

Rüstungsproduzenten zur Nichtweitervergabe und die Masse der potentiellen Rüstungskäufer zum Nichterwerb und zur Nichtproduktion verpflichten würden.“¹⁰ SIPRI täuscht über dieses Patt nicht hinweg und stellt die Frage nach der Bedeutung von Waffen, die doch für den Krieg gedacht sind. Schon im Moment, da man sie herstellt oder kauft, muß man sich über ihren Zweck und ihre Gefahr im klaren sein. Diese Kenntnis allein scheint aber nicht für einen Rüstungsstopp auszureichen. Wir können die Entwicklungsländer nicht als unfriedlich hinstellen, während wir sie aufrüsten und — was noch schlimmer ist — unsere Rüstungen gleichzeitig ebenfalls unaufhörlich ausdehnen. Wenig überzeugend wirkt auch die Argumentation, „Kritik an der Vergabe von Militärhilfe auf Grund pazifistischer oder traditionell-liberaler Ablehnung von Militär überhaupt“ wirke „nur verschleiern, da sie von der Grundproblematik der Entwicklungshilfe ablenkt“¹¹. Zu offensichtlich geht es hier um ein Alibi für die Bewaffnung von Befreiungsorganisationen, Pazifismus wird zum Schimpfwort. Alle bis-

herigen Vorschläge (auch die der Kirchen) bewegen sich zu sehr im theoretischen Bereich. Der Teufelskreis der Rüstung konnte damit bisher noch nicht durchtrennt werden. Der Kampf gegen die Waffen steht noch aus.

Norbert Sommer

¹ G. Thayer, War Business. Geschäfte mit Waffen und Krieg, Hoffmann und Campe, Hamburg 1970.

² The Arms Trade with the Third World, Almquist & Wiksell, Stockholm/Humanities Press, New York 1971.

³ U. Albrecht, Der Handel mit Waffen, Carl Hanser Verlag, München 1971.

⁴ G. Thayer, a. a. O., S. 237.

⁵ U. Albrecht, a. a. O., S. 27.

⁶ H. Haftendorn, Militärhilfe und Rüstungsexporte der BRD, Bertelsmann Universitätsverlag, Düsseldorf 1971.

⁷ U. Albrecht / B. A. Sommer, Deutsche Waffen für die Dritte Welt. Militärhilfe und Entwicklungspolitik, rororo-aktuell 1535, Reinbek bei Hamburg 1972.

⁸ Albrecht / Sommer, a. a. O., S. 93.

⁹ G. Thayer, a. a. O., S. 33.

¹⁰ H. Haftendorn, a. a. O., S. 97.

¹¹ Albrecht / Sommer, a. a. O., S. 107.

Das Interview

Teufelskreise der Entwicklungspolitik

Ein Gespräch mit Prof. Theodor Dams

Vom 13. April bis 16. Mai 1972 findet in Santiago de Chile die Dritte Welthandelskonferenz (UNCTAD III) statt. Über einige fundamentale Probleme, die auf dieser größten gemeinsamen Konferenz zwischen Industrie- und Entwicklungsländern auf dem Programm stehen, wie über die grundlegenden entwicklungspolitischen Trends der letzten Jahre, sprachen wir mit Prof. Th. Dams, dem Direktor des Instituts für Entwicklungspolitik der Universität Freiburg.

HK: Herr Professor Dams! An der Entwicklungsfront herrscht am Vorabend der 3. Welthandelskonferenz wenig Optimismus. Selbst die Kräfte der Kontestation scheinen mit dem Abschied von ihren Idolen auch dem Entwicklungsinteresse weitgehend entsagt zu haben. Entwicklungsminister Eppler sprach neulich von einer „Eskalation des Mißbehagens“ in diesem Bereich. Manche Beobachter meinen nicht ohne resignierenden Spott, die Kirchen blieben hierzulande wie anderswo noch die einzigen Stützen von Entwicklungsministerien und anderen Entwicklungsinstitutionen. Wie ist es dazu gekommen?

Dams: Wenige Wochen vor Beginn der UNCTAD-III-Konferenz müssen wir feststellen, daß sich nicht nur die Entwicklungshilfe der meisten Industrieländer in einer ernsten Krise befindet, sondern daß sich auch manche Maßnahmen ihrer Wirtschaftspolitik zum Nachteil der Entwicklungsländer auswirken. Die internationale Währungs-krise hat in jenen Industrieländern, die Zahlungsbilanz-schwierigkeiten haben, zu vorübergehenden restriktiven Maßnahmen im Welthandel geführt. Es kommt hinzu, daß mit dem Abschwung des Wirtschaftswachstums in den westlichen Industrieländern die Nachfrage nach Produkten der Staaten der Dritten Welt nachließ.

Schließlich kann nicht übersehen werden, daß die „geringe Disziplin“ in der Wirtschaftspolitik der hochentwickelten Länder — über die Preissteigerung der Investitionsgüter auf dem Weltmarkt — die Exporterlöse der Entwicklungsländer stärker beanspruchte bzw. die reale Kaufkraft der Entwicklungshilfe schmälerte. Weiterhin muß festgestellt werden, daß sich im Westen eine „Entwicklungshilfemüdigkeit“ durchzusetzen scheint. Das mag auf verschiedene Gründe zurückzuführen sein; sicherlich ist der Tatbestand jedoch mitbestimmend, daß die Sorgen „im eigenen Hause“, die Finanzierung der inneren Reformen, zunehmen. — Vor dem Hintergrund dieser Überlegungen wird sichtbar: Wir sind heute weiter denn je davon entfernt, uns in unserer nationalen Wirtschaftspolitik von dem großen Gedanken einer „Weltinnenpolitik“ führen zu lassen! Wir sollten diese Bilanz ehrlicherweise ziehen, damit die Möglichkeiten konstruktiver Lösungen auf UNCTAD III nicht von Gruppen unserer Gesellschaft überschätzt werden!

HK: In einem Brief des Deutschen Forums für Entwicklungspolitik an Bundeskanzler Brandt anlässlich der Verleihung des Friedensnobelpreises wurde die Situation als äußerst alarmierend bezeichnet. Die Bundesregierung wurde aufgefordert, erhöhte Anstrengungen in Richtung Entwicklungshilfe auch unter dem Gesichtspunkt der Friedenssicherung zu unternehmen. Sie sind Mitunterzeichner dieses Briefes. War damit eine Kritik an der deutschen Entwicklungspolitik beabsichtigt?

Dams: Die Verleihung des Friedensnobelpreises an den Herrn Bundeskanzler war für die Mitglieder des Deutschen Forums für Entwicklungspolitik ein Anlaß, darauf hinzuweisen, daß die Abwesenheit von kriegerischen

Auseinandersetzungen allein den Frieden noch nicht ausmacht. Es kommt vielmehr darauf an, in die Friedenssicherung auch den Abbau des ökonomischen Gefälles zwischen den „armen“ und den „reichen“ Ländern einzubeziehen. Insbesondere im Hinblick auf die Kabinettsentschließung vom 11. Februar 1971, in der ausdrücklich die Entwicklungspolitik als Teil der Friedenspolitik bezeichnet wird, waren wir der Auffassung, diese Zusammenhänge zwischen umfassender Friedenssicherung und konstruktiver Entwicklungspolitik nachdrücklich hervorheben zu müssen. Eine konstruktive Entwicklungspolitik bedeutet, daß wir einmal ihre Konzeption nicht an Zielsetzungen der eigenen Wirtschafts- und Außenpolitik orientieren; zum anderen, daß wir die Entwicklungspolitik in ihrer ökonomischen, gesellschaftlichen und sozialen Aufgabenstellung — in der Kompetenz der Entwicklungsländer — sehen.

