

Phänomen der Dekolonisation rechtlich zu erfassen.

Insgesamt bietet das Werk zu allen Problemen der Rechtsentwicklung der genannten Gebiete eine unerschöpfliche Fülle an Material und dezidierte Stellungnahmen zu allen strittigen Fragen. Für die deutsche rechtsvergleichende Wissenschaft, die hinsichtlich der überseeischen Länder erst in ihren Anfängen steht, stellt es darum ein unentbehrliches Hilfsmittel dar.

Brun-Otto Bryde

KURT HESSE

### Das System der Entwicklungshilfen

Berlin 1969 (Verlag Duncker und Humblot),

440 Seiten, Preis DM 64

Nach dem zweiten Weltkrieg ist die Erschließung der sog. Entwicklungsländer Gegenstand weltweiter Überlegungen und Anstrengungen gewesen. Die Heranführung der in ihrer Entwicklung zurückgebliebenen Völker an Wissen und Wohlstand der Industrienationen hat jedoch mit dem Fortschritt der „Reichen“ nicht Schritt halten können, auch wenn die Entwicklungshilfe bedeutsame Dynamisierungswirkungen gehabt hat. Entwicklungsländer und Industrieländer sind sich heute im Grunde darin einig, daß das jetzige Angebot an Entwicklungshilfe keineswegs dem Bedarf entspricht. Zur Überwindung dieser Lücke bedarf es jedoch neben der quantitativen Überlegung — wie sie sich beispielsweise in der Ein-Prozent-Klausel niederschlägt — auch der Berücksichtigung der qualitativen Aspekte, der internen und externen Effizienz der Entwicklungshilfe. Manche Geber haben in den vergangenen Jahren Ziele, Organisation und Methoden ihrer Entwicklungshilfepolitik einer Prüfung unterzogen. Wie vielgestaltig und unkoordiniert, wie einseitig und doppelgleisig, wie vielfältig und verworren, wie funktionsgerecht und verschwenderisch zugleich der organisatorische Aufbau der jetzigen Entwicklungshilfen dennoch ist, darüber gibt das kürzlich erschienene dritte große Werk

zu Problemen sozioökonomischer Entwicklung des Marburger Wirtschaftswissenschaftlers, Professor Kurt Hesse, bededtes Zeugnis.

Für den Zweck seines Buches versteht der Verfasser unter System die „Zusammenfassung der grundlegenden Gedanken und organisatorischen Gestaltung der Hilfen“. Bei dieser Begriffsfassung läßt sich der Titel des Buches auch bei dem sich jetzt darbietenden Bild der Entwicklungshilfen sicherlich rechtfertigen. Verstünde man System hingegen als „klaren, sinnvollen Aufbau“ oder als „ein einheitlich geordnetes, auf allgemeine Grundsätze zurückgeführtes Ganzes“ (Brockhaus), so wird man — dies mag ein entscheidender Eindruck für jeden Leser sein — wohl zu dem Schluß kommen, daß die heutige Organisation der Entwicklungshilfen wenig Systematisches an sich hat, daß sie des klaren, sinnvollen Aufbaus entbehrt, daß sie weder ein einheitlich geordnetes, noch ein auf allgemeine Grundsätze zurückgeführtes Ganzes darstellt.

In der Möglichkeit zu einem solchen „Erhellungsprozeß“ beizutragen, liegt unter anderem der Wert dieses Buches. Gerade an der Schwelle der zweiten Entwicklungsdekade besteht die Notwendigkeit der Bestandsaufnahme, der Beschreibung des Bestehenden; es kann und muß u. a. gefragt werden, welche Veränderungen im jetzigen Aufbau der Entwicklungshilfen notwendig und vorrangig sind, um die — bei zunehmender Resignation bei den Gebern — keineswegs geringer gewordenen Probleme der Entwicklungsländer rascher und wirkungsvoller zu lösen und die vielfältigen Initiativen nicht in allgemeine Frustration münden zu lassen.

