Zeitschrift: Schweizer Monatshefte : Zeitschrift für Politik, Wirtschaft, Kultur
Herausgeber: Gesellschaft Schweizer Monatshefte
Band: 65 (1985)
Heft: 2

Artikel: Hilft die Hilfe? : Zunehmender Entwicklungshilfe-Pessimismus
Autor: Matzke, Otto
DOI: https://doi.org/10.5169/seals-164237

Nutzungsbedingungen
Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation
L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use
The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 13.12.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

Otto Matzke

Hilft die Hilfe?

Zunehmender Entwicklungshilfe-Pessimismus

Das Unbehagen über die Wirkungen der Entwicklungshilfe ist seit einigen Jahren im Zunehmen begriffen. Der – vom Londoner «Economist» als «Savonarola der Entwicklungshilfe» qualifizierte – Professor an der London School of Economics, Lord *Bauer,* ist mit seiner Fundamentalkritik an der Hilfe nicht mehr so isoliert wie vor einigen Jahren. Selbst die heterogene Entwicklungs-Lobby, welche ihre persönlichen, materiellen und politischen Interessen verfolgt und bemüht ist, Kritik an der Hilfe zu bagatellisieren, kann P. T. Bauer nicht mehr ignorieren.

Bauers neuestes Buch, «Reality and Rhetoric», hat weltweites Aufsehen erregt [1]. Der Kernpunkt seiner Kritik ist folgender: «Äussere Hilfe kann die erklärten Ziele nicht erreichen. Sie hat tiefgreifende *schädliche politische und wirtschaftliche Ergebnisse.*» Die bisherige Hilfe hat nach seiner Auffassung mehr zur Blockierung als zur Förderung beigetragen. Angesichts des starken Drucks der Entwicklungs-Lobby in den Geber- und Empfängerländern ist Bauer trotz seines Pessimismus der Meinung, dass die Hilfe «nicht umgehend» beendet werden kann.

Er wirft freilich die Frage auf, ob bei der Hilfegewährung nicht wenigstens «die *schlimmsten Auswirkungen*» durch Änderung der Methoden gemildert werden können. In diesem Zusammenhang schlägt Bauer u. a. eine Diskriminierung bei der Hilfegewährung vor. Die Hilfe müsse sorgfältig auf Länder konzentriert werden, deren «Politik den höchsten Wahrscheinlichkeitsgrad bietet, dass sie den allgemeinen Wohlstand der Völker fördert» und die versuchen, die gesetzten Ziele durch eine «wirksame Verwaltung» und eine «liberale Wirtschaftspolitik» zu erreichen. Von einer «selektiven Zuteilung» erwartet Bauer eine Verminderung der Tendenz zur Politisierung. Die Hilfe würde in dem «beschränkten Ausmass, welches äussere Zuwendungen zu haben vermögen, die Prosperität in den Empfängerländern fördern».

Mit den Stichworten Konzentration und Selektivität übernimmt Bauer

– ohne das Wort zu gebrauchen – der Substanz nach den Grundgedanken des Konzepts des *Politikdialogs*. Eine selektive Gewährung der Hilfe ist ohne einen (partnerschaftlich zu führenden) Dialog zwischen Geber und Empfänger nicht denkbar. Hier bahnt sich eine zu begrüssende Annäherung zwischen Bauer und einigen seiner Kritiker an. Es ist kein Geheimnis, dass die Reagan-Administration, welche der Entwicklungshilfe nicht ohne Skepsis gegenübersteht, bei der Verfolgung ihres «free market»-Ansatzes sich auch auf Thesen von P. T. Bauer stützt.

