mittee for the subsidy element, non-repayable subsidies are more favorable from the cost-benefit standpoint where the interest paid on capital in the recipient country lies below the critical rate of 10 %. The German development-aid authorities only take a negative view of a development project if the economic interest-rate lies below 6 % to 8 %.

If one takes into account the transaction costs of development aid to be borne by the recipient countries and if one defines the aim of development-aid policy as the transfer of a certain subsidy-element benefit, then the transaction costs of development aid in the form of lending are higher than those for non-repayable subsidies. Moreover, the net benefit is accordingly lower.

The assessment of development aid in the form of credit from the donor's standpoint is, not least, a fundamental question underlying the granting of bilateral development aid. The stronger the motives of economic benefits are placed in the foreground, the more substantially their higher subsidy element costs may be recouped provided that the recipient countries do not react with countermeasures.

The domestic political dilemma for development aid provided as credit consists in the fact that the gross performances have to rise substantially more than the net performances to which the UNO target of 0.7 % relates. High growth rates in development aid evoke the greed of other governmental departments and they can easily tempt them into a discussion which proves detrimental to the ideal of cooperation with developing nations. With regard to the recipient countries, it is an essential feature of development aid in the form of credit that it involves more damage than benefit: the donors regard it as a gift, whereas the recipients deem it a burden and call for a remission of their debts.

Résumé

Comparée aux crédits d'aide au développement, les subventions non remboursables ont considérablement augmenté au cours des dernières années dans le cadre de la coopération bilatérale allemande pour le développement. Les deux formes d'aide font l'objet d'une évaluation comparative.

Si on part de la formule de calcul de la commission d'aide au développement de l'OCDE, on constate que les subventions non remboursables sont plus favorables du point de vue du rapport coûts/bénéfices lorsque les intérêts sur le capital dans le pays bénéficiaire se situe au-dessous de l'intérêt-seuil de 10 %. L'administration allemande de l'aide au développement juge qu'un projet de développement est négatif seulement lorsque l'intérêt économique pour le pays est inférieur à 6 au 8 %.

Si on tient compte des frais de transaction à supporter par les pays bénéficiaires de l'aide au développement et si on définit l'objectif de la politique d'aide au développement dans ce sens qu'un certain niveau de subvention doit être transféré, les frais de transaction de crédits de développement sont supérieurs à ceux des subventions non remboursables et produisent donc un bénéfice net moindre.

La question de savoir comment le donneur voit le crédit de développement est en définitive aussi une question de motif sous-jacent à l'aide bilatérale au développement. Plus le motif est l'intérêt propre économique, plus on aura tendance à récuperer les frais de subventionnement pour autant que les pays bénéficiaires ne réagissent pas avec des contremensures.

Le dilemme pour la politique intérieure consiste dans le fait que pour les crédits de développement les prestations brutes doivent augmenter beaucoup plus fortement que les prestations nettes auxquelles se rapporte l'objectif de 0,7 % établi par les Nations unies. Une croissance importante de l'aide au développement éveille les appétits d'autres ministères et peut facilement déclencher une discussion préjudiciable à l'idée de la coopération pour le développement. Quant aux pays en voie de développement, la nature même des crédits de développement fait qu'ils causent davantage de dommage politique qu'ils ne sauraient apporter de bénéfice: les donneurs les considèrent comme des cadeaux, les bénéficiaires les éprouvent comme une charge et demandent la remise de leurs dettes.

vierteljahresberichte Nr. 105, September 1986, S. 313-320

Michael Dauderstädt

Politikdialog: Die über Entwicklung nichts wissen, sprechen mit denen, die sie nicht wollen

1. „Politikdialog" – Der neue Schlauch

Die krisenhafte Entwicklung der Weltwirtschaft seit etwa 1973 brachte auch eine Krise derjenigen Konzepte mit sich, die bis dahin das wirtschaftspolitische Handeln dominiert hatten. Zwei ideologische Entwicklungen sind als die Eltern des neuen Ansatzes „Politikdialog" auszumachen, zwei Eltern, die wie alle Eltern eine enge Beziehung zueinander haben: einmal der Aufstieg konservativer, marktwirtschaftlicher Konzepte, die staatliche Eingriffe in die (Markt-)wirtschaft verurteilen; zum anderen in der entwicklungspolitischen Debatte im engeren Sinne die Abkehr von den Konzepten, die Unterentwicklung in erster Linie durch die Außenbeziehungen der Entwicklungsländer verursacht sehen und deshalb durch eine Neugestaltung dieser Beziehungen, insbesondere der Weltwirtschaftsordnung, bekämpfen wollen.