Der Verfasser geht einleitend auf die Problematik der Entwicklungshilfen ein, gibt einen Überblick über Herkunft, Charakter und Erscheinungsformen und versucht, sie zu systematisieren. Der Hauptteil des Buches ist jedoch der Darstellung der bestehenden Organisationen gewidmet, die in solche auf interkontinentaler, auf kontinentaler bzw. regionaler und auf nationaler Ebene und in Organisationen auf verschiedenen Ebe-

nen getrennt werden, was sich jedoch nicht immer konsequent durchführen läßt (z. B. OECD, Asiatische Entwicklungsbank). Zunächst werden die Vereinten Nationen und verschiedene ihrer Unterorganisationen behandelt, dann die Weltbank, der Internationale Währungsfonds, das GATT, die OECD, die EWG, der Colombo-Plan. Danach folgt die Betrachtung der Entwicklungstätigkeit verschiedener Bündnissysteme (NATO, CENTO, SEATO, OAS, Allianz für den Fortschritt), dem sich eine synoptisch gemeinte Darstellung der Entwicklungshilfen des Ostblocks anschließt, die sich im wesentlichen jedoch auf die Länderhilfen der Sowjetunion bzw. Chinas bezieht (und damit an andere Stelle gehörte). Eine Analyse der internationalen Rohstoff- und Warenabkommen leitet über zur Betrachtung der Interamerikanischen und Asiatischen Entwicklungsbank und afrikanischer Entwicklungsträger. Die Hilfen einzelner Geberländer werden am Beispiel der USA, der BRD, Großbritanniens, Frankreichs, Japans und der Schweiz aufgezeigt, während die Hilfen der Genossenschaften, der Gewerkschaften und der Kirchen bzw. Missionsgesellschaften (diese am Beispiel Deutschlands) unter der Rubrik Organisationen auf verschiedenen Ebenen abgehandelt werden.

Die Darstellung erfolgt — aber in stark abgewandelter Form — meist so, daß zunächst das Entstehen der Organisationen geschildert und ein Überblick über die Entwicklung bis 1969 gegeben wird; vereinzelt unternimmt der Verfasser dann eine abschließende Beurteilung in organisatorischer Hinsicht und für die Gestaltung der Hilfen selbst. So kommt er bei der Betrachtung der deutschen Entwicklungshilfe zu dem Schluß: „Die Erfahrungen . . . gehen eindeutig in die Richtung, daß es einer Lenkung aller Maßnahmen der öffentlichen und privaten Hand von oberster Stelle und damit einer Entwicklungspolitik bedarf, die alle Planungen und Hilfeleistungen kennt, beobachtet, koordiniert und gegeneinander abgrenzt“. (S. 320)

Licht in das internationale Gestrüpp von Einflußnahmen und Zuständigkei-

ten zu bringen ist eine schwierige und verdienstvolle Arbeit zugleich, die an die Kapazität eines einzelnen hohe Anforderungen stellt. Vollständigkeits- und Übersichtlichkeitsstreben sind hier wahrscheinlich Konfliktsfälle. Dennoch mag man bedauern, daß beispielsweise die Hilfe „kleiner Geberländer“ — wie z. B. Schweden, Israel, Jugoslawien — im Rahmen der bilateralen Entwicklungshilfe nicht dargestellt wird, deren Bedeutung ja nicht nur darin liegt, daß sie — was sich bei Auslandsreisen leicht bestätigt — ein sozial-psychologisch positives Image voraushaben, sondern auch neue und erfolgversprechende Ansätze in Zielsetzung, Organisation und Methode bieten mögen. Der unterschiedliche Aufbau der Beiträge (z. B. Großbritannien, Frankreich) bei Verwendung eines nicht einheitlichen „Fragebogens“ macht die Ergebnisse zum Teil auch nicht direkt vergleichbar.

Insgesamt mißt der Verfasser dem Entwicklungsbeitrag des Handels ein großes Gewicht bei, was sich in der funktionsmäßigen Darstellung jedoch nicht in gleichwertigem Maße niederschlägt. So wird die Rolle der UNCTAD-Organisation, von der sich die Entwicklungsländer doch immerhin viel versprechen, sicherlich unterbewertet und die zu erwartenden Veränderungen der Welthandelsordnung — weitere Auflösung der Regeln des GATT (Liberalisierung, Meistbegünstigung, Gegenseitigkeit) in Richtung auf Ausnahmen und Präferenzen zugunsten der Entwicklungsländer als Zwischenstadium in der nächsten Dekade, relativer Freihandel erst als mögliches Endstadium — werden nicht aufgezeigt. Hier wäre auch der „Einstieg“ gewesen, auf die sich vollziehende Umstrukturierung im Außenhandel einiger großer Entwicklungsländer einzugehen, die sich darin äußert, daß Länder des Ostblocks bei verschiedenen Rohstoffen und landwirtschaftlichen Produkten die — wegen Veränderungen der Gebrauchsgewohnheiten — ausfallende westliche Nachfrage „ersetzen“ und damit einen Beitrag zur Stabilisierung und Dynamisierung der Entwicklungsländer liefern. Dieser Ansatz der indirekten Zusammen-

arbeit zwischen Ost und West wäre schließlich durch die Betrachtung der Formen der direkten Zusammenarbeit zu ergänzen gewesen.