Die Lasten der Entwicklungsländer und die internationale Währungskrise

HK: De facto hat man sich aber doch weitgehendst an den eigenen Interessen orientiert. Gewiß nicht nur seitens der Bundesrepublik, sondern noch mehr seitens der Großmächte und aller jener Industrieländer, die ihre Beziehungen zu ihren früheren Kolonien politisch und wirtschaftlich neu zu gestalten haben. Sind es vorwiegend die politischen Abhängigkeiten, mit denen Entwicklungspolitik seitens der Industrieländer noch vielfach gekoppelt ist, die das entwicklungspolitische Klima verschlechtern? Oder sind die Gründe dafür primär im Ökonomischen zu suchen?

Dams: Die Konferenz von Lima, die im Oktober/November 1971 als altbekannte „Gruppe der 77 von Algier“ (insgesamt 96 Entwicklungsländer) zur Vorbereitung der UNCTAD III zusammentrat, gibt einen guten Überblick, welche Argumente die Staaten der Dritten Welt für ihre unbefriedigende Berücksichtigung in dieser Welt, die angeblich zusammenwächst, vortragen. Sie haben festgestellt, daß von 1960 bis 1970 durchschnittlich das Pro-Kopf-Einkommen in den westlichen Industrieländern um rd. 650, in den Entwicklungsländern dagegen nur um rd. 40 Dollar/Kopf gestiegen ist. Sie haben weiterhin darauf verwiesen, daß der Anteil der Entwicklungsländer an den gesamten Exporten von 21,3% (1960) auf 17,6% (1970) gesunken sei; 1950 lag er sogar bei rd. 30%. — Selbstverständlich sind das Relativzahlen, die bei expandierendem Welthandel absolut höhere Werte bedeuten können. Eine Zahl gibt jedoch zu denken: Es wird gesagt, daß ein Prozent mehr Anteil der Entwicklungsländer am Weltexport Ende des 1. Entwicklungsjahrzehnts (1969) gut einem Fünftel der privaten und öffentlichen Kapitalzuflüsse der westlichen Industrieländer dieses Jahres entsprochen hätte. Hier wird deutlich, daß Handel und Entwicklung bei den Argumenten der Staaten der Dritten Welt angesprochen sind.

HK: Erschwerend hinzu kommt die wachsende Belastung der Entwicklungsländer, weil sie Kredite der Industrieländer verzinsen und zurückzahlen müssen...

Dams: ... In der Tat nimmt die externe Verschuldung der Entwicklungsländer, d. h. gegenüber den Industriestaaten, zu. Die Verschuldung im Bereich der öffentlichen Entwicklungshilfe lag Ende 1969 (für rd. 80 Entwick-

lungsländer) bei rd. 60, fünf Jahre früher „nur“ bei 37,5 Mrd. Dollar. Das bedeutet: Die Entwicklungsländer haben einen steigenden Anteil ihrer Exporterlöse für den Schuldendienst einzusetzen; so z. B. 1965 knapp 9%, 1969 schon 10,4% ihrer Warenexporte und Dienstleistungen.

HK: ... aber die Entwicklungsländer erwarten andererseits größere Bereitstellungen von Kapital für ihren wirtschaftlichen Aufbau ...

Dams: Die UNCTAD-II-Konferenz in New Delhi (1968) hat bekanntlich postuliert, daß 1% des Bruttosozialproduktes an Netto-Kapitalleistungen von den Industrieländern den Entwicklungsländern zur Verfügung gestellt werden soll; davon 0,7% an öffentlicher Hilfe. Die Länder der Dritten Welt haben in Lima festgestellt, daß die westlichen Industrieländer weit davon entfernt sind, in absehbarer Zeit dieses Ziel zu erreichen: Die 16 Industriestaaten der westlichen Welt verzeichneten 1970 eine offizielle Entwicklungshilfe von 0,4% des Bruttosozialproduktes; dieser Wert wurde von der BRD knapp erreicht, acht Länder überschritten diesen Wert — an der Spitze die Niederlande mit 0,65%. — Wenn man sich international schon darüber verständigt hat, die Entwicklungshilfe der Industrieländer in Relation zu ihrem eigenen Wirtschaftswachstum zu messen, dann sollten die Argumente der Entwicklungsländer auch ernst genommen werden. Die BRD schneidet jedenfalls dabei nicht besonders gut ab. Zusammenfassend wird seitens der Entwicklungsländer bilanziert: Vor dem Hintergrund dieser Analyse der Entwicklung des Welt Handels, des Schuldendienstes und des Kapitaltransfers erscheint die internationale Kooperation einfach fragwürdig und die weltweite Entwicklungspolitik unglaublich unwürdig.

HK: Die Entwicklungsländer haben sich in Lima auch über eine mögliche Lösung zukünftiger Währungskrisen unterhalten. Um ihre Vorstellungen von nun an wirksamer und gezielter anbringen zu können, haben sie einen Ausschuß gebildet, der als Gegenstück und Verhandlungspartner für den „Club der Zehn“ gedacht ist. Wo liegen die hauptsächlichen währungspolitischen Interessen der Entwicklungsländer?

Dams: Die Entwicklungsländer sind einmal daran interessiert, daß es ein funktionierendes Weltwährungssystem gibt; sie haben in Lima z. B. betont, daß sie die Währungskrise 1971 nicht verursacht hätten und daher auch nicht die Leidtragenden dieser Misere sein könnten. — Zum anderen beklagen sie sich, daß sie kaum in diesem „Klub der Reichen“, in dem der Anteil an der Gesamtquote (die USA allein ein Fünftel) auch das Stimmengewicht festlegt, ein entscheidendes Wort mitreden könnten. Schließlich möchten die Entwicklungsländer von den vor wenigen Jahren eingeführten Sonderziehungsrechten — eine Art Papiergeld im internationalen Verrechnungsverkehr — mehr Anteile auf sich vereinigen, als es den Quoten des Internationalen Währungsfonds entsprechen würde. Über diese „Verbindung“ („link“) von mehr internationaler Liquidität und bevorzugter Berücksichtigung der Entwicklungsländer, die über nicht genügend Devisen zum Aufbau ihrer Staaten verfügen, wird auch in Santiago gesprochen werden. — Aber auch die Frage der Sonderziehungsrechte muß aus dem Gesamtkontext der Entwicklungspolitik betrachtet werden. Eine isolierte Lösung würde nur am Sym-

ptom der chronischen Zahlungsbilanzdefizite der Entwicklungsländer herumkurieren.

HK: Liegen die Verhandlungspositionen der großen „Partner“ für UNCTAD III schon fest?

Dams: Nach meiner Auffassung wäre es nachteilig, wenn durch Vereinbarungen vor der Konferenz bereits eine Polarisierung der Standpunkte — hier der Block der Industrie- und dort derjenige der Entwicklungsländer — stattfinden würde; so können auf internationaler Ebene keine praktikablen Kompromisse ausgehandelt werden. Warum nicht? Die Interessenlagen in den einzelnen Lagern sind außerordentlich verschieden, insbesondere in der Gruppe der Entwicklungsländer. Das gilt jedoch auch für die westlichen Industrieländer, die in unterschiedlicher Weise bereit sind, sich durch konkrete Maßnahmen ihrer Wirtschaftspolitik zum Anwalt der Entwicklungsländer auf dieser Konferenz zu machen. Im Rahmen des DAC (Development Assistance Committee), einer Institution der westlichen Industrieländer zur Koordination ihrer Entwicklungspolitik, hat man daher auch sich gegenseitig nur informiert und nicht versucht, einen geschlossenen Block zu bilden.

