

PRODOSH AICH

Kritisches zur Konzeption der deutschen Entwicklungshilfe

Die Diskussion über die Entwicklungshilfe hat in der Bundesrepublik vor etwa zwei Jahren begonnen; sie hat im Augenblick ein wichtiges Stadium erreicht. Die Bundesregierung wird zum erstenmal den unterentwickelten Ländern Wirtschaftshilfe in größerem Ausmaß als bisher leisten. Unter dem Eindruck der Kritik, die in Washington an der ungenügenden deutschen Entwicklungshilfe geübt wurde, hat sie sich bereit erklärt, aus dem ERP-Fonds 1 Mrd. DM sowie aus den Veräußerungserlösen privatisierter Bundesunternehmen weitere 0,5 Mrd. DM den unterentwickelten Ländern zur Verfügung zu stellen. Diese 1,5 Mrd. DM sind genau die Hälfte der Summe, die man in Washington für eine deutsche Beteiligung an der Entwicklungshilfe für angemessen hielt. Sollten die deutschen Unternehmer, wie angekündigt, eine weitere Mrd. DM als Anleihe für die unterentwickelten Länder zeichnen, so würde sich diese Summe auf 2,5 Mrd. DM erhöhen. ¹⁾ Die Bundesregierung hätte dann die Entscheidung darüber zu treffen, auf welchem Wege diese Mittel in die betreffenden Länder gelangen sollen, auf bilateralem oder multilateralem Wege. Bilaterale Hilfe wird zumeist für ein bestimmtes Projekt geleistet, und zwar nur dann, wenn dieses Projekt von den hiesigen Experten als volkswirtschaftlich nützlich beurteilt wird. Eine richtige Beurteilung setzt voraus, daß sie von den dazu kompetenten Leuten getroffen wird, d. h. von solchen, die die wirtschaftliche und soziale Situation des Landes, in dem das Projekt errichtet werden soll, genauestens kennen. Inwieweit diese Experten tatsächlich kompetent sind, läßt sich aus ihren Beiträgen zur Diskussion über die Probleme der unterentwickelten Gebiete ableiten.

In der Bundesrepublik haben über dieses Thema zahlreiche Tagungen stattgefunden, es sind viele Aufsätze darüber geschrieben und noch mehr Reden gehalten worden. So veranstaltete im Mai d. J. die Gesellschaft für sozialen Fortschritt in Bad Godesberg eine Tagung, auf der die beiden Sozialpartner, die Regierung und einige Vertreter interna-

1) Stand der Diskussion Mitte November.

KRITISCHES ZUR DEUTSCHEN ENTWICKLUNGSHILFE

tionaler Organisationen ihre Meinung zu diesen Fragen äußerten. Die hier von verantwortlichen Persönlichkeiten geäußerten Stellungnahmen waren deshalb von besonderem Interesse, weil von diesem Personenkreis die Entscheidung über die deutsche Hilfe an die unterentwickelten Länder getroffen werden wird.

Bundeswirtschaftsminister *Erhard* stellte in seinem Referat fest, daß die unterentwickelten Länder „heute in das Zeitalter der Aufklärung mit all den positiven und negativen Auswirkungen eingetreten sind“. Es wurde der jetzige wirtschaftliche Stand dieser Gebiete mit der Wirtschaft Europas im 18. Jahrhundert verglichen und damit gleichzeitig unterstellt, daß die Bedingungen für die wirtschaftliche Entwicklung in Europa im 18. Jahrhundert die gleichen gewesen sind, wie sie heute für die Wirtschaft der unterentwickelten Länder bestehen. Wenn diese Feststellung als Grundlage für die Diskussion über den wirtschaftlichen Aufbau der rückständigen Gebiete akzeptiert wird, so wird damit die Art und Weise der wirtschaftlichen Entwicklung Europas seit dem 18. Jahrhundert als ein Modellfall für den Aufbau der Wirtschaft der unterentwickelten Länder angesehen.