Der letztere Elternteil verdient hier unsere Aufmerksamkeit. Blicken wir zurück[1]: Der Weltwirtschaftsordnung die Schuld an der Unterentwicklung der Dritten Welt zu geben, hat eine lange Tradition (marxistische Imperialismustheorie, dependencia-Schule). Die Nord-Süd-Politik trug ihr wenig Rechnung, abgesehen vielleicht von Zollpräferenzsystemen. Politische Durchsetzungskraft gewann das Konzept einer NWWO erst mit den Erfolgen der OPEC. Mit ihr begann ein Politikdialog, der auch die Politiken der Industrieländer zum Gegenstand hatte, die letztlich die Weltwirtschaftsordnung konstituieren: vor allem die Währungs- und Handelspolitik und der Ressourcentransfer. Seine größte Errungenschaft dürfte das Lomé-Abkommen sein. Mit dem Scheitern der OPEC schwanden auch die Chancen der NWWO.

Die ideologische Gegenoffensive begann ebenfalls Mitte der 70er Jahre. Es sei dahin gestellt, inwieweit die Grundbedürfnisstrategie dazuzuzählen ist – einige Entwicklungsländer waren dieser Meinung. Ziemlich sicher dürfte die Menschenrechts-Kampagne von Moynihan und Carter darunter fallen. Beide Initiativen lenkten jedenfalls die Aufmerksamkeit auf die Politik und die Verteilungsstrukturen innerhalb der Entwicklungsländer, allerdings noch mit sozialreformerischem Impetus. Bezeichnenderweise stehen im neuen Konzept des „Politikdialogs" die Politiken der Industrieländer nicht mehr zur Debatte.

Ende der 70er Jahre machte sich der andere Elternteil, die konservative Wende, in ihrem Einfluß geltend: Nun ging es weniger um Menschenrechte und Grundbedürfnisse als um freie Märkte, Freihandel und die Verringerung staatlicher Kontrolle. Die Wirtschaftspolitik und insbesondere die Ordnungspolitik der Entwicklungsländer wurde für den Entwicklungserfolg bzw. -mißerfolg verantwortlich gemacht. Studien schienen den analytischen Sachverhalt zu belegen: je mehr Marktwirtschaft im Innern und Freihandel nach außen, desto erfolgreicher die Entwicklung[2]. „Reaganizing the Third World" schien das Allheilmittel gegen Unterentwicklung zu sein.

Blieb also nur noch, ein geeignetes Instrument zur Umsetzung der Theorie in die Praxis der Entwicklungsländer zu finden. Was als Instrument auftauchte, war – der „Politikdialog". Doch was hieß das konkret? Verschiedene Versionen tauchten auf.

Multilateral gedieh die EG am weitesten, die das Prinzip in einem Memorandum des Kommissars Pisani entwickelte, das eine

1 Zur jüngeren Ideengeschichte entwicklungspolitischer Ansätze vgl. Dauerstädt/Pfaller „Bestandsaufnahme und Bewertung neuer entwicklungspolitischer Ansätze", München/Köln/London 1984.

2 Um einige der Befürworter zu nennen: P. T. Bauer „Dissent on Development: Studies and Debates on Development Economies", Cambrige, Mass. 1972, B. Balassa „Policy Reform in Developing Countries", London 1977 und ders., „Development Strategies in Semi-industrial Economies" Baltimore 1982, A.O. Krueger „Liberalization Attempts in Developing Countries", Washington 1978, die Ifo-Studie im Auftrag des BMWi („Wirtschaftsordnung, sozioökonomische Entwicklung und weltwirtschaftliche Integration in den Entwicklungsländern", Bonn 1982), der Weltentwicklungsbericht 1983, vor allem Kap. 6, etc. .

Periode der Reflektion über die EG-Entwicklungspolitik abschloß.[3] EG-Missionen zur Formulierung von Strategien zur Nahrungsmittel-Selbstversorgung afrikanischer Länder arbeiteten in mindestens vier Ländern (Mali, Kenia, Ruanda, Sambia). Eine Aufnahme des Politikdialogs in das Lomé III-Abkommen scheiterte jedoch am Widerstand der AKP-Staaten. Die Weltbank entwickelte einen verwandten Ansatz im Rahmen ihrer Strukturanpassungsdarlehen, die über die Projektebene hinaus makroökonomische Politiken zur Anpassung an die hohen Ölpreise durch Kredite unterstützen sollte. Damit wurde gleichzeitig die Lücke zwischen den kurzfristigen IWF-Maßnahmen (die „Politikdialog" im klassischen Sinne sind) und den langfristigen Entwicklungsprojekten geschlossen. Auch das Development Assistance Committee (DAC) der OECD begrüßte den Politikdialog als Instrument zur Effektivierung der Entwicklungshilfe. Er betonte im 1983 Review und im 1985 Report die Notwendigkeit der Geber-Koordination. Die beiden Berichte lieferten eine lange Liste schon vorhandener Koordinationsgremien und -aktivitäten[4].