Gunnar Myrdals Kehrtwendung

In spektakulärer Weise hat der Haltungswechsel eines der prominentesten Entwicklungstheoretikers, des schwedischen Nobelpreisträgers Gunnar Myrdal, zur Verbreitung des Entwicklungshilfe-Pessimismus beigetragen. Jahrzehntelang hatte der linksideologisch orientierte Myrdal emphatisch in Wort und Schrift für eine stetige und massive Steigerung der Entwicklungshilfe plädiert und sich dabei insbesondere für die Ausweitung der multilateralen Hilfe eingesetzt. Er stützte seine Forderung vor allem mit moralischen Argumenten. Myrdal hat die Gestaltung der schwedischen Entwicklungshilfe, aber auch die der anderen skandinavischen Länder sowie der Niederlande massgeblich beeinflusst. Er galt als *Gallionsfigur* der Befürworter einer Ausweitung der Hilfe. Probleme der Absorptionsfähigkeit gab es für ihn nicht. Sein damaliges Plädoyer für zusätzliche Hilfe war um so überraschender, als er in seinem – auf jahrelanger Forschung in Südostasien beruhenden – Mammutwerk «Asian Drama» die Korruption und andere Entwicklungshemmnisse sehr genau beschrieben hatte.

Einen Ansatz zur Änderung seiner Gesamteinstellung liess schon die von Myrdal anlässlich der Verleihung des Nobelpreises im Jahr 1975 gehaltene Rede erkennen: «Die Vorteile der Entwicklung – was immer man darunter verstehen mag – sind an die oberen Klassen gegangen, während die niedrigeren Schichten nicht viel an den Verbesserungen beteiligt waren, ja oft sogar eine Verschlechterung ihrer Lebens- und Arbeitsbedingungen hinnehmen mussten.»

Eine *eindeutige Haltungsänderung* Myrdals wurde – einige Monate nach Veröffentlichung des ersten Brandt-Reports – nach aussen hin sichtbar, als er im September 1980 in einem Seminar in Stockholm dafür plädierte, das bisherige Konzept der Hilfe radikal zu überprüfen. Er habe, so erklärte er, seinen Glauben an das traditionelle Modell der Hilfe verloren, da es kausal dafür sei, dass die Reichen in den armen Ländern immer reicher und die Armen immer ärmer würden. Er forderte ein System inter-

nationaler *Armenfürsorge* und *Katastrophenhilfe*. Eine «internationale Feuerwehr» sei «die einzig sinnvolle Art der Entwicklungshilfe».

Diese sensationellen, die Grenzen der Hilfe aufzeigenden Thesen Myrdals wurden – in Geber- und Empfängerländern – von der gesamten Entwicklungs-Lobby als tief beunruhigend empfunden. Sämtliche Interessengruppen fühlten sich in ihren Grundkonzepten betroffen. Nur wenige Medien berichteten über Myrdals Kurswechsel. Der zweite Brandt-Report ging auf Myrdals neue Einsicht mit keiner Silbe ein.

Verdienstvollerweise gab der «Guardian» Myrdal und Dudley Seers (ehemaliger Generaldirektor im Londoner Overseas Development Ministry) im Sommer 1982 Raum für die Darlegung ihrer Thesen [2]. Mit ungewöhnlicher Freimütigkeit bekennen beide Autoren, dass sie in den fünfziger und sechziger Jahren zu optimistisch gewesen seien: «Wir beide betrachteten Hilfe für den Süden als an sich gut – je mehr, um so besser.»

Ausgehend von Myrdals Grunderkenntnis, dass die bis dahin geleistete Hilfe den Armen kaum geholfen habe, plädieren sie für eine spezifische *Armutsstrategie*. Die Regierungen in den meisten Entwicklungsländern seien Diktaturen oder autoritäre Regime, denen nicht an einer Besserung der Lage der Armen liege. Im Brandt-Report sei dieses Problem ignoriert worden, indem dort die Interessen der Regierenden mit denen ihres Landes gleichgesetzt worden seien. Beträchtliche Mittel würden entweder verschwendet (z. B. durch Korruption) oder kämen den Eliten zugute. Viele Geberregierungen hätten sich nicht an ihre Erklärungen gehalten, ihre Hilfe auf die ärmsten Länder zu konzentrieren. *Politische* und *kommerzielle* Motive auf der Geberseite spielten bei der Hilfeleistung eine wichtige Rolle, da man sich Einfluss und Märkte sichern wolle (als Beispiel wird auf die schwedische Hilfe an Vietnam verwiesen).