Die Armen und die ganz Armen

HK: In der Währungsfrage bildeten die Entwicklungsländer in Lima erwartungsgemäß eine einheitliche Front gegenüber den Industrieländern. Aber diese Geschlossenheit versagte naturgemäß in vielen anderen Fragen. Ein wichtiger, aber umstrittener Punkt war beispielsweise die Festlegung einer Liste der 25 ärmsten Entwicklungsländer, zu der man sich dann schließlich doch durchrang. Opponiert haben vor allem die Lateinamerikaner, die auf dieser Liste nur durch Haiti vertreten sind und die sich deshalb übergangen fühlten. Wie steht es nun mit den von Ihnen genannten unterschiedlichen Interessenlagen innerhalb der Entwicklungsländer?

Dams: Sie haben mit Recht darauf hingewiesen, daß es innerhalb der Gruppe der Entwicklungsländer eine große Streubreite der Wirtschaftskraft gibt, d. h., es gibt die am wenigsten entwickelten Länder der Dritten Welt. Es handelt sich hier insbesondere um agrarisch orientierte Länder, vor allem in Afrika. Wir haben also gewissermaßen zwei „Teufelskreise“: Einmal das wachsende Auseinanderklaffen zwischen „reichen“ und „armen“ Ländern ganz generell betrachtet; zum anderen das Zurückbleiben der „ärmsten“ Staaten in der Gruppe der Entwicklungsländer. Wenn die letzteren gefördert werden sollen, bedarf es besonderer Maßnahmen. Das gilt sowohl für die günstigeren Konditionen der diesen Ländern gewährten Entwicklungshilfe, insbesondere beim Ausbau ihrer Infrastruktur; das gilt auch für Überlegungen, wie ihnen der Zugang zu den Märkten der Industrieländer erleichtert werden kann. — Die Diskussion geht nun dahin, ob besondere Maßnahmen ergriffen oder sogar spezielle Fonds zugunsten dieser am wenigsten entwickelten Länder eingerichtet werden sollen. Auch innerhalb der Entwicklungsländer werden diese verschiedenen Wege diskutiert werden, weil die „Weiterentwickelten“ unter ihnen ihre Position nicht verschlechtern möchten.

HK: Gibt es bezüglich eines solchen möglichen Fonds speziell für diese 25 ärmsten unter den Entwicklungsländern schon konkrete Vorstellungen? Und wie stellt

sich die EWG mit ihrer gewachsenen Handelsmacht dazu?

Dams: Die Weltbank verfügt mit dem besonderen Institut IDA (International Development Agency) bereits über eine Einrichtung, deren Finanzhilfen zu günstigen Bedingungen auf den infrastrukturellen Ausbau ausgerichtet sind. Natürlich profitieren hiervon die am wenigsten entwickelten Länder; die Zinssätze liegen tiefer, und die Laufzeiten sind länger. In gewisser Weise kann auch der Europäische Entwicklungsfonds der EWG hier genannt werden, weil die 18 assoziierten Staaten, die größtenteils zu dieser Gruppe gehören, Entwicklungshilfe zu günstigeren Bedingungen erhalten. — Mit der Erweiterung der EWG stellt sich die Frage, inwieweit diese Sonderstellung innerhalb der Entwicklungsländer auf weitere Länder ausgedehnt wird, oder aber ob auf weltweiter Ebene eine weniger diskriminierende Lösung gefunden wird.

HK: Läßt sich bereits etwas darüber sagen, was die Konferenz von Santiago bringen wird und welche Schwerpunkte Vorrang haben werden? Es gibt begründete Befürchtungen, daß die Konferenz von Santiago auch seitens der Entwicklungsländer nicht viel mehr erbringen werde als die bisherigen Welthandelskonferenzen; ziemlich viel Streit, eine Menge Papier, aber wenig Ergebnis.

Dams: Anhaltspunkte über die Linienführung der Konferenz können ihrer vorläufigen Tagesordnung entnommen werden. Zuerst wird eine Prüfung der gegenwärtigen Lage und der längerfristigen Tendenzen in bezug auf Handel und Entwicklung vorgenommen; man wird sich kritisch damit auseinandersetzen, inwieweit die Maßnahmen, die für die 2. Entwicklungsdekade in den UN beschlossen wurden, bereits zur Anwendung gekommen sind. Die weiteren Punkte lassen sich leicht unter drei Gesichtspunkten gruppieren: a) Die Auswirkungen der Weltwährungssituation auf Handel und Entwicklung der Länder der Dritten Welt; b) die Förderung des Welthandels zugunsten der Entwicklungsländer, insbesondere Exportförderung, Warenabkommen, Präferenzen für Halb- und Fertigwaren, der Handel mit sozialistischen Ländern; c) eine größere Kapitalbereitstellung durch die Industrieländer (u. a. offizielle Entwicklungshilfe, die Frage der Sonderziehungsrechte, der ausländischen Privatinvestitionen und der Schuldendienst). — In zweifacher Hinsicht werden mehr Fragen innerhalb der Entwicklungsländer angesprochen, so diejenigen der am wenigsten entwickelten Staaten und der Regionalintegrationen zwischen den Entwicklungsländern. Ein besonderer Punkt ist dem Technologie-Transfer gewidmet. — Dieser kurzgefaßte Überblick zeigt einmal, wie komplex der Verhandlungsgegenstand ist, und zum anderen, daß es sich um eine Konferenz über Handel und Entwicklung handelt. Die Kurzformel „Handelskonferenz“ stimmt nicht! Jedenfalls wird man alle Hände voll zu tun — besser: alle Köpfe anzustrengen — haben, um in den vorgesehenen vier Wochen zu einem Ergebnis zu kommen.

HK: Die Volksrepublik China hat nicht zuletzt durch ihre Aufnahme in die Vereinten Nationen unter den Entwicklungsländern an Ansehen gewonnen. Sie wird von vielen als Alternative zum Westen angesehen. Gleichzeitig wird befürchtet, daß China auf der Welthandelskonferenz in Chile für eine harte Konfrontation zwischen den Entwicklungsländern und den Industrienatio-

nen sorgen wird. Glauben Sie, daß China überhaupt ein entwicklungspolitisches Konzept neuer Art anzubieten hat, oder geht es primär um eine politische Machtfrage?

Dams: Zuerst einmal sollte festgestellt werden, daß die Volksrepublik China einen erfolgreichen eigenen Weg der wirtschaftlichen Entwicklung gegangen ist. Es erhebt sich dann allerdings die Frage, inwieweit dieser „Entwicklungspfad“ übertragbar ist und — eine sehr wichtige Überlegung — ob Entwicklungsländer selbst bereit sind, diesen harten Weg der Entwicklung mit allen Konsequenzen des Konsumverzichts der breiten Bevölkerung einzuschlagen. In jedem Fall wird dieses Entwicklungsmodell auf seine Voraussetzungen hin, unter denen es anwendbar erscheint, zu diskutieren sein. — Mit der Präsenz der Volksrepublik China sind jedoch noch weitere Fragen verbunden: Dieses Land gewährt bereits seinerseits Entwicklungshilfe (z.B. an Tansania und andere afrikanische Staaten). Weiterhin wird sich die VR China auf der Konferenz in Santiago zum Anwalt der Entwicklungsländer machen wollen. Inwieweit das gelingt, kann nicht gesagt werden; da die westlichen Industriestaaten rd. 96 v.H. der gesamten Weltentwicklungshilfe bereitstellen, wird m.E. jedoch der Dialog vor allem zwischen den Entwicklungsländern und den Industrieländern mit marktwirtschaftlicher Ordnung geführt werden.

Lassen sich regionale Märkte entwickeln?