Bilateral kann man nur vereinzelt Ansätze beobachten. Das deutsche BMZ versuchte sich in einigen Fällen, ohne daß größere Erfolge bekannt geworden wären. Dies ist aber nicht weiter verwunderlich, da das Konzept (zumindest in allen seinen intelligenteren Versionen) ohnehin keine Wirksamkeit seitens eines einzelnen Gebers unterstellt. Daher steht die Anlehnung an größere multilaterale Programme von IWF und Weltbank im Vordergrund. Aber die Diskussion der ordnungspolitischen „Rahmenbedingungen" im Sinne stärkerer marktwirtschaftlicher Orientierung findet sich auch in den neuen entwicklungspolitischen Grundlinien der Bundesregierung und in einschlägigen Papieren des Wissenschaftlichen Beirats des BMZ.[5]

Schon der Rückblick auf die Entstehungsgeschichte des „Politikdialogs" und die jüngsten Versuche, ihn zu realisieren, verweisen rasch auf die Spuren älterer entwicklungspolitischer Anstrengungen in die gleiche (oder eine ähnliche) Richtung. Die Vermutung liegt nahe, daß es vielleicht gar nicht so neu ist, was da versucht werden soll. Sehen wir mal näher hin.

2. Politikdialog – Der alte Wein

In der Tat ist der Politikdialog fast so alt wie die Entwicklungszusammenarbeit selbst. Er hieß nur anders. Von Anfang an waren die Geber um die Effizienz und den sinnvollen Einsatz ihrer Mittel besorgt. Ein klassisches Instrument, beides sicher zu stellen, war die Entwicklungsplanung. Sie begann z. T. schon in kolonialen Zeiten[6] und wurde auch von den USA Anfang der 60er Jahre z. B. in der Zusammenarbeit mit Lateinamerika („Allianz für den Fortschritt") von den Nehmerländern gefordert. Entwicklungspläne waren mittel- bis langfristige, wirtschaftspolitische Selbstverpflichtungen der Entwicklungsländer, in die sich die Hilfe, d.h. konkret die Projekte, einordnen sollte. Sie sollten somit garantieren, daß die Makropolitiken des Entwicklungslandes mit den Projekten kompatibel waren. In der Realität hieß das allerdings oft, daß eine „shopping list" von Projekten mit Planungslyrik und -statistik garniert wurde.

Auch wenn mit dem Ende der Planungseuphorie Anfang der 70er Jahre die Entwicklungspläne an Bedeutung verloren, so blieb doch das Bedürfnis der Geber, Widersprüche und Zielkonflikte zwischen ihren jeweiligen Projekten untereinander und mit der nationalen Entwicklungspolitik des Entwicklungslandes zu vermeiden. Die klassischen Instrumente, dies zu erreichen, waren Verhandlungen zur Hilfeprogrammierung mit den Regierungen und der Geber untereinander[7].

Eine weitere traditionelle Ebene des Politikdialogs sind die Verhandlungen zwischen dem IWF und Schuldnerländern. Das Motiv des Dialogs ist weitgehend dasselbe wie in der Entwicklungszusammenarbeit: das Bedürfnis, die sinnvolle Verwendung von Krediten zu kontrollieren und die Kompatibilität mit den eigenen Politiken der Entwicklungsländer zu garantieren. Drei wesentliche Unterschiede: a) Das Ziel, das nicht Entwicklung allgemein, sondern Reduktion eines Zahlungsbilanzdefizites auf ein finanzierbares Maß lautet – was oft Entwicklung einschränkt. b) Der Zeithorizont, der beim IWF meist nur ein bis zwei Jahre umfaßt (Eben diese Beschränkung wurde durch die oben erwähnten Weltbankprogramme überwunden). c) Die Zwangslage des Schuldnerlandes, das keine anderen Außenfinanzierungsmöglichkeiten außer dem IWF mehr hat.

Schließlich bleibt noch eine Selbstverständlichkeit zu ergänzen: Zwischen den politischen, administrativen und wissenschaftlichen Eliten der Industrie- und Entwicklungsländer fand schon immer ein „Politikdialog" statt. Die Ausbildung von Fach- und Führungskräften der Entwicklungsländer in den Industrieländern, die bi- und multilaterale Konferenzmaschine, sie alle trugen zu einem regen Gedankenaustausch bei. Es kommt nicht von ungefähr, daß die Moden der Industrieländer sich so rasch auf die Entwicklungsländer übertragen. Cambridge, die französische Ecole Nationale d'Administration, das Economic Development Institute der Weltbank, Harvard, Fabianism, Planungseuphorie und -desillusion, Keynesianismus und Monetarismus, balanced and unbalanced growth, trickle-down und basic needs, die Liste der Institutionen und Strömungen, die das Denken und Handeln der Eliten prägten, kennt kein Ende, ganz zu schweigen vom hier weniger relevanten Marxismus, dem sowjetischen Modell und den hohen Schulen der RGW-Staaten, die alle auch ihre Anhänger haben.

Fassen wir zusammen: Der Politikdialog ist ein traditioneller Teil der Entwicklungszusammenarbeit. Seine jüngste Variante zeichnet sich im Inhalt, dem entwicklungspolitischen Ziel, durch eine einseitige Betonung der „freien Marktwirtschaft" und im Verfahren durch die verstärkte Forderung aus, koordiniert Druck seitens der Geber auszuüben. Im Zyklus entwicklungspolitischer Moden muß er als eine von mehreren Reaktionen auf den Hilfepessimismus gesehen werden.