Die beiden Autoren nehmen die *multilateralen Institutionen* von ihrer Kritik nicht aus. Sie erwähnen, dass sie früher einmal geglaubt hätten, diese Organisationen seien politischen und anderen bedenklichen Einflüssen weniger ausgesetzt.

Trotz aller Kritik plädieren Myrdal und Seers für die *Weitergewährung*, ja die Vergrösserung des Volumens der Entwicklungshilfe. Allerdings müssten die Geber *«absolut sicher»* sein, dass die *Hilfe wirklich den Bedürftigen* zugute komme, und dass sie für die Deckung von Grundbedürfnissen nur in wirklich armen Ländern verwendet werde. Katastrophenhilfe müsse ohne politische Diskriminierung gewährt werden.

Im Rahmen der Grundbedürfnisstrategien weisen sie den *Nicht-Regierungsorganisationen* (einschliesslich der Kirchen) wegen ihrer «moralischen Motivation» eine wichtige Rolle zu, da diese «vorbei an den Regierungen»

direkt mit den lokalen Stellen agieren könnten. Myrdal und Seers bekennen, dass sie solche Organisationen früher als «do-gooders» abgetan hätten.

Die Stimme eines Praktikers

Das Ausmass des zunehmenden Entwicklungshilfe-Pessimismus wird mehr und mehr auch in der Haltung praktisch erfahrener Entwicklungspolitiker erkennbar. So hat z. B. ein Repräsentant des drittgrössten Geberlands, der Parlamentarische Staatssekretär im Bonner Entwicklungsministerium, Volkmar Köhler, kürzlich bei einer Veranstaltung von «Brot für die Welt» festgestellt, dass «auch nach *über 25 Jahren Entwicklungshilfe* an der Situation der Menschen in der Dritten Welt nichts zu beschönigen» sei. Bis zum Ende dieses Jahrhunderts müssten hunderte Millionen Menschen in Elend und Hunger leben, ohne dass ihre Not überwunden werden könne.

Köhler macht aus seiner stark skeptischen, ja düsteren Beurteilung der Wirkungen der Hilfe kein Hehl. Er konstatiert, dass sich «eine nur effizienzorientierte Entwicklungshilfepolitik daher – überspitzt formuliert – auf die Unterstützung vor allem der Schwellenländer konzentrieren müsste, weil dort der Nutzeffekt am grössten (aber auch der Schaden durch ‚Substitutionseffekte' am geringsten) ist.» [3] Aber mit einer solchen Beschränkung auf die Schwellenländer will sich Köhler, welcher grundsätzlich die Notwendigkeit der Hilfe bejaht, nicht abfinden, da die Hilfe in erster Linie denjenigen zugute kommen müsse, die «wenig entwickelt» sind. (Eine Definition des Begriffs «Entwicklung» gibt Köhler nicht.) Seine These geht dahin, die Entwicklungspolitik mehr als bisher abzustellen 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».

Damit nähert sich Köhler grundsätzlich – und weniger negativ formuliert – der realistischen Erkenntnis von P. T. Bauer, wonach die Hilfe «nicht umgehend» beendet werden kann. Eine gewisse Übereinstimmung der Standpunkte des Bonner Staatssekretärs und des Fundamentalkritikers Bauer besteht auch darin, dass Köhler von der «Konzentration der Hilfeleistungen» auf Länder spricht, «in denen mit positiven Auswirkungen gerechnet werden kann ... Nur die Länder, für die hinreichend sicher ist, dass ein rascheres Wirtschaftswachstum am Geldmangel (Devisenmangel) und am fehlenden von aussen beizutragenden know-how scheitert, dürften eine hohe Wirksamkeit der Entwicklungshilfe aufweisen». Köhler betont die Notwendigkeit, dass Entwicklungshilfe «keine Lückenbüsserfunktion

im Hinblick auf mangelnde mögliche Eigenleistungen» haben dürfe. Er warnt ferner vor Hilfe an Länder mit hoher Kapitalflucht und solchen, welche Importverbote für Privatkapital praktizieren oder welche ethnische oder religiöse Minderheiten wirtschaftspolitisch diskriminieren.