Verfolgt man die deutsche Diskussion aufmerksam, so stellt man fest, daß tatsächlich diese Vorstellung über die wirtschaftliche Entwicklung in den unterentwickelten Ländern vorherrschend ist. Nicht nur das, man wendet sogar bei der Einschätzung der Probleme der unterentwickelten Länder die gleichen Maßstäbe an, die den damaligen europäischen Verhältnissen entsprochen haben. Die kulturellen Hintergründe Europas, Asiens und Afrikas sind aber sehr verschieden. Auch die Maßstäbe, die für die einzelnen Länder anzuwenden sind, müssen sehr unterschiedlich sein.

Dennoch lassen sich einige Merkmale finden, die die unterentwickelten Länder gemeinsam haben.

1. Das Pro-Kopf-Einkommen ist heute in den unterentwickelten Ländern weit niedriger als das Pro-Kopf-Einkommen in den jetzigen Industrieländern vor 200 Jahren. Der Lebensstandard ist in den unterentwickelten Ländern in den letzten Jahrzehnten noch gesunken. In Europa ist dagegen der Lebensstandard stetig gestiegen, sieht man von einigen kurzen Krisen ab.

2. Die alten Industrieländer besaßen schon einen internationalen Kapitalmarkt und konkurrierende Institutionen, die für einen niedrigen Zinssatz der Kredite und Anleihen sorgten. Diese Institutionen müssen in den unterentwickelten Ländern erst noch geschaffen werden.

3. Die Größenordnungen (Bodenfläche, Bevölkerungszahl) sind sehr verschieden von denen Europas vor 200 Jahren.

4. Die europäischen Länder nutzten die Bodenschätze ihrer Kolonien und fanden hier gleichzeitig einen Absatzmarkt für ihre Erzeugnisse.

5. In Europa hat die medizinische Entwicklung mit der industriellen Entwicklung Schritt gehalten. In den unterentwickelten Gebieten eilte dagegen der medizinische Fortschritt der wirtschaftlichen Entwicklung voraus. Die Sterblichkeitsrate sinkt sehr schnell, ohne daß Existenzmöglichkeiten für die vergrößerte Bevölkerung geschaffen werden konnten. Die Situation auf dem Arbeitsmarkt ist daher in den unterentwickelten Ländern eine völlig andere als die in Europa im 18. Jahrhundert.

6. In Europa ging die Initiative für die technische Entwicklung von der Wirtschaft selbst aus. Der Staat spielte dabei keine bedeutende Rolle. In den unterentwickelten Ländern ist der Staat gezwungen, Aufgaben wirtschaftlicher Art zu übernehmen, da private Mittel und private Initiative fehlen. Das setzt den Staat aber auch in die Lage, planmäßig aufzubauen und damit Fehlinvestitionen und soziale Härten zu vermeiden.

Aus alledem ergibt sich, daß die wirtschaftliche und soziale Situation in den rückständigen Gebieten heute grundsätzlich anders ist als die Situation damals in Europa. Nur wer diese grundsätzlichen Unterschiede in den Ausgangspositionen übersieht, kann eine Wiederholung der wirtschaftlichen Entwicklung Europas seit dem 18. Jahrhundert in Asien und Afrika erwarten. Die andersartige Situation muß man in der Bundesrepublik endlich erkennen und daraus die notwendigen Konsequenzen ziehen, wenn man wirksame Hilfe leisten will. Würde das nicht geschehen, so wären verhängnisvolle Mißverständnisse unvermeidlich.