Um seine Erfolgschancen einzuschätzen, wollen wir versuchen, diese Aspekte getrennt zu analysieren. Es gilt also die beiden folgenden Fragen zu beantworten:

a) Inwieweit könnte eine verstärkte marktwirtschaftliche Orientierung den Entwicklungserfolg garantieren?
b) Inwieweit ist der Politikdialog ein geeignetes Instrument, um eine derartige Orientierung in der Wirtschaftspolitik der Entwicklungsländer durchzusetzen?

3. Mehr Entwicklung durch mehr Marktwirtschaft?

Zunächst ist eine These zweifellos von Bedeutung, die konservative Entwicklungsforscher seit längerer Zeit vertreten, daß nämlich der Entwicklungserfolg bzw. -mißerfolg mehr von den Strukturen und Politiken im Entwicklungsland als von den äußeren, weltwirtschaftlichen Gegebenheiten abhängt. Sonst wäre z.B. die sehr unterschiedliche Entwicklung der einzelnen Entwicklungsländer in einer prinzipiell für alle gleichen globalen Umwelt nicht erklärbar. Dies gilt insbesondere auch für den Einfluß der Entwicklungshilfe und anderer entwicklungspolitischer Instrumente. Weder ist der Entwicklungserfolg mit der Höhe der empfangenen Hilfe signifikant korreliert, noch können alle Entwicklungsländer die ihnen zugestandenen Handelspräferenzen gleich effizient nutzen. Allerdings wäre es falsch, daraus zu schließen, daß etwa die Höhe der Rohstoffpreise für die Entwicklung der Exporteure irrelevant sei – wie am Beispiel des Erdöls offensichtlich ist. Ebenso gibt es Beispiele erfolgreicher Entwicklungshilfe: Südkorea und Taiwan verdanken ihren Erfolg u.a. massiver amerikanischer Hilfe, aber auch einer Entmach-

3 Vgl. EG-Kommission „Memorandum zur Entwicklungspolitik der Europäischen Gemeinschaft" („Pisani-Memorandum") Brüssel 1982.

4 Vgl. OECD-DAC, „Development Co-operation. Efforts and Policies of the Members of the Development Assistance Committee" (1983 Review), Paris 1983, S. 119 ff. (Liste auf S. 126 f.) und OECD-DAC, „Twenty-Five Years of Development Cooperation. A review" Paris 1985, S. 195-209.

5 Vgl. die Grundlinien, insbesondere die Punkte 42. Verbesserung der Wirksamkeit, 43. Rahmenbedingungen, 44. Politikdialog und 45. Koordinierung, sowie zum Gutachten des Beirats („Wirtschaftsordnung und Entwicklungserfolg", Köln 1985) den Artikel von O. Matzke in der NZZ v. 13.3.86.

6 So verlangten die Briten schon ab 1946 Pläne (vgl. Conyers/Hills, „An Introduction to Development Planning in the Third World", Chichester etc. 1984, S. 43).

7 Vgl. die oben schon erwähnten Weltbank-, UNDP- und anderen Koordinierungsgruppen, die die OECD in ihren Überblicken (siehe FN 3) beschreibt.

tung traditioneller Eliten nach dem zweiten Weltkrieg.[8]

Wenn also die internen Strukturen und Politiken über den Entwicklungserfolg entscheiden, so stellt sich in unserem Kontext die Frage, ob sich marktwirtschaftliche oder staatsinterventionistische bzw. planwirtschaftliche Systeme besser und schneller entwickeln. Die statistische Analyse liefert leider keine eindeutige Antwort; insbesondere der holzschnittartige Vergleich von Marktwirtschaft und Sozialismus hält einer genaueren Untersuchung nicht stand.[9] Die mühselige Analyse des Einzelfalls bleibt also dem Entwicklungspolitiker nicht erspart. Er muß in jedem Land für jede Entwicklungsphase und unter Berücksichtigung der gewachsenen Strukturen entscheiden, welcher Mix von marktwirtschaftlichen und staatsinterventionistischen Maßnahmen optimal zur Entwicklung beiträgt.[10]

Einer weiteren Verallgemeinerung muß deshalb auch entgegengetreten werden: der generellen Forderung nach „Entstaatlichung"[11] und einseitiger Unterstützung der Privatwirtschaft.[12] Weder durch das eine noch durch das andere läßt sich jene Aufgabe erfüllen, die im Zentrum der Entwicklungspolitik stehen müßte: die Entfaltung der „privaten" Initiative jener Milliarden armer Produzenten, denen es an Know how, Kapital und politischer Macht fehlt, um die möglichen Ergebnisse einer solchen Initiative zu erzielen und sie vor Enteignung zu schützen (und zwar in erster Linie nicht durch den Staat, sondern durch den Markt und/oder lokale „Unternehmer-Politiker", die berüchtigten Eliten der Dritten Welt). Nicht (nur) die Entstaatlichung der Wirtschaft, sondern (auch) die Entprivatisierung des Staates ist eine der wesentlichen Bedingungen erfolgreicher und sozialer Entwicklung in der Dritten Welt. Solange der Staat dort in erster Linie der „Selbstprivilegierung der Staatsklassen"[13] dient, kann es keine Fortschritte in diese Richtung geben. Mehr Markt mag dabei durchaus von Nutzen sein, denn es sind in erster Linie Marktunvollkommenheiten im weitesten Sinne, von denen diese Eliten profitieren. Sie zu beseitigen, erfordert allerdings einen starken Staat, der im Interesse der Mehrheit handelt.