Pessimismus auch in den USA

Auch in den USA, dem grössten Geberland von bi- und multilateraler Hilfe, breitet sich Pessimismus aus. Bezeichnend dafür ist eine Erklärung, welche die USA-Botschafterin bei der UNO, Jeane Kirkpatrick, im Sommer 1984 im Regierungsausschuss des UNO-Entwicklungsprogramms (UNDP) abgab[4]. Die Rednerin sprach von der Notwendigkeit einer Überprüfung der multilateralen technischen Hilfe. Die Entwicklungshilfe stehe an einem *Scheideweg*. Nach mehr als 30 Jahren eines substantiellen Flusses von Entwicklungshilfe müsste man *«bessere Ergebnisse»* erwarten. Die USA beharren immer dringender auf der Einführung eines «wesentlich verbesserten Systems der *Rechenschaftsablegung*. Man müsste in der Lage sein, die erzielten spezifischen wirtschaftlichen und sozialen Ergebnisse zu erkennen. Im UNO-System müsste die Möglichkeit geschaffen werden, die in der Praxis in einem Lande gemachten Erfahrungen in ähnlichen Projekten in anderen Ländern zu verwenden. Die Botschafterin wies in diesem Zusammenhang mit «grosser Befriedigung» auf das neuerdings im UNDP eingerichtete Zentrale Evaluierungsbüro hin. An sämtliche Entwicklungsagenturen (insbesondere die Sonderorganisationen des UNO-Systems) appellierte sie, «die *Programmevaluierung* zu einer ihrer Spitzenprioritäten zu machen» (Hauptempfängerin von UNDP-Mitteln ist die Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der UNO, die FAO). Eine «objektive Information» über die Ergebnisse beendeter Projekte sei für die Empfänger und für die Geber unerlässlich. Für die Geber sei sie Voraussetzung jeder Steigerung des Hilfevolumens. Bezüglich der in nicht wenigen Entwicklungsländern zu konstatierenden Mentalität, ernsthafte Bemühungen um die Feststellung der Wirksamkeit der Hilfe als einen Eingriff in ihre *Souveränität* zu betrachten, meinte die Botschafterin: «Im Gegenteil, es liegt im wahren Interesse aller Partner, dass wir solche Evaluierungseinrichtungen schaffen und verbessern ... Für alle Beteiligten ist es vital, dass sie in die Lage versetzt werden, ihren Regierungen und gesetzgebenden Körperschaften zu berichten, dass die Mittel der Entwicklungshilfe gut und wirksam eingesetzt werden.»

Jeane Kirkpatrick wendete sich gegen den *«Mythos»*, dass eine *fortlaufende Steigerung* der Entwicklungshilfe *automatisch* die sich stellenden

Probleme lösen könne. Es genüge nicht, immer neue Entwicklungsprojekte zu beginnen, wenn die politischen Rahmenbedingungen nicht gegeben seien. Solche Projekte müssten *Produktionsanreize* vorsehen und die Effizienz fördern. Ohne sicherzustellen, dass die verfügbaren Ressourcen auf die wirksamste Weise Verwendung fänden, «würde man nicht nur die Hoffnungen der Menschen in der Dritten Welt enttäuschen, sondern auch die Erwartungen der Menschen in den Geberländern.»

Kritik von UNO-Insidern: «Glaubwürdigkeitskrise»

Besonders bemerkenswert – aber öffentlich bisher kaum bekannt – ist es, dass neuerdings auch UNO-Insider kritisch in die Debatte über die Wirksamkeit der Hilfe eingegriffen haben; wenn auch nur in UNO-internen Publikationen. Hervorzuheben ist in diesem Zusammenhang ein sensationeller Beitrag, *«Crisis of Credibility»*, welchen Raymond E. Kitchell, Chef der Zentralen Evaluierungseinheit der UNIDO (United Nations Industrial Development Organization), in den (internen) «UNDP-News» veröffentlicht hat[5]. Der Artikel wurde in ensprechenden – ebenfalls internen – Publikationen der UNO und der FAO nachgedruckt[6].