Das angesichts der in den Entwicklungsländern zu beobachtenden „Bevölkerungsexplosion“ und vielfach kritischen Ernährungslage immer dringlicher werdende Zusammengehen von Ost und West wird hervorgehoben. Der Verfasser betont jedoch, daß es wichtig sei zu wissen, aus welchem Geist — politisch und wirtschaftlich verstanden — die Hilfen kämen, aus den Anschauungen und der Gesinnung der Marktwirtschaft oder der dirigistisch-geplanten Wirtschaft. So sehr die Ideologie an Entscheidungen im Bereich der Entwicklungshilfe beteiligt ist, den Ausschlag für ihre Beurteilung gibt aber doch eigentlich immer die Notwendigkeit der Lage und die Qualität des Programms an sich, also seine Effizienz, die aber nicht unbedingt und in erster Linie eine ökonomische zu sein braucht. Die Fülle der vom Verfasser einbezogenen Träger der Entwicklungshilfen macht die Notwendigkeit der Koordination und der Steigerung der Effizienz auch besonders augenscheinlich und fordert die allgemeine Frage nach einem Idealkonzept zur Optimierung der Entwicklungshilfepolitik heraus. Diese Frage, die sich im Bereich der deutschen Hilfe ja bereits seit einiger Zeit stellt, ohne daß sie bisher eine überzeugende Lösung finden konnte, gilt für einen universellen Wohlfahrtsansatz in gleicher Weise, wenn Fehlleitungen von knappen Ressourcen vermieden werden sollen. Die besonders unter Wissenschaftlern vorherrschende Tendenz zu einer stärkeren Befürwortung und Bevorzugung der multilateralen gegenüber der bilateralen Hilfe ist hierfür nur ein Zeichen, auch wenn dahinter vielfach die illusionäre Idee einer synkretistisch-idealen Steuerung durch den „guten Diktator“ oder „Entwicklungsdemiurgen“ aufscheinen mag. Andererseits bleibt natürlich zu bedenken, daß eine incrementale Teiloptimierung nicht zum Optimum des Ganzen zu führen braucht, ganz abgesehen von den Schwierigkeiten der Aufstellung

eines allgemeinen, zu optimierenden Zielbündels. Das Buch sagt zu diesen und ähnlichen Fragen zwar wenig, regt dazu aber ungemein an.

Zu der geleisteten Hilfe bestätigt der Verfasser den häufigen Verdacht, daß die politischen, militärischen und wirtschaftlichen im Interesse des Geberlandes liegenden Zielsetzungen oft unverhüllt in Erscheinung getreten sind und neben dem Vorwurf des Neo-Kolonialismus auch Befürchtungen vor einer neuen Abhängigkeit und Ausnutzung haben aufkommen lassen. Andererseits meint er zum Beispiel der amerikanischen privatwirtschaftlichen Hilfe: „Ihre Ergebnisse zeichnen sich vor allem in lateinamerikanischen, aber auch in afrikanischen und anderen Ländern ab. Fast überall, wo ausländische Gesellschaften wie The United Fruit Company ... Fuß faßten, entwickelte sich ein Kern hohen wirtschaftlichen Wohlstandes ...“ (S. 294). Für die Entwicklungshilfen insgesamt kommt der Verfasser zu dem Schluß, daß man nicht sagen könne, daß angesichts der nur begrenzten Erreichung der gesetzten Ziele die erbrachten Leistungen falsch oder schlecht gewesen seien: „Man braucht nur an die zahlreichen großen Staudämme und die damit zusammenhängenden Elektrizitätswerke und Bewässerungsobjekte zu denken, um das Gegenteil zu beweisen“ (S. 425). Das ökonomische Grundprinzip der Alternativen-Überlegung oder der Ansatz der Nutzen-Kosten-Analyse scheint hier nicht bedacht zu sein. Die globale Feststellung, daß man es nicht mit dem Versagen der Geber und ihrer Maßnahmen zu tun habe, sondern „... mit einer unzutreffenden Einschätzung der Größe der Aufgaben und nicht genügender Berücksichtigung gegenlaufender Kräfte wie etwa des starken Bevölkerungszuwachses und der Diffamierung der Hilfen“ (S. 425), ist als Fazit aus der breiten Anlage des Buches nicht ganz verständlich. Wäre dies so, dann dürfte die Frage, wie sich die Aufwendungen für die Entwicklungshilfen und die Erforschung von Mond und Mars vereinbaren ließen, nicht nur in einer Fußnote (S. 428) auftauchen.