Das Ziel des Politikdialogs, die Stärkung der Marktwirtschaft in den Entwicklungsländern, hat sich zwar als ein eher zu hinterfragendes Ziel erwiesen, aber prüfen wir trotzdem, inwieweit das Instrument des Politikdialogs geeignet ist, es zu erreichen.

3. Schlechte Aussichten für entwicklungspolitische Kooperationsmodelle

Das Interesse einer Nation an der „Entwicklung" einer anderen Nation ist zunächst ein Novum in der Geschichte der internationalen Beziehungen. Vor 1945 war es so gut

8 Vgl. B. Cumings „The Origins and Development of the North East Asian Political Economy: Industrial Sectors, Product Cycles and Political Consequences" in: International Organization 38/1 Winter 1984.

9 Zur Kritik der in FN 2 genannten Ifo-Studie, die zu den einseitigsten Vertretern der These einer Überlegenheit der Marktwirtschaft zählt, vgl. u. a. Dauderstädt/Pfaller 1984, a.a.O., S. 85 f., M. Dauderstädt „Entwicklungspolitik – Politik ohne Entwicklung. Eigenanstrengungen, Ordnungspolitik und Politikdialog im Nord-Süd-Verhältnis" Bonn 1984, S. 13 und – am detailliertesten – Wilkens u. a. „Wirtschaftliche, soziale und politische Bedingungen der Entwicklung. Ein Beitrag zur Erklärung von Entwicklungserfolgen in Ländern der Dritten Welt", München/Köln/London 1985, S. 69 ff., insbesondere S. 82 ff., die nochmals zusammengefaßt wurde in D. Schumacher „Marktwirtschaft: Kein Patentrezept für Entwicklungsländer" DIW-Wochenbericht 48/1985, S. 547 ff..

10 Vgl. die zusammenfassende Beurteilung von Fertig/Kebschull „Auswirkungen von Eigenanstrengungen auf den Entwicklungsprozeß", München/Köln/London 1985, S. 361 ff., die auch die folgenden Thesen zur „Entstaatlichung" und Rolle der Privatwirtschaft stützen.

11 Leider muß auch W. Pinger (Vorsitzender der Arbeitsgruppe wirtschaftliche Zusammenarbeit der CDU/CSU-Bundestagsfraktion) seine inhaltlich viel abgewogeneren Gedanken in E+Z 2/86, S. 9 f. („Zukunftsaufgaben: Entstaatlichung, Handwerks- und Kleinbauernförderung") unter einem solchen verfehlten, konservativen Schlagwort vermarkten.

12 Zur Dialektik dieser drei Aspekte ausführlicher: M. Dauderstädt 1984, a.a.O., S. 14.

13 Vgl. H. Elsenhans „Abhängiger Kapitalismus oder bürokratische Entwicklungsgesellschaft. Versuch über den Staat in der Dritten Welt", Frankfurt/New York 1981 und ders., Nord-Süd-Beziehungen. Geschichte – Politik – Wirtschaft" Stuttgart etc. 1984, sowie seinen zusammenfassenden Aufsatz in der Nr. 101 der Vierteljahresberichte.

wie gar nicht vorhanden und danach setzte es sich auch nur unter dem Einfluß der Ost-West-Systemkonkurrenz und der Ablösung der kolonialen Beziehungen durch die (neokolonialen) Beziehungen zwischen formell unabhängigen Ländern durch. „Hilfe", d.h. öffentlicher Kapitaltransfer zu ermäßigten Bedingungen, als Instrument, die Entwicklung eines anderen Landes zu fördern, war noch außergewöhnlich.[14] Zu Beginn der Bretton-Woods-Ära bestand zwar schon ein Interesse an (Wiederaufbau und) Entwicklung, aber sie sollten eher durch Freihandel, private Investitionen und solide Wirtschaftspolitik in den unterentwickelten Ländern erzielt werden. Die Bereitschaft zur „Hilfe" nahm mit der außenpolitischen Herausforderung zu. Der Sieg der Kommunisten in China, der Koreakrieg führte zu einem ersten Anstieg der Militärhilfe an Frontstaaten, die schon von Wirtschaftshilfe begleitet war. Die Revolution in Kuba und die sowjetische (Hilfe-)Offensive in der Dritten Welt (z. B. Assuan-Damm) leiteten die zweite Expansionsphase ein.