Für Kitchell steht fest, dass es innerhalb des UNO-Systems immer noch an einer ausreichenden *Kontrolle* bezüglich der *Effizienz und Entwicklungswirksamkeit* der technischen Hilfe fehlt. Wörtlich: «Nach der Projektgenehmigung gibt es fast keine systematische und anhaltende Beobachtung der Qualität und der Signifikanz. Keine Aufmerksamkeit wird der Frage gewidmet, inwieweit das Projekt, kombiniert mit heimischen Ressourcen, die erwartete Entwicklungswirksamkeit erreicht.» Es fehle zwar nicht an Richtlinien bezüglich einer verbesserten Kontrolle, aber diese fänden in der Praxis «wenig oder keine Beachtung» bei den Stellen, welche mit dem Entwurf oder der Durchführung von Projekten befasst seien.

Kitchell konstatiert, dass der Akzent aller Bemühungen auf «Management by inputs» liege und dass man das «Management by outputs» meist vernachlässige. Er qualifiziert das gegenwärtige System als einen *«Schubkarren»* («pork barrel»), welcher «Ressourcen ohne echte Rechenschaftslegung transferiert». Seine Kritik richtet sich an das UNDP (als die finanzierende Institution), an die mit der Projektdurchführung befassten (und dafür finanziell reichlich entschädigten) UNO-Sonderorganisationen und an die Empfängerländer.

Nach dem Anlaufen eines Projekts bezieht sich – so der Insider Kitchell – die Überprüfung gewöhnlich auf die rechtzeitige Bestellung und Lieferung der inputs. Die Zielsetzung wird «bei der Projektformulierung

und -genehmigung meist nur vage erörtert». (Im gleichen Sinne hat sich auch eine Studie der Gemeinsamen Inspektionsstelle der UNO – Joint Inspection Unit – vom Frühjahr 1983 bezüglich der Verwendung von UNDP-Mitteln geäussert[7]: «Das Hauptproblem besteht darin, dass zu viele Überprüfungen den Akzent auf den *Mittelabfluss* – ‚delivery of inputs' – und administrative Probleme legen, statt auf das Ausmass, in welchem die *Projektziele* verwirklicht worden sind.»)

Kitchell ermahnt die Projekt-Manager, Fragen der Qualität und der Wirksamkeit der Hilfe zum mindesten die gleiche Bedeutung einzuräumen wie dem Tempo der Durchführung und des Mittelabflusses. Es hat Gewicht, wenn er als Insider konstatiert, dass der Mangel an Vertrauen in das UNO-System manche Geber zur Zurückhaltung bei der Bemessung ihrer (freiwilligen) Beiträge veranlasst. Wörtlich: «Das Haupthindernis für erhöhte Beitragszahlungen ist das zunehmende Gefühl, dass das *System ineffizient und unwirksam* ist ... Wir können nicht beweisen, dass wir wirksam sind, da uns die objektiven Daten in verwertbarer Form fehlen.»

Dass Kitchell innerhalb des UNO-Systems mit seinem Pessimismus nicht allein steht, ergibt sich u. a. aus dem Artikel eines anderen hochrangigen Funktionärs, Winston Prattley (Regional Representative des UNDP für Südostasien), welcher ebenfalls in den UNDP-News erschienen ist[8]. Prattley, der über langjährige praktische Erfahrungen verfügt, kommt u. a. zu folgendem Schluss: «Das *System muss sich ändern,* wenn es glaubwürdig bleiben und die finanzielle Unterstützung behalten soll ... Es muss bereit sein, die Tatsache hinzunehmen, dass der Erfolg möglicherweise eine Verminderung der *quantitativen* Aspekte seiner Beteiligung zur Folge haben kann ohne Beeinträchtigung der fortgesetzten oder sogar erhöhten Bedeutung (vielleicht zu niedrigeren Kosten) in *qualitativer* Hinsicht.»

