikanische Entwicklungshilfepolitik geschriebenen Arbeiten mit ihrer Gründlichkeit und ihrer Quellenbasis vergessen. Mit ihrem empirischen Gehalt ist sie sicherlich auch erheblich höher zu bewerten als so manche „theoretisierende“ Arbeit, die die unzureichend aufgearbeitete Wirklichkeit durch verkrampte Paradigmen oder Theorien dennoch aufzuarbeiten sucht. In einem gut lesbaren Stil, mit einem abgewogenen Urteil, zeichnet Bodemer Aufgabe, Entstehung und Wandel der westdeutschen Entwicklungshilfepolitik, von den improvisierten Anfängen (in den fünfziger Jahren) über die Phase des Aufbaus und der Konsolidierung (Anfang der sechziger Jahre) bis zu den verschiedenen Systematisierungsansätzen (unter Eppler) nach. Er zeigt dabei die Interessen- und Kompetenzkonflikte zwischen den beteiligten Ministerien, insbesondere dem AA, dem BMWi und dem BMZ, aber auch dem BMFi, und die Instrumentalisierung der Entwicklungshilfepolitik für außen- und außenwirtschaftliche Interessen, die erst unter Eppler von entwicklungspolitischen Sachentscheidungen und Zielsetzungen (vorübergehend) etwas in den Hintergrund gedrängt wurden. Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang aber die Beobachtung, daß die nun systematischer und effizienter allein am Ziel „Entwicklung“ orientierten Programmierungsversuche des BMZ nicht nur zu einer Verteuerung der Hilfe, sondern auch zu einer wesentlichen Ausweitung des Gebereinflusses auf

die volkswirtschaftliche Planungs- und Investitionspolitik der Nehmerländer (verglichen mit der Hilfevergabe unter primär außenpolitischen bzw. außenwirtschaftlichen Gesichtspunkten) geführt haben. Bodemers Arbeit ist sicherlich zum Verständnis, nicht nur der Entwicklungshilfepolitik (bis etwa Anfang der siebziger Jahre), sondern auch der Außenpolitik der Bundesrepublik, ein wichtiger, lesenswerter Beitrag.

Rolf Hanisch

WALTER LA FEBER:

**The Panama Canal. The crisis in historical perspective**

New York 1978, Oxford University Press, 248 S., Bibliographical Essay (S. 228–240), Index, \$ 10.95

Gerade rechtzeitig zur Schlußphase der Debatte über die neuen Panama-Kanal-Verträge in den Vereinigten Staaten erschien Anfang des Jahres diese ausgezeichnete Monographie zur Geschichte des Panama-Kanals. Es ist ein ganz anderes Buch als der kurz zuvor erschienene dickleibige Band von McCullough<sup>1</sup>, der inzwischen die Bestseller-Liste der New York Times Book Review zielt. Abgesehen davon, daß McCullough im wesentlichen mit der Kanaleröffnung zum Kriegsausbruch 1914 schließt und LaFeber in die aktuelle Diskussion hinein führt, sind die konzeptionellen Unterschiede beider Autoren bemerkenswert. McCullough hat einen ausgeprägten (journalistischen) Sinn für menschliches Drama. Er beschreibt breit und eminent lesbar die Geschichte des Kanals als eine Reihe dramatischer Situationen, Entscheidungen und Schicksale: Lesseps, das französische Projekt und sein Scheitern; die Losungung Panamas von Kolumbien und die Rolle der USA dabei; die Interessen und Intrigen Bunau-Varillas, den Kampf um die Route in Nicaragua gegen die in Panama, das Zusammenspiel mit amerikanischen Interessen, Theodore Roosevelt und John Hay, die schier unglaublichen Umstände des Vertragsabschlusses von 1903 und vor allem die zu Beginn des Jahrhunderts unerhörte technische, organisatorische und medizinische Leistung (Bezwingung des Gelbfiebers als Voraussetzung für die Bewältigung des ganzen Projektes). All dies ist bei McCullough eine große „story“. In ihrem Rahmen werden auch keineswegs negative Erscheinungen wie die Wirkungen amerikanischer Lohn- und Beschäftigungspolitik ignoriert (z. B. die Anwerbung westindischer englischer englisch-sprachiger schwarzer Arbeiter, unterschiedliche Lohnsysteme: „Gold- und Silberwährung“ und damit die Schaffung eines „Klassensystems“ innerhalb der Arbeiterschaft Panamas, usw. usw.), aber all dies überwiegend unter dem Gesichtspunkt von human drama.

Die besonderen Qualitäten des Buches von LaFeber werden erst durch den Kontrast hierzu richtig deutlich. Lediglich in den letzten elf Seiten „conclusion“ stellt LaFeber einige systematische Fragen: Souveränität, Kostentragung, heutiges Interesse der US am Kanal, Perspektiven für den Fall des Scheiterns der seinerzeit noch nicht abgeschlossenen Vertragsverhandlungen, Interesse Panamas an der Übernahme des Kanals: Nationalismus und verschiedene wirtschaftliche Aspekte. Hiervon abgesehen verfährt LaFeber in der Methode narrativ und chronologisch (vom frühen 16. Jahrhundert – 1534 taucht die Kanalidee zum ersten Male auf, das Interesse der USA regt sich zuerst in den 1820er Jahren – bis 1977). Dennoch hat sein Buch eine außerordentliche analytische Schärfe. Der entscheidende Unterschied zu McCullough liegt darin, daß LaFeber andere (analytisch relevante) Fragen stellt und sie durch die Ausbreitung des verfügbaren Materials beantwortet. Dieses Material ist einerseits

---

1 David McCullough: The Path between the Seas, New York, Simon and Schuster 1977