HK: Eine Schwäche in den Versuchen einer Beseitigung des wirtschaftlichen Ungleichgewichtes liegt zweifellos darin, daß ja aufgrund der Wirtschaftsstruktur und des Wirtschaftspotentials der Industrieländer diese ihre Wirtschaft gegenüber den Entwicklungsländern weitgehend unabhängig gestalten können. Sie bestimmen im Welthandel Kosten und Preise. Ist also handelspolitisch zwischen Industrie- und Entwicklungsländern überhaupt eine Lösung zu erwarten? Muß nicht mehr handelspolitische Selbsthilfe der Entwicklungsländer hinzukommen? Soweit wir gesehen haben, steht auf dem Programm der Konferenz von Santiago auch die Entwicklung und Förderung regionaler Märkte in den Entwicklungsländern. Inwieweit können Entwicklungsländer sich zusammenschließen, um durch größere Binnenmärkte ihre wirtschaftliche Entwicklung selbst zu unterstützen?

Dams: Sie haben zu Recht eine Doppelfrage gestellt, die man sehr differenzieren muß. *Zur ersten:* Die westlichen Industrieländer sind durchaus an einer stärkeren Handelsverflechtung mit den Entwicklungsländern interessiert, obwohl nicht übersehen werden kann, daß knapp drei Fünftel des Welthandels zwischen den westlichen Industrieländern abgewickelt wird. Das Handelsvolumen zwischen Entwicklungsländern und westlichen Industriestaaten folgt mit gut einem Viertel des Gesamtwelthandels. Die übrigen Welthandelsströme (zwischen den Entwicklungsländern und mit den Staatshandelsländern) folgen mit weitem Abstand. — Was besagen diese Zahlen? Die Entwicklungsländer sind in Bezug und Absatz wichtige Handelspartner der Industrieländer, und ihre wirtschaftliche Förderung wird die Exportkapazität steigern und mit steigendem Lebensstandard der dortigen Bevölkerung auch die Importmöglichkeiten aus den Industrieländern vergrößern. Man kann nicht nachdrücklich genug darauf hinweisen, daß die Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung der Länder der Dritten Welt

ökonomisch in beiderseitigem Interesse liegt; dazu treten soziale und politische Argumente, auf die bereits verwiesen wurde. — Und nun zur *zweiten* Frage, inwieweit die Zusammenschlüsse der Entwicklungsländer zu größeren Wirtschaftsräumen ihr Wirtschaftswachstum fördern kann. Zuerst einmal sollte die Auswirkung einer solchen Regionalintegration nicht überschätzt werden; sie ist eine wichtige „flankierende“ Maßnahme der Entwicklungspolitik, die von den Ländern der Dritten Welt selbst ergriffen werden kann. Die direkten, mittelfristigen Erfolge einer Regionalintegration sind weitgehend davon abhängig, wie stark die Handelsverflechtungen der Mitgliedsstaaten sind; der Hinweis auf die EWG, deren Mitgliedsstaaten bereits vor dem Zusammenschluß den größten Teil ihres Außenhandels untereinander abwickelten, zeigt, was hier gemeint ist. Worin liegen nun die Vorteile von solchen Regionalintegrationen für die Entwicklungsländer? Einmal werden ihre meist zu kleinen nationalen Märkte erweitert; zum anderen entfällt der Zollschatz, den diese Länder gegeneinander zur Protektion ihrer Industrie aufbauen. Damit werden Anreize gegeben, größere Produktionsstätten aufzubauen, die auch auf dem Weltmarkt konkurrenzfähig sein können. Regionalintegrationen mit größeren Binnenmärkten können auch Anreize für ausländische Investoren abgeben, sofern die Entwicklungsländer an Privatinvestitionen kommerzieller Art interessiert sind. Schließlich sollte nicht übersehen werden, daß größere Wirtschaftsräume mehr Möglichkeiten bieten, beim Wirtschaftsaufbau über die zu engen Nationalgrenzen hinweg eine Koordinierung der Investitionen vorzunehmen; d. h., die beteiligten Länder überlegen sich, wie sie *miteinander* — im Hinblick auf eine spätere Arbeitsteilung in der Warenherstellung — eine gemeinsame Planung aufstellen und durchführen. Gerade diesen letzten Gesichtspunkt der koordinierten Investitionsplanung möchte ich — auch im Hinblick auf den Einsatz der Kapitalhilfe der Industrieländer — besonders hervorheben.

HK: Hat man in puncto regionaler Märkte schon eine gewisse Erfahrung aus der Zeit der ersten und jetzt der angelaufenen zweiten Entwicklungsdekade?

Dams: Es gibt bereits verschiedene Beispiele, so die Lateinamerikanische Freihandelszone (LAFTA), die Gemeinsame afrikanisch-madagassische Organisation (OCAM), die Ostafrikanische Wirtschaftsassoziatio — um nur einige zu nennen. Ein solcher Prozeß benötigt jedoch Zeit, wie wir aus der eigenen Erfahrung in Europa wissen. Die westlichen Industrieländer können diese Zusammenarbeit überstaatlicher Art durchaus fördern, indem sie insbesondere diese überstaatliche Koordination der Entwicklungsländer durch eine verstärkte Gewährung von Entwicklungshilfe honorieren.

Arbeitslosigkeit und Technologie-Transfer

HK: Ein wichtiger entwicklungspolitischer Faktor ist der Technologie-Transfer. Dieser erweist sich aber offensichtlich nicht selten als ein Instrument mit doppelter Wirkung. Bundesminister Eppler hat diese doppelte Wirkung erst jüngst am Beispiel einer Kunststoffabrik (für Plastiksandalen) in einem afrikanischen Staat erläutert, die via Entwicklungshilfe aufgebaut wurde. Sie hatte zum Ergebnis, daß 5000 Schuhmacher und Beschäftigte verschiedener Zubringerdienste aus der Umgebung arbeitslos wurden. Wenn wir den Minister richtig verstehen,

dann zieht er daraus die Konsequenz bzw. den Rat, den Technologie-Transfer nicht auf dem jetzigen europäischen Standard durchzuführen, sondern den Entwicklungsländern einfache Techniken zur Verfügung zu stellen, die vor allem eine höhere Arbeitsintensität sichern.

Dams: Lassen Sie mich einige theoretische Überlegungen voranstellen. Es besteht grundsätzlich die Gefahr, daß wir in den Industrieländern die Entwicklungspolitik aus unseren eigenen Wirtschafts- und Gesellschaftsprozessen ableiten, d. h. ungewollt Leistungen aus der *eigenen* Sicht bereitstellen. In diesen Gesamtkontext ist auch der Technologie-Transfer einzuordnen. Bei der Diskussion, wie den Entwicklungsländern Produktionstechniken zur Verfügung gestellt werden, damit sie sich verstärkt am Welthandel beteiligen können, geht es um zwei Teilfragen. *Die erste:* Wir müssen in den Industrieländern bereit sein, unsere Märkte stärker für die Vor- und Enderzeugnisse der Entwicklungsländer zu öffnen, auch wenn damit Anpassungen unserer eigenen Wirtschaft verbunden sind. Diese unsere eigene Produktion ersetzenden Importe aus den Entwicklungsländern machen es erforderlich, daß in diesen Staaten mit Technologien gearbeitet wird, die vom Preis und der Qualität her eine Wettbewerbsfähigkeit sichern. Die Entwicklungsländer brauchen also u. U. die gleichen Technologien, die in den Industrieländern zur Anwendung kommen. Um einen solchen Technologie-Transfer zu erreichen, erscheint es notwendig, unsere Zölle auf Verarbeitungsprodukte der Entwicklungsländer zu senken; die *nominalen* Zölle sind *scheinbar*, gemessen am Importpreis, gering — wenn sie jedoch auf die Differenz zwischen Rohstoff- und Verarbeitungsprodukt-Preis bezogen werden (Wertschöpfung), dann ist diese *effektive* Belastung ganz erheblich; pflanzliche Öle haben z. B. einen Einfuhrzoll von 8 bis 9% des Importpreises, bezogen auf die Verarbeitungsspanne (abzüglich Preis für Ölsaaten) kann er ein hundertprozentiger Schutz sein! Die relativ günstigen Löhne in den Entwicklungsländern und der Abbau von solchen massiven protektionistischen Maßnahmen in den Industrieländern können, gegenseitig ergänzend, wichtige Ansätze zu einer neuen Arbeitsteilung in der Welt sein und auch einen forcierten Technologie-Transfer zugunsten der Entwicklungsländer auslösen.