II

In den bisherigen Ausführungen wurden zwei wichtige Faktoren noch nicht berücksichtigt, nämlich die weltpolitische Situation und der Wettlauf mit der Zeit. Diese beiden Faktoren spielten bei der wirtschaftlichen Entwicklung Europas keine Rolle. In Europa vollzog sich die wirtschaftliche Entwicklung langsam. Die Diskrepanz zwischen dem Aspirationsniveau der breiten Bevölkerung und den wirtschaftlichen Möglichkeiten seiner Befriedigung war damals in Europa nur gering. In den unterentwickelten Gebieten ist diese Diskrepanz sehr groß. Sie ist eine Folge der kolonialen oder kolonialähnlichen²⁾ Epoche, die alle diese Länder erlebt haben. In ihr wurde die Bevölkerung die politische und wirtschaftliche Initiative genommen oder zumindest auf ein Minimum reduziert. Die fast statisch gewordene Bevölkerung für den Unabhängigkeitskampf zu mobilisieren oder gegen die entsprechende Herrschaftsstruktur aufzubringen, gelang den Politikern mit denkbar größter Mühe nur dadurch, daß sie den Menschen die breite Kluft zwischen der Lebenshaltung der Herrschenden (Kolonialmacht) und der Beherrschten (Bevölkerung) zeigte. Mit anderen Worten, die politischen Führer weckten in den Menschen neue materielle Bedürfnisse, deren Erfüllung sie nach Erreichung der Unabhängigkeit in Aussicht stellten. Die Bevölkerung erhoffte sich nach der Unabhängigkeit eine sofortige Besserung ihrer Lage. Das war aber eine Hoffnung, die angesichts der großen nach der Unabhängigkeit zu bewältigenden Probleme gar nicht zu erfüllen war. In dieser Phase wurde den politischen Führern und der Bevölkerung erst selbst bewußt, in welchem Umfang ihr Land wirtschaftlich unterentwickelt war. Den politischen Führern wurde ferner klar, daß sie angesichts der geweckten Hoffnungen und des schnellen Wachstums der Bevölkerung die wirtschaftliche Entwicklung weit schneller erreichen müßten, als es damals in Europa der Fall war.

Aber wie? Die Wirtschaft Europas funktioniert nach den Spielregeln des *Laissez-faire*. Nach der kommunistischen Revolution wählte Rußland eine andere Wirtschaftsform. Man muß zugeben, daß die zentral gelenkte Wirtschaft Rußlands schneller gewachsen ist als die Europas, allerdings auf Kosten der persönlichen Freiheit der russischen Menschen. Durch die modernen Kommunikationsmittel ist diese Tatsache auch in den unterentwickelten Ländern, wo die Freiheit erst nach einem langen Unabhängigkeitskampf errungen werden konnte, bekannt. Man weiß, daß Rußland etwa 40 Jahre benötigte, um einen sehr beachtlichen wirtschaftlichen Stand zu erreichen³⁾. Man weiß hier ferner, daß das kommunistische China, das zunächst den russischen Weg gehen wollte, feststellen mußte, daß 40 Jahre für seine Industrialisierung eine zu lange

2) Es wird häufig von den Politikern der unterentwickelten Länder, ganz besonders aber von denen Afrikas, die These vertreten, daß die wirtschaftliche Unterentwicklung ausschließlich auf die koloniale Situation zurückzuführen sei. Interessanterweise ist diese These auch im Westen, ganz besonders in der Bundesrepublik, übernommen worden. Wenn aber die wirtschaftliche Unterentwicklung ausschließlich durch die koloniale Situation verursacht worden wäre, könnte kein Land ohne koloniale Vergangenheit unterentwickelt sein. Es lassen sich dafür jedoch in Europa Beispiele finden wie Spanien und Süditalien oder Rußland vor 50 Jahren. Die wirtschaftliche Unterentwicklung ist vielmehr darauf zurückzuführen, daß eine Herrschaftsstruktur (die vielfach kolonial gewesen ist) der breiten Bevölkerung die Initiative zu einer dynamischen Entwicklung genommen hat. Ein weiterer wichtiger Grund ist in der Gesellschaftsstruktur zu suchen, und zwar in dem Mangel an Mobilität, ganz besonders aber in dem Mangel an vertikaler Mobilität.