Pessimismus sogar in der FAO

Die kritischen Thesen Kitchells betreffend das unzulängliche Projekt-Management bei der technischen Hilfe im UNO-System sind im Falle der *FAO* (Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation) in internen Papieren bestätigt worden. Diese Papiere wurden den Kontrollinstanzen der FAO (insbesondere der Konferenz und dem FAO-Rat) niemals zugänglich gemacht. Ein durch Indiskretion bekannt gewordenes, von einem Beigeordneten Generaldirektor gezeichnetes internes Papier[9] des – von hochrangigen Funktionären besetzten – Field Programme Committee der FAO stellte 1983 bezüglich des Projekt-Management fest, dass der gegenwärtige Stand der laufenden *Projektüberwachung* «äusserst *unbefriedigend*» sei:

«Informationen, insbesondere aus dem Feld, sind nur mit grosser Verzögerung erhältlich. Die Verantwortung für die Überwachung ist in unklarer Weise zwischen administrativen und operationellen Einheiten aufgeteilt.» Weiter heisst es, dass die für die einzelnen Projekte erstellten *«Arbeitspläne»* in ihrer Anlage und Präzision «in vielen Fällen *nicht ausreichend»* seien. Sie erlaubten es den zuständigen Funktionären in Rom und im Feld nicht, «den Fortschritt bei der Projektdurchführung systematisch zu verfolgen». Die leitenden Funktionäre wurden daher um sorgfältigere Prüfung der Projektanträge ersucht.

Das Fehlen von Projektplänen nach dem neuesten Stand bedeutet – wie es in dem Papier heisst –, dass die «Projekt-Funktionäre nicht ausreichend in der Lage sind, die Angemessenheit von Anträgen auf Mittelbereitstellung zu beurteilen». Drastisch konstatiert das Papier, dass Informationen über den Mittelabfluss «normalerweise auf *gut Glück* ausgewertet» werden.

Zum Abrechnungssystem für Feldprojekte heisst es, dass es «nicht die Art von Informationen liefert, welche die Projekt-Funktionäre für eine effiziente Überwachung und Kontrolle benötigen». Die Unterlagen seien oft in ihrer Form zu *«kryptisch»*. Summarisch fasst das Papier zusammen: «Es ist klar, dass die Tätigkeit der Projekt-Funktionäre im Hauptquartier bezüglich der Projektüberwachung bestenfalls (!) *sporadisch* und *lückenhaft* ist.» Das Papier hält eine umfassende Reform des Projekt-Management der FAO für erforderlich.

Die Feststellungen in dem internen Papier werden in den wesentlichen Punkten durch einen Prüfungsbericht des External Auditor der Organisation bestätigt, welcher im November 1984 dem FAO-Rat vorlag. Danach sind die in den Projekt-Dokumenten gesetzten Ziele «häufig nicht ausreichend präzise und quantifizierbar definiert, um eine Bewertung oder Überwachung der Leistung zu ermöglichen». Nur in drei von 26 genauer geprüften Projekten fand der Externe Rechnungsprüfer die vorgeschriebenen Arbeitspläne. Bezeichnend für die Lage ist ferner, dass im Zeitraum 1982–83 nur 56 von insgesamt 925 Projekten einer Evaluierung unterzogen wurden.

Die Spitze der FAO, der grössten Sonderorganisation des UNO-Systems, befindet sich in einer pessimistischen Phase, soweit es sich um ihre Entwicklungshilfe-Aktivitäten handelt. Im letzten FAO-Rat liess der FAO-Generaldirektor im Zusammenhang mit den vom External Auditor gemachten Beanstandungen bezüglich des Projekt-Management durch seinen Stellvertreter erklären, dass er das Problem der Kontrolle der Feld-Projekte (Projektformulierung und -überwachung) *«sehr ernst»* nehme. Der FAO-Funktionär machte bei dieser Gelegenheit eine Bemerkung, die bisher keine Selbstverständlichkeit gewesen wäre: Die FAO müsse in problemati-

schen Fällen den Gebern und Nehmern ganz offen sagen, dass gewisse Projekte nicht annehmbar seien.