HK: Aber es bleibt die beschäftigungspolitische Seite des Problems. Auf diese Seite zielte Minister Eppler in der Hauptsache.

Dams: Ja, damit sprechen Sie die *zweite* Teilfrage an: Die Entwicklungsländer stehen vor dem ungeheuer großen Problem, ihre nichtbeschäftigten Massen in einen produktiven Arbeitsprozeß einzugliedern. Hochentwickelte Techniken mit großem Kapitaleinsatz würden zwar Wirtschaftswachstum erbringen, aber keinen wesentlichen Beitrag zur Lösung des strukturellen Problems der Unterbeschäftigung leisten. Hier stellt sich die Aufgabe, kapitalintensive Produktionen der Industrieländer auf arbeitsintensive „umzufunktionieren“, ohne daß die Güte der Waren und ihre Wettbewerbsfähigkeit eingeschränkt würde. An Hand dieses Sachverhalts wird deutlich, daß arbeitsintensive Technologien eine *höhere Qualität des Wirtschaftswachstums* bedeuten, weil mehr Menschen bei der Entstehung des Sozialproduktes beteiligt werden. Wir nennen diesen Umdenkungsprozeß von kapital- zu arbeitsintensiven Produktionsverfahren „adaptive Technologie“. Zwei Einschränkungen sind bei

einem solchen Vorgehen angebracht: Wir wissen einmal über die konkreten Möglichkeiten noch viel zu wenig; vielleicht liegt hier ein Wunschtraum vor, der sich an dem Sachverhalt der unbeschäftigten Arbeitermassen ausrichtet. Zum anderen ist in Rechnung zu stellen, daß manche Entwicklungsländer der Anwendung solcher adaptiven Technologien nicht besonders positiv gegenüberstehen; z. T. wenden sie selbst kapitalintensive Techniken an, bauen Produktionsstätten für synthetische Produkte auf, obwohl sie eigene Natur-Rohstoffe im Überfluß haben. Auch das Argument, daß mit dem Transfer solcher angepaßten Technologien neue Abhängigkeiten zu Lasten der Entwicklungsländer entstehen könnten, ist nicht von der Hand zu weisen. — Vor dem Hintergrund dieser Darlegungen wird ersichtlich, wie wichtig es ist, daß UNCTAD III sich mit dieser Frage befaßt.

HK: Trotz der Bemühungen um arbeitsintensive Technologien bleibt das gegenwärtig wohl größte Problem der Entwicklungsländer, die grassierende Arbeitslosigkeit, die durch eine rapide Verstädterung noch verschärft wird. Welche Vorstellungen sind in den letzten Jahren entwickelt worden, diesem Problem sowohl im Ausbau der Infrastrukturen wie auch bei der Ankurbelung der Märkte auf den Leib zu rücken?

Dams: Diese Problematik muß mit einigen Zahlen belegt werden. In dem sog. ILO-Bericht des Internationalen Arbeitsamtes in Genf wird ausgeführt, daß im 2. Entwicklungsjahrzehnt (1970/80) für 226 Millionen Menschen in den Entwicklungsländern zusätzliche Arbeitsplätze geschaffen werden müssen. Das ist eine Zunahme der Beschäftigten um gut ein Fünftel auf 1,24 Mrd. In Asien liegt die größte Nachfrage nach Arbeitsplätzen vor. Das Beschäftigungsproblem ist damit *die* zentrale Aufgabe der Entwicklungspolitik; denn in den Entwicklungsländern haben wir es bei der latenten Unterbeschäftigung damit zu tun, daß eine größere Zahl von arbeitsfähigen Menschen stärker bei der Verteilung berücksichtigt als an der Entstehung des Sozialproduktes beteiligt sind.

HK: Aber welche Ansätze bieten sich an für eine stufenweise Änderung? Von welchen Zielvorstellungen geht man überhaupt aus?

Dams: Nach den internationalen Entwicklungsplänen bestehen drei Möglichkeiten: Die Aufnahme von Arbeitskräften in der Landwirtschaft durch deren zügige Entwicklung; Durchführung von arbeitsintensiven öffentlichen Arbeiten im Bereich der Infrastruktur; die Einschränkung kapitalintensiver Produktionen. — An diesen Überlegungen ist ein Sachverhalt besonders interessant: Im laufenden Jahrzehnt soll insbesondere die Landwirtschaft, die heute schon bei relativ niedrig entwickelten Techniken zu viele Arbeitskräfte hat, noch zusätzlich Menschen Arbeit und Brot geben. Die Landwirtschaft erfüllt damit eine doppelte Funktion: Sie absorbiert einmal überschüssige Arbeitskräfte, die sie eigentlich gar nicht benötigt, und hält sie im „Wartezimmer“ einer erhofften Industrialisierung vorerst einmal fest. Zum anderen soll durch diese „Schwamm-Funktion“ der Agrarwirtschaft eine massive Abwanderung vom Land in die Stadt verhindert werden. Nach den FAO-Berichten leben heute 70 v. H. der Bevölkerung in den Entwicklungsländern von der Landwirtschaft und auf dem Lande; bei dem starken Bevölkerungsanstieg wird (bis 1985) ihre Zahl absolut um die Hälfte zunehmen. Und der gleiche Bericht

sagt, daß im Falle einer unzureichenden Beschäftigung in der Landwirtschaft und einer damit einhergehenden Abwanderung in die schon hypertrophierten Städte „menschliches Elend, soziale Unruhe und politische Unstabilität“ die Folge wären. Hier wird deutlich, daß die Entwicklungspolitik, im ausschließlichen Kompetenzbereich der Länder der Dritten Welt, über eine Strategie verfügen muß, die diese Beschäftigungsprobleme mitlösen hilft. Vor welche Schwierigkeiten die Entwicklungsländer dabei gestellt sind, hat *Gunnar Myrdal*, der bekannte schwedische Nationalökonom, auf der Internationalen Konferenz der Agrarökonomen (Minsk 1970) ausgeführt: Die Anwendung neuer Techniken (Hybrid-Saatgut, Handelsdünger, Schädlingsbekämpfung usw.) führt nicht automatisch zu einer arbeitsintensiven Orientierung der Landwirtschaft, wenn nicht Agrarreformen durchgeführt, den Kleinlandwirten Kredite gewährt werden, eine intensive Beratung eingeführt wird. Ohne solche Reformen wird die technische Entwicklung eine ungleichmäßigere Einkommensverteilung *innerhalb* der Landwirtschaft zur Folge haben.

Beschäftigungspolitik und Bevölkerungswachstum

HK: Im allgemeinen wird mit der Landwirtschaft ihre vornehmlichste Aufgabe, die Ernährung einer wachsenden Bevölkerung, angesprochen. Wie bewältigt sie diese Aufgabe?