3) Der Lebensstandard ist heute in Rußland viel niedriger als in den Vereinigten Staaten. Rußland konnte aber auf technischem Gebiet so weit aufholen, daß es die Voraussetzungen hat, seiner Bevölkerung einen ebenso hohen Lebensstandard wie die Vereinigten Staaten zu ermöglichen, wenn es eine andere Politik verfolgen würde.

KRITISCHES ZUR DEUTSCHEN ENTWICKLUNGSHILFE

Zeitspanne sein würden. China unternahm ein neues Experiment⁴), um seine wirtschaftliche Entwicklung noch schneller zu erreichen.

Jede der genannten Wirtschaftsformen wirft soziale und moralische Probleme auf. Die politischen Führer der unterentwickelten Länder dürfen sich auf keinen Fall in den theoretisch ideologischen Streit zwischen den einzelnen Systemen verwickeln lassen. Sie haben nicht einmal die Zeit, die damit verbundenen Probleme abzuwägen, um eine Kompromißlösung zu finden. Sie sind gezwungen, mit der raschen wirtschaftlichen Entwicklung sofort zu beginnen, denn ihnen stehen bestenfalls 30 Jahre für den wirtschaftlichen Aufbau zur Verfügung. Schon während dieser Zeit muß der Lebensstandard der gesamten Bevölkerung merklich verbessert werden. Das einfachste wäre es für die politischen Führer der unterentwickelten Länder gewesen, iden Weg Sowjetrußlands oder Chinas einzuschlagen; dann würde ihr Land innerhalb weniger Jahrzehnte — unter Umständen auch ohne fremde Hilfe — einen ausreichenden wirtschaftlichen Stand erreichen. Wir wissen aber, daß kein unterentwickeltes Land den kommunistischen Weg gewählt hat⁵). Alle bemühen sich, ihre Freiheit zu erhalten und gleichzeitig ihre Wirtschaft zu entwickeln. Würden jedoch ihre wirtschaftlichen Anstrengungen auf die Dauer weniger Erfolg haben als die der kommunistischen Länder, dann würde es den politischen Führern auch nicht mehr gelingen, ihr Volk davon zu überzeugen, daß der eingeschlagene Weg der richtige war. Mit dem Scheitern ihres wirtschaftlichen Aufbaus würde sich die breite Masse dieser Länder radikalisieren.

III

Das sind die Perspektiven, unter denen die Probleme der unterentwickelten Länder gesehen werden müssen. Die Beachtung dieser Perspektiven ist die eigentliche Voraussetzung für eine wirksame Entwicklungshilfe. Mit Bedauern muß man feststellen, daß sie in der deutschen Diskussion bisher kaum berücksichtigt worden sind. Wie ist es sonst zu erklären, daß auf der schon erwähnten Tagung Professor *Erhard* für die folgende Bemerkung Beifall erntete: „Die Grundindustrien, die in den unterentwickelten Ländern aufgebaut werden, sind keine notwendigen Industrieprojekte, sondern Nationaldenkmäler.“

In einem Aufsatz aus dem Jahre 1950, also schon vor zehn Jahren, analysierte *Alexander Gerschenkorn*⁶) die wirtschaftliche Situation der europäischen Länder während ihrer industriellen Entwicklung und arbeitete dabei die typischen Tendenzen der wirtschaftlich rückständigen Länder heraus. Diese Analyse zeigt, daß die Forderung *factory quick* der unterentwickelten Länder keineswegs unnatürlich ist. Durch diese Analyse wird ebenfalls verständlich, daß unterentwickelte Länder ihre finanzielle Kraft auf die Einführung der modernsten und daher auch teuersten Techniken und die Errichtung von Großprojekten richten müssen.