Trotz solcher Erklärungen bleibt abzuwarten, ob und inwieweit sich der FAO-Generaldirektor nunmehr endlich entschliessen wird, konkrete Massnahmen zur Verbesserung des völlig unzulänglichen Projekt-Management zu treffen. Die ablehnende Haltung der meisten Entwicklungsländer gegenüber einem verbesserten Kontroll- und Evaluierungssystem hat ihn bisher stets dazu veranlasst, die Problematik zu bagatellisieren, wenn nicht zu negieren. Im Jahr 1986 steht die Wahl des FAO-Generaldirektors bevor. Der gegenwärtige Amtsinhaber legt Wert darauf, ein drittes Mal für sechs Jahre gewählt zu werden ...

Entwicklungshilfe am Scheideweg

Die Zahl der Beispiele für den zunehmenden Entwicklungshilfe-Pessimismus liesse sich beliebig vermehren, und zwar für die bi- und die multilaterale Hilfe. In vielen Fällen hat die Hilfe nicht nur nicht geholfen, sondern geschadet, indem sie die Eigeninitiative der Empfängerländer lähmte. Daraus darf jedoch nicht gefolgert werden, dass sich äussere Hilfe künftig auf Katastrophenfälle beschränken könne. Aus politischen und humanitären Erwägungen muss Entwicklungshilfe für eine nicht absehbare Zukunft auch über Notstandslagen hinaus geleistet werden. Allerdings muss sichergestellt werden, dass die Hilfe auch «hilft», d. h. entwicklungswirksam ist. Soweit ein Transfer äusserer Ressourcen vorwiegend nur im Geberinteresse liegt, ist er nicht als echte «Hilfe» zu werten.

Die bisherigen Erfahrungen haben bewiesen, dass die Konzepte der Hilfe oft *unrealistisch* waren. Hinzu kommt, dass der Begriff «Entwicklung» vage ist und es wohl auch künftig bleiben wird. Weitgehende Übereinstimmung herrscht immerhin heute darüber, dass die Besserung der Lage der *ärmsten Bevölkerungsschichten* in den Entwicklungsländern zu den Hauptzielen jeder echten Entwicklungshilfe gehören muss (Stichworte: Bekämpfung der absoluten Armut und Deckung der «Grundbedürfnisse»). Wie immer man auch den Begriff der «Entwicklung» oder der Entwicklungsziele definiert – welcher in jedem Fall neben den wirtschaftlichen auch die sozialen und kulturellen Aspekte berücksichtigen muss –, so sollte heute mehr denn je eine fundamentale Erkenntnis Ausgangspunkt für jede Hilfe sein: Alle Strategien müssen auf eine Förderung der *Eigenanstrengungen* hinauslaufen. Eine solche Ausrichtung der Hilfe ist bisher keine Selbstverständlichkeit, auch wenn es viele diesbezügliche Lippenbekenntnisse gibt. Der Erfolg der Hilfe hängt entscheidend davon ab, ob

die Regierungen der Empfängerländer im Rahmen ihrer Eigenanstrengungen bereit und in der Lage sind, die erforderlichen Voraussetzungen für die wirksame Verwendung der äusseren Ressourcen zu schaffen. Die Hilfe kann praktisch kaum mehr als akzessorischen Charakter haben.

Abgesehen von Katastrophenhilfe ist Entwicklungshilfe nur dann sinnvoll, wenn zum mindesten mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit anzunehmen ist, dass die erwähnten Rahmenbedingungen gegeben sind oder geschaffen werden können.