Dams: Diese Feststellung trifft durchaus zu. Mit einigen Zahlen kann diese gewaltige Aufgabe gekennzeichnet werden: Nach den Projektionen der Welternährungsorganisation (FAO) wird 1985 (gegenüber 1962) die Nachfrage nach Nahrungsmitteln auf das Zweieinhalbfache ansteigen, davon entfallen allein zwei Drittel auf den Bevölkerungsanstieg! Es ist ein erklärtes Ziel der Entwicklungsländer, ihre Agrarproduktion erheblich zu steigern; gegenüber 2,7% pro Jahr in der Vergangenheit auf 4% pro Jahr in diesem Dezennium. Sollte das nicht gelingen, würde der Importbedarf der Dritten Welt (1955/65: 3 Mrd. Dollar) erheblich zunehmen (auf 26 Mrd. Dollar im Jahre 1985); dafür stehen überhaupt nicht die Devisen zur Verfügung. — Mir kam es darauf an, aufzuzeigen, daß mit dieser Umstrukturierung der Landwirtschaft und ihrer unumgänglichen *Produktionssteigerung* zugleich ein *Beschäftigungsbeitrag* geleistet werden kann, wenn die entsprechende Entwicklungsstrategie eingeschlagen wird.

HK: Bestandteil der westlichen Entwicklungshilfe ist auch die Lieferung von Nahrungsmitteln. Sie haben in dieser Frage eine sehr dezidierte Meinung. Sie kämpfen gegen eine Überbewertung der Nahrungsmittelhilfe. Warum?

Dams: Hier sollte ich eine Vorab-Erklärung machen: In Katastrophenfällen (Kriegen, Mißernten usw.) werden solche Hilfen notwendig sein; das gilt auch für die Eiwweißversorgung von bestimmten Gruppen, so z. B. von Kleinstkindern, werdenden und stillenden Müttern. — Aber ich scheue mich, bei einem Anteil von *einem Fünftel* der Nahrungsmittellieferungen an der *gesamten offiziellen* Entwicklungshilfe der westlichen Welt das als konstruktiven Beitrag einer Entwicklungspolitik zu bezeichnen. Hier zeigt sich eine besondere Konfliktsituation zwischen *nationalstaatlicher* Wirtschaftspolitik und *weltweiter Entwicklungspolitik*: Die Nahrungsmittellieferun-

gen sind für mich eine „gebundene“ Hilfe, gebunden an agrarpolitische Zielsetzungen der Industrieländer, nämlich die Agrarüberschüsse im Interesse der Einkommenssicherung ihrer Landwirte auf Kosten des Steuerzahlers zu verschenken. Wir haben zwar schon viel im Hinblick auf den entwicklungs-konformen Einsatz dieser Nahrungsmittel gelernt — insbesondere im Rahmen des Welt-ernährungsprogramms der FAO, „Food for Work“ —, aber im Interesse der Glaubwürdigkeit unserer Entwicklungspolitik sollten wir sie nicht in Ansatz bringen. Nahrungsmittelhilfen ergeben sich aus *unseren* Problemen und nicht aus dem *Bedarf* der Entwicklungsländer, der eindeutig in der Förderung der dortigen Landwirtschaft liegt. — Vor Jahren habe ich diese Gedankengänge in einer Misereor-Veröffentlichung¹ entwickelt; mein Standpunkt hat sich in dieser Frage nicht geändert.

HK: Nun hängen Beschäftigungs- und Ernährungsprobleme wohl auch engstens zusammen mit dem Bevölkerungswachstum. Gibt es Hinweise oder Ansätze dafür, daß die Einstellung zur Natalität in den Entwicklungsländern bereits in einem Wandel begriffen ist?

Dams: Diese Frage ist von zwei Seiten her zu beantworten. Auf der einen Seite werden in die internationalen Pläne, vor allem in der „Internationalen Strategie für das Zweite Entwicklungsjahrzehnt der Vereinten Nationen“, bestimmte Zielprojektionen des Bevölkerungswachstums einbezogen; das ist richtig so, weil die Erhöhung des durchschnittlichen Pro-Kopf-Einkommens abhängig ist von der Bevölkerungsentwicklung. Die Zielsetzung einer jährlichen Zunahme von 3,5 v. H. des Pro-Kopf-Einkommens ist gebunden an 6 v. H. Wachstumsrate pro Jahr des Brutto-Sozialproduktes. In der Tat liegen fast alle lateinamerikanischen Länder bei 3 bis 3,5 v. H. Bevölkerungszunahme je Jahr; die meisten afrikanischen und asiatischen Länder liegen darunter, so daß sich insgesamt ein niedrigerer Wert ergibt. Nach den Berechnungen der UN ist jedoch anzunehmen, daß diese Zielprojektion von 2,5 v. H. jährlicher Wachstumsrate der Bevölkerung als zu günstig angesehen werden muß — es besteht demnach die Gefahr, daß die globalen Wachstumserfolge durch die rapide Bevölkerungszunahme „pulverisiert“ werden; in Ceylon und Indonesien hat das Bruttosozialprodukt pro Kopf sogar absolut abgenommen (1960—65). Die UN-Strategie überläßt es jedoch jedem einzelnen Entwicklungsland, seine bevölkerungspolitischen Ziele zu formulieren und inhaltlich auszugestalten.

HK: Damit stellt sich natürlich die Frage, was von außen, also von seiten der Industrieländer, überhaupt zur Lösung des Bevölkerungsproblems beigetragen werden kann.

Dams: Hilfe von außen kann bei der Familienplanung vor dem Hintergrund dieser Feststellungen nur begrenzt erfolgen; selbst wenn sie beansprucht würde, müßte die Durchführung in der vollen Verantwortung des Entwicklungslandes liegen. Vor allem empfiehlt sich, die Entwicklungsländer bei dieser Frage noch differenzierter zu betrachten, als es bei allen anderen sozialen und ökonomischen Fragen bereits angeraten wurde. — Von den hochentwickelten Ländern wird sehr oft übersehen, daß die Geburtenplanung eigentlich ein „Beiprodukt“ der Entfaltung zur industriellen Gesellschaft ist; von den Menschen in den Entwicklungsländern wird erwartet, daß sie als *Vorleistung* zur gesamtwirtschaftlichen Expansion erbracht werden soll. Weiterhin wird leicht über-

sehen, daß selbst die Maßnahmen einer Bevölkerungsplanung, die eigenverantwortlich in den Entwicklungsländern liegt, in diesem Jahrzehnt nicht mehr „greifen“.

Welche Rolle spielen die Privatinvestitionen?

HK: Ein beträchtlicher Teil der „Entwicklungshilfe“ wird auf dem Wege von Privatinvestitionen geleistet. Kritiker einer marktwirtschaftlichen Ordnung lehnen private Investitionen grundsätzlich ab. Sie sehen in ihnen nur eine Fortsetzung von Ausbeutung. Wie beurteilen Sie die Privatinvestitionen aus Ihrer Sicht?