Länder vor der Industrialisierung weisen (nach Gerschenkorn) folgende Charakteristika auf:

1. Es besteht in den rückständigen Gebieten die allgemeine Tendenz, die Technik der industrialisierten Länder zu übernehmen. Beispiele: Übernahme der deutschen Bergbautechnik durch die Engländer im 16. Jahrhundert, Übernahme der industriellen Technik Englands durch die deutsche Wirtschaft Mitte des 19. Jahrhunderts, Übernahme der westeuropäischen Technik durch die Russen⁷).

4) Gemeint ist der Versuch mit den Volkskommunen, dessen Ausgang noch nicht zu übersehen ist.

5) Die einzige Ausnahme ist Nordvietnam. Die Situation ist hier aber keineswegs zu vergleichen mit *der* in Sowjetrußland. Nordvietnam ist das einzige kommunistische Land, wo die Kommunisten eine freie Wahl riskieren und auch gewinnen würden.

6) Alexander Gerschenkorn, *Economic backwardness in historical perspective*, in: B. F. Hoselitz (Hrsg.), *The progress of underdeveloped areas*, Chicago 1951, S. 3—29.

7) Die Japaner machten sich die Technik des Westens zu eigen, was die Analyse Gerschenkorns bestätigt.

2. Durch die große Kluft zwischen dem derzeitigen Stand der wirtschaftlichen Aktivität sowie den der Industrialisierung entgegenstellenden sozialen und kulturellen Hindernissen einerseits und den großen Erwartungen andererseits, die an die Industrialisierung geknüpft werden, entstehen (wie von uns bereits erwähnt) in den unterentwickelten Ländern erhebliche Spannungen (Aspirationsniveau).

3. Des weiteren ist man geneigt, den Aufbau nur *der* Industriezweige vorzunehmen, deren technische Entwicklung bereits weit fortgeschritten ist. Diese Industrien werden von den unterentwickelten Ländern in einer Größe aufgebaut, wie sie selbst in den älteren Industrieländern nicht existieren. Das ist durch folgendes bedingt: a) Es fehlen die geeigneten Industriearbeiter; weitgehend automatisierte Betriebe, die mit einer geringen Zahl von Facharbeitern auskommen, werden deshalb bevorzugt, b) Es besteht immer der Wunsch, die Fortschritte anderer Länder aufzuholen bzw. zu überholen; Beispiel: Die deutsche Schwerindustrie überholte die englische Schwerindustrie, die russische Schwerindustrie überholte wiederum die deutsche.

4. Um eine Vielzahl mittlerer Betriebe in diesen Branchen aufzubauen, fehlen nicht nur die dazu notwendigen Facharbeiter, sondern auch die leitenden Personen. Dieser Mangel wird durch Großunternehmen überbrückt.

Professor Erhard sagte auf der gleichen Tagung noch folgendes: „Zwar halte auch ich *auf lange Sicht* die Industrialisierung für den einzig möglichen Weg, um diese Länder vor dringender Not und quälendem Hunger zu befreien.“ Dergleichen ist in der Bundesrepublik oft zu hören. Damit wird gefordert, daß die unterentwickelten Länder genau wie die europäischen Industrieländer bei ihrem wirtschaftlichen Aufbau schrittweise vorgehen sollen, um schließlich „auf lange Sicht“ zu einer Industrialisierung zu kommen. Angesichts der Armut der unterentwickelten Länder klingt dieses Argument zunächst plausibel, kennt man aber die Situation dort genauer, so muß man sagen, daß ein schrittweises Vorgehen in diesen Ländern nicht möglich ist. 70 bis 90 vH der Bevölkerung sind hier in der Landwirtschaft tätig. Eine vom Westen als vordringlich geforderte Rationalisierung der Landwirtschaft zur Erhöhung der landwirtschaftlichen Produktion würde bedeuten, daß viele Menschen, die bislang in der Landwirtschaft beschäftigt werden, arbeitslos würden⁸⁾. Für sie müßten neue Arbeitsmöglichkeiten geschaffen werden. Diese Arbeitsplätze können nur überwiegend in der Industrie, und zwar in mittleren und kleineren Betrieben geschaffen werden, also in dem Industriebereich, der noch nicht aufgebaut ist. Das heißt, daß mittlere und kleinere Industrien schon vor der Rationalisierung der Landwirtschaft errichtet werden müßten⁹⁾.