Trotz solcher Einwände gibt das Buch insgesamt aber einen wichtigen Einblick in Aufbau und Funktionsweise der Entwicklungshilfeorganisationen und ist ein wertvoller Beitrag zum Verstehen des jetzigen Verhältnisses zwischen den Gebern und Nehmern der Entwicklungshilfen. Man möchte wünschen, daß eine zweite Auflage (oder eine Taschenbuchausgabe) eine Straffung und Ergänzung aufnehmen könnte. Doch dazu wird der hohe Verkaufspreis eine kaum überwindbare Schranke bilden (was zur Frage berechtigt, ob nicht eine sorgfältigere Schätzung der Elastizität der Nachfrage nach solchen und ähnlichen Büchern manchen Verlag zur Revision seiner Preisstrategie führen würde).

Udo Ernst Simonis

G. WOLFGANG HEINZE

### **Der Verkehrssektor in der Entwicklungspolitik**

Herausgeber: IFO-Institut für Wirtschaftsforschung, München, Weltforum-Verlag (Afrika-Studien 21) 1967; 324 S.

Die Fläche der meisten Entwicklungsländer ist groß, einige sind an europäischen Maßstäben gemessen sogar riesig. Deshalb ist ein leistungsfähiges Verkehrssystem sehr wichtig für die Entwicklungsländer. Der Verkehr bezweckt die Raumüberwindung von Sachgütern, Personen und Nachrichten. Nur wenn die Überwindung des Raumes in angemessener Zeit möglich ist, können die Entwicklungsländer die entlegenen Teile ihres Landes wirtschaftlich, sozial und politisch integrieren und eine Wirtschaft fördern, die über Bedarfsdeckungswirtschaft hinausgeht. Also ist auch für die Entwicklungspolitik und Entwicklungshilfe das Verkehrssystem ein wesentlicher Faktor, um das angestrebte Ziel zu erreichen.

In dem vorliegenden Buch werden genaue Untersuchungen über die bestehende Verkehrsstruktur in den Entwicklungsländern, insbesondere des afrikanischen Raumes, und über die Möglichkeiten der Veränderung und Verbesserung angestellt. Der Autor beschränkt sich dabei bewußt auf die Un-

tersuchung der allgemeinen Verkehrsmittel (S. 29), die für den Transport verschiedener Güter geeignet sind, dabei einem Verkehrsbedürfnis für Erdöl, Gas o. ä. eine echte Wahl zwischen Rohrleitung und anderen Verkehrsmitteln nicht denkbar ist. Aus dem gleichen Grunde bleiben die Einrichtungen zur Weiterleitung elektrischer Energie und zur Nachrichtenübermittlung unberücksichtigt. Behandelt wird also der Schienen-, Straßen-, Schiffs- und Luftverkehr. Leider beschränkt G. W. Heinze die Untersuchung des Schiffsverkehrs auf die Binnengewässer und auf die Lage der Seehäfen zum Binnenmarkt, er läßt die Seeschifffahrt als unbedeutend unberücksichtigt. Dies ist für den größeren Teil der Entwicklungsländer sicher richtig, gilt aber beispielsweise für den iberamerikanischen Raum nicht, so daß der Autor einen für diese Länder wesentlichen Faktor unberücksichtigt läßt.

Im ersten Teil des Buches untersucht G. W. Heinze die Wirtschaftsstruktur und die Verkehrsgestaltung in den unterentwickelten Räumen. Dabei wird entsprechend den großen Unterschieden in den Entwicklungsländern differenziert; G. W. Heinze kommt sogar zu dem Schluß (S. 113), daß ein Entwicklungsplan, der für alle Länder oder wenigstens mehrere gilt, nicht aufgestellt werden kann. Insbesondere muß auch bei gleichen äußeren Bedingungen die soziale Infrastruktur, d. h. das technische Wissen und die Wirtschaftsgesinnung der Bevölkerung berücksichtigt werden.

Im zweiten Teil wird genauestens die Verkehrsentwicklung und die Verkehrsstruktur im afrikanischen Raum untersucht. Afrikas Verkehrsstruktur ist dadurch gekennzeichnet, daß für jede Art Verkehrsmittel starke natürliche Hindernisse bestehen und daß die bisherigen Investitionen, besonders in der Kolonialepoche, nur Verkehrswege von der Küste ins Landesinnere, für jede Kolonie isoliert, geschaffen haben. Die wichtigen Eisenbahnen haben die verschiedensten Spurweiten, so daß eine Netzbildung fast nicht möglich ist.