Dams: Die kommerziellen Privatinvestitionen werden nicht zur Entwicklungshilfe gerechnet, obwohl sie durchaus zum ökonomischen Wachstum der wirtschaftsschwachen Staaten beitragen können. Sie werden — in der neutralen Bezeichnung — zu den „Finanzströmen“ gezählt; immerhin nehmen sie für den DAC-Bereich eine Größenordnung ein, die derjenigen der offiziellen Entwicklungshilfe entspricht. Wie Sie richtig sagen, ist kaum ein Kapitaltransfer so umstritten wie die Privatinvestitionen kommerzieller Art. Für die einen sind sie eine Form des Neo-Kolonialismus, für die anderen ein grundsätzlich positiver Beitrag zur wirtschaftlichen Entwicklung der Dritten Welt. Beide Betrachtungsweisen scheinen mir wenig fruchtbar für eine sachliche Diskussion zu sein. Zuerst sollte einmal festgestellt werden, daß zur marktwirtschaftlichen Ordnung auch die Freiheit des Unternehmers gehört, in anderen Ländern Anlageinvestitionen zu tätigen; insofern ist unsere Marktwirtschaft nach außen hin „offen“. Inwieweit diese Privatinvestitionen in einem Entwicklungsland getätigt werden, liegt ausschließlich bei dem jeweiligen Staat selbst und wird entscheidend dadurch bestimmt, inwieweit eine marktwirtschaftliche Ordnung dort vorliegt. Soweit die *grundsätzliche* Feststellung! Bei einer *differenzierteren* Betrachtung müssen wir uns dann allerdings fragen, was in der Wirtschaftspolitik getan werden kann, damit nur solche Privatinvestitionen getätigt werden, die entwicklungs-konform sind. Hier sehe ich drei Ansatzpunkte: 1) Die westlichen Industrieländer fördern durch Entwicklungshilfesteuergesetze oder durch Investitions-garantien das privatwirtschaftliche Engagement von Unternehmern; in der deutschen Entwicklungspolitik sollten Überlegungen angestellt werden, nur diejenigen Privatinvestitionen zu fördern, die in ausgesprochen wirtschaftsschwachen Ländern und Regionen zur Entwicklung des jeweiligen Landes beitragen. 2) Die Entwicklungsländer sollten in ihren Entwicklungsplänen klar ausweisen, welchen Spielraum sie den Privatinvestitionen unter welchen Bedingungen einräumen, wobei die gestellten Anforderungen unter gesamtwirtschaftlichen und -gesellschaftlichen Aspekten genannt werden sollten. 3) Die Unternehmer sollten für Privatinvestitionen in Entwicklungsländern einen Kodex des Wohlverhaltens auf internationaler Ebene entwickeln. — Zu diesen Ansatzpunkten sollte dann allerdings eine *internationale* Wettbewerbsordnung treten; denn multinationale Konzerne entziehen sich bei den Privatinvestitionen oft jeder Wettbewerbskontrolle im nationalen Bereich. Außerdem verfügen die Entwicklungsländer kaum über eine starke Position, um bei Verhandlungen zu erreichen, daß auch die sozialen Konsequenzen und gesamtwirtschaftlichen Folgen einer solchen Investition in die Betrachtung des Unternehmers einbe-

zogen werden. — Wer die Diskussion über die Privatinvestition in den kritischen Gruppen unserer Gesellschaft verfolgt, muß zu der Schlußfolgerung kommen, daß wir im Interesse der Glaubwürdigkeit der marktwirtschaftlichen Ordnung diese Frage sehr genau prüfen müssen.

Sind die Kirchen ihrer Rolle als Entwicklungsträger gewachsen?

HK: Wir haben bisher nur von Privatinvestitionen auf kommerzieller Basis gesprochen. Nun gibt es aber in einem beträchtlichen Maß Investitionen in den Entwicklungsländern, die nichtkommerziell getätigt werden. Dazu zählt auch die Hilfe der Kirchen. Eine generelle Frage an den Ökonomen: Wie beurteilen Sie den wirtschaftlich-strukturellen Erfolg dieser Hilfe.

Dams: Es ist in einer pluralistischen Gesellschaft das legitime Recht der verschiedenen Gruppen, sich mit den Fragen der Entwicklungspolitik auseinanderzusetzen und ein eigenes Engagement in diesem Bereich zu suchen. Seit über einem Jahrzehnt haben sich dabei Organisationen der christlichen Kirchen einen eigenen Standort zu eigen gemacht. — Ich bin der Auffassung, daß in unserer offenen Gesellschaft unter den nichtstaatlichen Organisationen vor allem die christlichen Kirchen wesentliche Aufgaben in der Entwicklungspolitik übernehmen können; ich denke insbesondere an zwei Bereiche: 1) Unsere öffentliche Meinung ist im Hinblick auf eine positive Willensbildung in der Entwicklungspolitik „unterentwickelt“. — Wenn man daran denkt, welche Rolle etwa die katholische Soziallehre für die Lösung der sozialen Probleme im 19. Jahrhundert gespielt hat, dann möchte man sich wünschen, daß hier eine neue Dimension entdeckt werden könnte, die sich für eine weltweite Partnerschaft und weltweite Verantwortung als tragfähig erweisen würde. Die Motivierung und Mobilisierung unserer Gesellschaft und die Beeinflussung der politischen Entscheidungen zugunsten einer konstruktiven Entwicklungspolitik sehe ich als vordringliche Aufgaben der Kirchen an. 2) Die Kirchen verfügen in den Entwicklungsländern über Trägerstrukturen, die in besonderer Weise geeignet sind, konkrete Entwicklungsprojekte mit Erfolg durchzuführen. Daß dabei nicht „bilateral“ zwischen den Religionen und Konfessionen bei der kirchlichen Entwicklungshilfe gedacht wird, sondern daß hier auf Kooperation mit Trägern im nicht-staatlichen Raum, aber in Abstimmung mit staatlichen Ziel-Mittel-Vorstellungen, abgestellt wird, hat sich inzwischen herumgesprochen.

HK: Wenn wir recht sehen, so plädieren Sie mit Ihrer Absage an eine bilaterale Hilfe zwischen kirchlichen Partnern für einen effektiveren kirchlichen Beitrag innerhalb nationaler Entwicklungsprogramme. Es ist aber nicht zu übersehen, daß auch von politischen Instanzen die Entwicklungshilfe der Kirchen gerade deswegen als ein wichtiger Faktor angesehen und teilweise auch einkalkuliert wird, weil die Kirchen in den Entwicklungsländern durch kirchliche Präsenz über eigene soziale Trägerstrukturen verfügen, die gezielt Projekte aufbauen und Entwicklungsprozesse in Bewegung setzen können. Es ist allerdings einzuräumen, daß die Kirchen und ihre missionarischen Einrichtungen damit nicht selten in ein Dilemma zwischen Entwicklungsplanung und Verkündigungsauftrag geraten.

Dams: Die in den Entwicklungsländern vorliegenden Trägerstrukturen eignen sich zum Teil, um die breite Bevölkerung zu motivieren und Zusammenschlüsse zu Selbsthilfegruppen zu veranlassen; kirchliche Entwicklungsarbeit bedeutet — neben den sozialen Aufgaben im engeren Sinne — fast immer „Entwicklung von unten“. Hinsichtlich der Trägerstrukturen zeichnen sich dabei in den Entwicklungsländern folgende Umstrukturierungen ab: Auf der einen Seite werden die Missionskirchen „nationalisiert“, d. h. vom einheimischen Klerus übernommen; er kann in der Breite nicht mehr jene Verbindungen persönlicher Art zu Kreisen der Industrieländer unterhalten, wie das z. B. bei den Missionaren der Fall war. Damit wird eine neue Form der Partnerschaft zwischen den kirchlichen Hilfswerken und den einheimischen Kirchen notwendig, um die Wirksamkeit der Maßnahmen zu sichern. Auf der anderen Seite wurden mittels konkreter Maßnahmen in den Entwicklungsländern durch die kirchlichen Hilfswerke neue Trägerstrukturen außerhalb der verfaßten Kirche geschaffen, die sowohl mit dieser als auch mit dem Staat kooperieren. Es wird sehr oft übersehen, daß es nicht nur wichtig ist, die Durchführung guter Projekte zu ermöglichen, sondern daß es in gleicher Weise notwendig ist, die Herausbildung leistungsfähiger Trägerstrukturen im nichtstaatlichen Raum der Entwicklungsländer zu fördern. — Die kirchlichen Hilfswerke verfügen hier bereits über große Erfahrungen; ihre erfolgreiche Arbeit hat jedoch die Konsequenz, daß sie sich mit stärker werdenden Partnern der Entwicklungsländer stets aufs neue in Kooperation einüben müssen!

HK: Wo sehen Sie eigentlich besondere Schwerpunkte kirchlicher Entwicklungsarbeit, die nach Ihrer Meinung stärker diskutiert werden sollten?