Es kann hier nicht der Ort sein, die Geschichte der Entwicklungshilfe nachzuzeichnen.[15] Diese Geschichte zeigt jedoch, daß es in erster Linie außenpolitische Interessen waren, auf die sich die Entwicklungshilfe gründete. „Entwicklung" als solche war nicht so sehr das Ziel der Zusammenarbeit, als vielmehr ein Mittel, um Stabilität und pro-westliche Orientierung herzustellen. Neben diese außenpolitischen Interessen traten außenwirtschaftliche: Erschließung und Sicherung von Absatzmärkten, Rohstoffzufuhr und Auslandsinvestitionen. Diese Ziele schienen ebenfalls mit dem Entwicklungsziel vereinbar zu sein. Die Organisation der Entwicklungszusammenarbeit hat schließlich noch ein administratives und institutionelles Eigeninteresse hervorgebracht, das heute die konkrete Ausgestaltung der Entwicklungshilfe neben den beiden o.g. Interessen wesentlich bestimmt. Nur Optimisten glauben, daß sich gegen diese Dreifaltigkeit von Außenpolitik, Außenwirtschaft und Hilfeverwaltung das Entwicklungsziel behaupten kann.[16]

Das Entwicklungsziel als solches ist jedoch bei weitem komplexer, vor allem in den Augen der Entwicklungsländer selbst. Es ist inzwischen durchaus fraglich, inwieweit es mit den Oberzielen der politischen Stabilität und des gegenseitigen wirtschaftlichen Nutzens von Nord und Süd vereinbar ist. Wirtschaftliche Entwicklung verändert die Einkommenschancen großer Gruppen und somit die sozialen Strukturen in den Entwicklungsländern – ein Prozeß, der kaum ohne politische Konflikte abgehen dürfte. Wachsende wirtschaftliche und politische Macht der Entwicklungsländer kann auch – zumindest zeitweilig – die Interessen der Industrieländer gefährden (z. B. Fertigwarenexporte, Rohstoffkartelle).

Jedwedes entwicklungspolitische Kooperationsmodell muß sich also in einem Politikumfeld behaupten, das von anderen Politiken und Interessen dominiert wird. Es kann sich nur in dem Maße durchsetzen, wie es mit diesen nicht kollidiert, sei es, weil die anderen Interessen dort ein Vakuum hinterlassen (z. B. in strategisch und ökonomisch „uninteressanten" Ländern), sei es, weil sie mit dem entwicklungspolitischen (zufällig) zusammenfallen. Der Politikdialog dürfte allerdings sowohl in seinem Inhalt als auch von seinem Durchsetzungsmodus voll auf Kollisionskurs liegen.

4. Der außenpolitische Kollisionskurs des Politikdialogs

An zwei Fronten hat der Politikdialog mit unkooperativen Gesprächspartnern zu rechnen: a) auf der Seite des Entwicklungslandes mit der dortigen Regierung, b) auf der Seite der anderen Geber.

ad a): Schon die Erfahrungen der IWF-Stabilisierungsprogramme zeigen, welche Konflikte zwischen einem (multinationalen)

14 Auch wenn internationale Kredite schon immer Instrumente der internationalen Politik waren (vgl. A. Vagt, „Bilanzen und Balancen. Aufsätze zur internationalen Finanz- und zur internationalen Politik", hrsg. von H.-U. Wehler, Frankfurt/M. 1979).

15 Einen kurzen Überblick gibt J. Edelman Spero „The Politics of International Economic Relations", New York 1985, S. 179 ff. oder aus mehr offizieller Sicht OECD-DAC, „Twenty-Five Years of Development Co-operation. A Review" Paris 1985, S. 39 ff.

16 Die OECD (vgl. OECD-DAC, a.a.O., S. 14) vertritt naturgemäß eine solche optimistische Position; zur Kritik daran vgl. M. Dauerstädt 1984, a.a.O., S. 18 ff.

Geber, der Politikänderungen verlangt, und Entwicklungsländer-Regierungen entstehen. Und es wäre falsch, anzunehmen, daß dies nur daran liegt, daß IWF-Konditionen in der Regel schmerzhaft sind. Praktisch alle Politikänderungen im Visier des Politikdialogs sind nicht verteilungsneutral, sondern betreffen im Gegenteil das Einkommen großer Gruppen und/oder die Privilegien wichtiger Eliten. Abgesehen vom Inhalt läßt sich nun mal kein Land, erst recht kein normalerweise nationalistisches Entwicklungsland gern von außen seine Politik vorschreiben. Obendrein dürften die Geber in den seltensten Fällen in der Lage sein, die volle Verantwortung für die von ihnen geforderten Politiken zu übernehmen. Niemand kann die Wirkung wirtschaftspolitischer Maßnahmen mit Sicherheit vorhersehen und bei weitreichenden, ordnungspolitischen Entscheidungen mögen die Folgekosten die Kapazitäten der Entwicklungshilfe bei weitem übersteigen.