Die Geber können – schon im Hinblick auf das begrenzte Ressourcenvolumen – ihre Hilfe nicht weiterhin mit halbgeschlossenen Augen geben. In dieser Beziehung ist das Konzept des partnerschaftlichen *Politikdialogs* relevant, welches der Entwicklungsausschuss der OECD wie folgt definiert hat: «Ein Meinungsaustausch, welcher anstrebt, grössere Klarheit und Kohärenz in den Politiken der Empfängerregierungen und grössere Übereinstimmung zwischen diesen Politiken und den Hilfsoperationen zu erzielen.» Der ganz auf die spezifischen Verhältnisse jedes einzelnen Landes abzustimmende Dialog ist ein Prozess des *wechselseitigen* Austausches von Informationen und Ideen über Optionen und Aktionen im entwicklungspolitischen Raum.

Dialog und Kontrolle

Im Idealfall kann der Politikdialog dazu beitragen, diskriminierende Entwicklungen zugunsten der ärmeren Bevölkerungsschichten abzuwenden. Da eines der Ziele des Dialogs die Steigerung der Effizienz und Entwicklungswirksamkeit ist, sollte eine laufende *gemeinsame Kontrolle* eine Selbstverständlichkeit sein. Das Konzept setzt eine Gesprächsbereitschaft bei den Empfängerländern voraus, die nicht in allen Fällen gegeben ist. Nicht wenige Entwicklungsländer (oder genauer gesagt: die an der Macht befindlichen Eliten) stemmen sich gegen den Politikdialog. Dabei fallen Reizworte wie «Einmischung» durch Bedingungen und Auflagen und sogar Souveränitätsverletzung.

Wenn Entwicklungshilfe wirklich die Entwicklung eines Landes (und nicht vorwiegend kommerzielle und politische Interessen des Gebers bzw. die Interessen der Eliten in den Empfängerländern) fördern will, so muss der Politikdialog zu einer Selbstverständlichkeit werden. Alle Anstrengungen sind zu unternehmen, um die Entwicklungsländer davon zu überzeugen, dass ein echt partnerschaftlich geführtes Gespräch vor allem in ihrem Interesse liegt. Der Dialog hat selbst dann Sinn, wenn alle Beteiligten sich der Tatsache bewusst sind, dass gewisse strukturelle Gegegenbeiten (poli-

tischer, sozialer und kultureller Natur) nicht von heute auf morgen radikal geändert werden können. Die grundsätzliche Bereitschaft zu Strukturveränderungen muss allerdings vorausgesetzt werden, da andernfalls die Hilfe dazu beitragen könnte, falsche Strukturen zu zementieren.

[1] P. T. Bauer: Reality and Rhetoric – Studies in the Economics of Development. London 1984. – [2] Gunnar Myrdal und Dudley Seers: The buck stops here: a new structure to bypass corruption. The Guardian, London 2. Juli 1982. – [3] V. Köhler: Neuer Begründungszwang: Dritte-Welt-Politik zwischen Hilfepessimismus und Notwendigkeit. Aussenpolitik, Hamburg 2/84. – [4] O. Matzke: Amerikanische Kritik an der Wirksamkeit multilateraler Hilfe. Neue Zürcher Zeitung 26. Juni 1984. – [5] R. E. Kitchell: Crisis of credibility. UNDP News. New York, November 1983. – [6] Autor und Titel s. Anm. 5: U. N. Secretariat News, New York 15. Juni 1984 und News, Field Staff Association of FAO, Rom, August 1983. – [7] Joint Inspection Unit der UNO: Bericht Nr. 83/5. Genf, März 1983. – [8] W. Prattley: Crisis of Opportunity. UNDP News. New York, Mai 1983. – [9] O. Matzke: Offene Missstände bei der FAO-Projektkontrolle – Ein brisanter interner Bericht. Neue Zürcher Zeitung 16. Mai 1983.

Visura
Treuhand-Gesellschaft
Société Fiduciaire
Società Fiduciaria

Seit 50 Jahren Partner für Steuern · Buchführung · EDV · Personalvorsorge · Branchenkonforme Betriebsberatung

Zürich, Aarau, Altdorf, Grenchen,
Lausanne, Luzern, Olten, St. Gallen, Solothurn, Stans