Die unterentwickelten Länder sahen sich also vor die entscheidende Frage gestellt, welche Industrien sie zuerst errichten sollten, mittlere und kleinere Betriebe oder die Grundindustrie. Zur Errichtung jeglicher Industrien müssen die Anlagegüter aus dem Ausland eingeführt werden. Zwar würde der Aufbau von kleinen und mittleren Betrieben sie in die Lage versetzen, die Landwirtschaft zu modernisieren und die dadurch freiwerdenden Arbeitskräfte unterzubringen, aber die geringen ihnen zur Verfügung stehenden Devisen würden kaum ausreichen, das ganze Land mit solchen kleinen und mittleren Betrieben zu überziehen. Es bleibt ihnen daher keine andere Wahl, als sich für den sofortigen Aufbau der Grundindustrie zu entscheiden. Zwar müssen auch hier die Anlagegüter aus dem Ausland beschafft werden, aber diese Betriebe können auf der eigenen günstigen Rohstoffbasis errichtet werden und nach ihrer Fertigstellung die An-

8) Ich habe häufig die Meinung gehört, daß man den Bauern zuerst einmal Eisenpflüge statt des üblichen Holzpflugs in die Hand geben müsse. Diese Forderung ist ein typisches Beispiel dafür, zu welcher falschen Forderung es kommen kann, wenn die zu verändernde Situation nicht genau bekannt ist. In den meisten Ländern Asiens ist die Ackerfläche durch das Erbrecht in unzählige kleine und kleinste Stückchen Boden aufgeteilt, die auch noch oft weit auseinanderliegen. Den asiatischen Bauern ist es keineswegs unbekannt, daß mit Eisenpflügen der Boden tiefer bearbeitet werden kann. Sie können ihn aber nicht benutzen, solange das Problem des Transports der schwereren Eisenpflüge nicht gelöst ist. Den Holzpflug tragen die Bauern selbst.

9) Wenn es nicht gelingt, den durch die Modernisierung der Landwirtschaft freigesetzten Arbeitskräften neue Arbeitsplätze anzuweisen, wird eine tiefe Ablehnung gegen jegliche Neuerungen in diesen Menschen entstehen. Eine ablehnende Haltung der breiten Bevölkerung würde den Fortschritt unweigerlich verzögern.

KRITISCHES ZUR DEUTSCHEN ENTWICKLUNGSHILFE

lagegüter produzieren, die für den Bau der mittleren und kleineren Betriebe dringend notwendig sind. In dem gleichen Rhythmus, wie Grundindustrien fertig werden und Anlagengüter produzieren, können kleine und mittlere Betriebe errichtet und die Landwirtschaft modernisiert werden. Das ist eine andere Methode der Industrialisierung als sie Europa erlebt hat, aber sie ist die den unterentwickelten Ländern heute gemäß.

Zieht man jetzt noch die wenigen Fachkräfte in Betracht, die den unterentwickelten Ländern zur Verfügung stehen, so wird noch mehr verständlich, warum sie überwiegend diesen Weg der Industrialisierung einschlagen mußten. Der Mangel an Fachkräften ist nicht von heute auf morgen zu beseitigen. Von den wenigen vorhandenen Fachkräften können nur moderne automatisierte Betriebe in Gang gehalten werden. Hätte man die Zeit, die nun einmal für die Ausbildung von Fachkräften notwendig ist, tatenlos verstreichen lassen sollen?

Wenn man in der Bundesrepublik tatsächlich gewillt ist, wirksame Entwicklungshilfe zu leisten, dann muß man sich zunächst einmal von Vorurteilen frei machen, wie jenem, das die Grundindustrien der unterentwickelten Länder als „Nationaldenkmäler“ abtun will.