Da ein Entwicklungsland in der Regel zur Finanzierung eines Projektes nicht auf einen Geber angewiesen ist, läßt es sich auch nichts von einem Geber sagen (Ausnahme: IWF). Häufig ist die Lage umgekehrt: Zahlreiche Geber konkurrieren um die wenigen guten Projekte. Nur ein koordiniertes Vorgehen kann also Erfolg versprechen – dies aber führt uns zu Punkt b).

ad b)): Für jedes Geberland stellt die Entwicklungspolitik ein wichtiges Instrument seiner Außenpolitik gegenüber der Dritten Welt und – in geringerem Umfang – seiner Außenwirtschaftspolitik dar. Dies gilt für die wichtigen Geberländer USA, Frankreich und Großbritannien in besonderem Maße. Deren (und der anderen OECD-Länder) grundsätzliche außenpolitische, -wirtschaftliche und entwicklungspolitische Präferenzen mögen noch nahe beieinander liegen, aber daneben gibt es noch die Mitgliedsstaaten von RGW und OPEC, multilaterale Geber ohne Mehrheitskontrolle der OECD im UN-Bereich (19 UN-Organisationen!)[17], mehrere hundert Nicht-Regierungs-Organisationen und private „Geber" wie Banken, Exportkredit-Institutionen und Investoren. Selbst die öffentliche Hilfe wird oft von mehreren Organisationen innerhalb eines Geberlandes verwaltet, die unterschiedliche Prioritäten und institutionelle Rivalitäten haben mögen. Für alle diese Geber ist das Entwicklungsziel ein ihren nationalen, institutionellen Eigeninteressen nachgeordnetes Ziel, das sicher oft damit vereinbar sein mag – zumal, wenn „Entwicklung" das formale Ziel der betreffenden Institution ist.

Koordination ist in einem auf das langfristige Entwicklungsziel ausgerichteten Prozeß, der obendrein unter einer Vielfalt konkurrierender Ziele leidet, kaum durchführbar. Die vergangenen Erfahrungen sprechen ebenfalls dagegen. Lediglich im Fall einer deutlichen Krise, in der ein bestimmtes Ziel, z. B. die Wiederherstellung der Zahlungsfähigkeit eines Landes, absolute Priorität gewinnt, gelingt diese Koordination.[18] Ähnlich mag es im Fall schwerer Naturkatastrophen oder akuter Hungersnöte sein.

5. Vom Politikdialog zu Bündnisstrategien mit Entwicklungsträgern

Die vom Politikdialog angestrebten Politikänderungen greifen massiv in die Innenpolitik der Entwicklungsländer ein. Zwangsläufig konstituiert sich über diesen Dialog ein System von Bündnissen und Feindschaften zwischen Gruppen innerhalb der Entwicklungsländer und der Geberländer. Auf der einen Seite der Geberländer mag es in erster Linie die Regierung als solche sein, die somit außenpolitisch eine bestimmte Gruppierung in den Entwicklungsländern unterstützt, die ihrerseits ebenfalls die dortige Regierung ist (oder nicht). Dieser Tatsache ist man sich auch beim IWF bewußt, wie unterschiedliche Auflagen für politisch mehr oder weniger stabilisierungswürdige und -bedürftige Regierungen belegen.[19]

17 Vgl. OECD-DAC 1985, a.a.O., S. 195.

18 Vgl. C. Prout: „Finance for Developing Countries: An Essay", in: A Shonfield (ed.): „International Economic Relations of the Western World", London 1976, S. 360-404. Prout schreibt dort: „Whereas co-operative ventures proved extremely difficult to mount, let alone to operate successfully, in normal times, they made remarkable headway in the white heat of crisis – a conclusion which adds some weight to the contention that whereas nation states are weak at contingency planning, they are rather effective at crisis management." (S. 360).

19 Vgl. allgemein zu den politischen und gesellschaftlichen Aspekten der IWF-Maßnahmen: D. Radke „Auflagenpolitik und Politik-Dialog in der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit" Berlin (DIE) 1985 und als Fallstudie B. Stallings „Portugal and the IMF: The Political Economy of Stabilization" in J.B. de Macedo/S. Serfaty (eds.) „Portugal Since the Revolution: Economic and Political Perspectives" Boulder 1981, S. 118 ff., wo sie die Auflagen für Portugal mit denen für England und Italien vergleicht.

20 Wie schon 1962 J.D. Montgomery in seinem „The Politics of Foreign Aid. American Experiences in Southeast Asia", New York, S. 148 feststellte.

21 Vgl. H. Elsenhans a.a.O.

Auf der Ebene der Regierungen mag dies vergleichsweise einfach sein und dem traditionellen Konzept der Stabilisierung eines verbündeten Regimes entsprechen. Schon in diesem Fall setzt sich die entsprechende Regierung eines Industrielandes der innenpolitischen Kritik aus, wenn sie befreundete, aber repressive und entwicklungsfeindliche Entwicklungsländerregierungen unterstützt. Bekanntlich gibt es durchaus den Fall, wo Geber-Regierungen die Opposition unterstützen – bis hin zur quasi-militärischen Hilfe, z. B. der USA an „Contras" und UNITA. Offensichtlich besteht unter allen Gebern – weder den westlichen, erst recht nicht unter Einschluß der RGW- und OPEC-Geber – keine Einigkeit darüber, welche Länder und welche Gruppen innerhalb der Länder Unterstützung verdienen. Hoch differenzierte, demokratische Systeme der Entwicklungszusammenarbeit wie in der Bundesrepublik helfen – z. T. über Nicht-Regierungs-Organisationen – sogar gleichzeitig konkurrierenden oder verfeindeten Parteien und Gruppen in Entwicklungsländern. Das Entwicklungsziel hat sich diesen Bündnisstrategien meist unterzuordnen. Unter Androhung von Hilfeentzug Reformen von Regimen zu erzwingen, die man eigentlich stabilisieren will, ist praktisch unmöglich.[20]

Eine Entwicklungspolitik, die sich dieser Zusammenhänge bewußt ist, muß also eine Bündnisstrategie konzipieren, die

- in den Industrieländern innenpolitisch durchsetzbar ist,
- in den Entwicklungsländern jene Gruppen unterstützt, die einen wirklichen Entwicklungsprozeß tragen können, und
- mit den vorhandenen (oder neuen) Instrumenten außenpolitisch umgesetzt werden kann.

Ein solches Modell wäre etwa das „linkskeynesianische" von Elsenhans[21], der ein Bündnis zwischen den Armen in den Entwicklungsländern und der Arbeiterbewegung in den Industrieländern im Rahmen eines globalen, auf Steigerung der Massenkaufkraft gestützten Wachstums- und Entwicklungsmodells vorschlägt. Die Entwicklungszusammenarbeit soll – durchaus im Sinne des Politikdialogs – an eine entsprechende Wirtschaftspolitik in den Entwicklungsländern gekoppelt sein. Eine tragfähige innenpolitische Koalition in den Industrieländern für diese Politik gibt es (noch) nicht, ganz zu schweigen von den Entwicklungsländern.

Das „herrschende" Modell des Politikdialogs der weltweiten Freisetzung der Marktkräfte dürfte vor allem an seiner fehlenden Bündnisstrategie scheitern. Seine Markteuphorie unterstellt eine funktionierende Vielfalt „freier", kleiner Produzenten, die es nur vom Joch des Staates zu befreien gelte. Diese existiert so nicht und, wo es sie gibt, steht sie politisch und gesellschaftlich auf der „falschen" Seite der globalen konservativen Bündnisstrukturen. Diese Seiten zu wechseln, dürfte nicht ganz einfach sein – so wünschenswert es wäre. Darüber sollten vereinzelte Erfolge (die sich als solche auch erst noch erweisen müssen) wie auf den Philippinen nicht hinwegtäuschen.

Summary

The idea of "policy dialogue" between the donors and receivers of development assistance arose recently out of the donors' growing conviction a) that the policies of the receiving countries are the crucial determinants of development success and failure and b) that these policies should stress the freedom of the market forces and reduce government intervention in the economy. The practice of policy dialogue, however, has been almost as old as development assistance itself – an outstanding example being the IMF-sponsored stabilization programmes. As an instrument of promoting Third World development, policy dialogue suffers from several weaknesses: policy recipes recommended by donors are often

inadequate and, if applied, counter-productive. Besides, the two dialogue partners are not at all unanimously and unconditionally interested in "development". Incompatibility of interests and of opinions leads to conflicts between donors and receivers of aid as well as between different donors. Bilateral donors in general have insufficient leverage to impose their views. Donor coordination, in turn, can seldom be achieved. To make policy dialogue more effective, alliances would have to be formed between donors and the "right" groups within LDCs.

Résumé

L'idée d'un «dialogue politique» entre les donneurs et les bénéficiaires d'aide au développement est apparue récemment à la suite de la conviction croissante qu'acquièrent les donneurs a) que la politique des pays bénéficiaires est l'élément crucial qui décide de la réussite et de l'échèc du développement et b) que cette politique devrait insister sur la liberté des forces du marché et diminuer les interventions des gouvernements dans l'économie. La pratique de ce dialogue politique, cependant, est presque aussi vieille que l'aide au développement elle-même, comme le montre l'exemple remarquable des programmes de stabilisation préconisés par le FMI. Comme instrument pour promouvoir le développement du tiers monde, le dialoque souffre de différents points faibles: les recettes politiques recommandées par les donneurs sont souvent inadéquates, et lorsqu'elles sont appliquées, elles agissent à l'encontre de l'objectif recherché. En outre, les deux interlocuteurs ne sont pas du tout unanimement et inconditionellement intéressées au «developpement». L'incompatibilité des intérêts et des opinions conduit à des conflits entre les donneurs et les bénéficiaires de l'aide aussi bien qu'entre différents donneurs. Les donneurs agissant sur un plan bilatéral n'ont en général pas le pouvoir d'imposer leur point de vue. La coordination des donneurs, en revanche, ne peut être réalisée que très rarement. Pour rendre le dialogue politique efficace, des alliances devraint être conclues entre donneurs et groupes «appropriés» parmi les pays moins développés.