Dams: Das Feld kirchlicher Entwicklungsarbeit ist sehr breit. Ich möchte daher nur zwei Teilbereiche herausgreifen, die nach meinen eigenen Beobachtungen in einigen Entwicklungsländern einmal kritisch reflektiert werden sollten. Ich hatte bereits ausgeführt, daß kirchliche Entwicklungshilfe in vielen Fällen eine „Hilfe zur Selbsthilfe“ sein wird, die bei der Motivierung der Bevölkerung ansetzt. Nicht selten tritt der Fall ein, daß bei einem erfolgreichen Projekt kirchlicher Hilfe eine „Bewegung“ entsteht, wobei von der Bevölkerung ökonomische Erwartungshorizonte entwickelt werden, die zwar realistisch sind, aber aus den Finanzmitteln der kirchlichen Werke als Investitionen nicht mehr abgedeckt werden können. Um kein Vakuum in der sozialökonomischen Entwicklung entstehen zu lassen, müßten diese Folge-Anschluß-Investitionen von anderer Seite bereitgestellt werden. Sehr oft fehlt es an dieser konsistenten Weiterführung in anderer Dimension und in anderem Rahmen! Sehr oft werden in Entwicklungsländern große Investitionsvorhaben angetroffen, die von den offiziellen Trägern durchgeführt werden. Sie sind vielleicht privat- und gesamtwirtschaftlich durchaus rentabel, aber den negativen sozialen Konsequenzen, die mit diesen Investitionen für die breite Bevölkerung verbunden sind, wird wenig Beachtung geschenkt. Hier fehlen „flankierende“ Maßnahmen, die darauf ausgerichtet sind, daß sich die Bevölkerung mit den Projekten identifiziert, diese bejaht und trägt sowie die mit den Investitionen einhergehenden Einkommenssteigerungen zu einer Verbesserung der Lebensverhältnisse nützt. — Nach meinen

Beobachtungen würde es sich gerade im Zusammenhang mit größeren Projekten der Kapitalhilfe anbieten, den Bereich der „Sozialstrukturhilfe“ durch die kirchliche Entwicklungshilfe komplementär abzudecken.

HK: Man hat aber, wenn man auf manche warnende Stimmen aus Entwicklungsländern hört, nicht den Eindruck, daß dieser Wandel der Strukturen, die gewünschte Diversifizierung, hierarchische Entflechtung und auch Bescheidung kirchlicher Trägerschaften schon so weit fortgeschritten ist. Es werden Stimmen laut, die die Kirchen davor warnen, sich in neokolonialistischer Manier als Kapillarsystem sozial-wirtschaftlicher Macht zu verstehen. Die da warnen, die Kirche verfehle damit ihren Verkündigungsauftrag, sind keine kurzfristigen Ideologen, sondern Männer der Kirche, Missionare.

Dams: Die Kirchen werden nicht an den Ungerechtigkeiten in ihren verschiedensten Erscheinungsformen, an Armut und Elend vorbeigehen können. Ihr Engagement in der Entwicklungshilfe bedeutet jedoch, daß sie mit ihren Maßnahmen weder kurativ noch an den Symptomen herumkurieren können. In concreto: Auch hier bedarf es einer Strategie des Vorgehens, um vorliegende unbefriedigende Verhältnisse und Strukturen *bewußt* zu ändern. Dazu ist notwendig, sich über die Zielsetzungen, über die verfügbaren Mittel und über die verantwortlichen Träger Klarheit zu verschaffen. Sofort wird bei einer solchen Konzeption der kirchlichen Entwicklungshilfe die Frage auftauchen, inwieweit der Staat mit seiner Präsenz überhaupt einen Spielraum für solche Nicht-Regierungsorganisationen anbietet — dann ist die Entscheidung zu treffen, ob eine Kooperation möglich ist oder nicht; bei ungerechter Machtverteilung in einer Wirtschaft und Gesellschaft, die feudalistisch-kapitalistisch geprägt ist, wird dann auch die Frage zu klären sein, inwieweit hier unter Mitbeteiligung der Träger im nicht-staatlichen Raum eine Änderung erreicht werden kann. — Die von Ihnen angesprochenen genuinen Verkündigungsaufgaben der Kirchen werden immer dann beeinträchtigt werden, wenn ohne klare Zielformulierung und ohne leistungsfähige Träger größere Finanzmittel kirchlicher Entwicklungshilfe *pragmatisch*, also nicht systematisch, eingesetzt wurden. Das führt automatisch zu einer nicht zu bewältigenden Aufgabenlast der Kirche in den Entwicklungsländern.

HK: Nun, an strategischem Denken dürfte es nicht fehlen, aber ist man auch zu einer Vonselbständigkeit der Trägerstrukturen bereit, die nicht mehr nur im Blickfeld der Kirchenleitungen agieren?

Dams: Bei eigenen Untersuchungen in Lateinamerika und Südasien habe ich gesehen, daß z. B. „Misereor“ bewußt mit Hilfe konkreter Projektdurchführungen versucht hat, leistungsfähige Träger außerhalb der verfaßten Kirche zu fördern. Ich halte dieses Vorgehen für grundsätzlich richtig, weil damit in verschiedener Weise das große Wort aus dem Pearson-Bericht „Partners in Development“ neuen Inhalt erhalten kann: Einmal werden diese erstarkten Trägerstrukturen in den Ländern der Dritten Welt einen *entwicklungspolitischen* Dialog mit den kirchlichen Werken der Industrieländer führen, und zum anderen werden diese Träger mit den Kirchen im eigenen Lande sich auf Kooperation ausrichten. — Eine so verstandene Strategie der Entwicklungshilfe, die die Förderung der Trägerstrukturen miteinbezieht, wird den nicht zu übersehenden Konflikt zwischen Entwicklungs-

aufgaben und genuinem Verkündigungsauftrag mildern, wenn nicht beheben können.

Was darf Bewußtsein kosten?

HK: Wir haben verschiedentlich das Problem der Bewußtseinsbildung gestreift. Nun haben ja die Kirchen im Bereich der Entwicklungshilfe sowohl in den Entwicklungsländern als auch in den Industrieländern eine doppelte Funktion: 1. modellhaft durch Beiträge am Entwicklungsprozeß mitzuwirken, konkret bei uns durch Aktionen wie „Brot für die Welt“ und „Misereor“, 2. in den kirchlichen Vollzügen, in der Verkündigung, in der Bildungsarbeit, im Gottesdienst zur Bewußtseinsbildung beizutragen. Wie sehen Sie den Zusammenhang zwischen beiden Aspekten, und welcher hat Ihrer Meinung nach Vorrang?

Dams: Beide sind nicht voneinander zu trennen. Es ist sicherlich ein wichtiger Beitrag, daß Christen beider Konfessionen für kirchliche Entwicklungshilfe Geld spenden. Ohne eine kritische Reflexion, daß mit dieser Spende eine Hilfe zur Selbsthilfe für die Menschen der Dritten Welt verbunden ist, d. h., daß traditionale Strukturen dadurch — in der Verantwortung der dortigen Bevölkerung — bewußt geändert werden können und daß dieses wiederum Rückwirkungen auf unsere eigene Gesellschaft haben kann, bleibt sie entweder ein „Opfer“ oder ein „einfacher ökonomischer Geldtransfer“. Anders ausgedrückt: Mit diesen Aktionen der kirchlichen Hilfswerke muß mehr Verständnis für die Verantwortung in dieser überschaubar gewordenen Welt verbunden sein. Ich bin mir nicht sicher, inwieweit ansteigende Spendenaufkommen auch einen zunehmenden Prozeß der Bewußtseinsbildung in unserer eigenen Gesellschaft widerspiegeln. Ich bin jedoch auch der Auffassung, daß mit der Finanzierung konkreter Projekte in den Entwicklungsländern durch die kirchlichen Hilfswerke ein Prozeß der Bewußtseinsbildung in unserer eigenen Gesellschaft verbunden werden kann. Das gilt auch für den Entwicklungshelfer-Einsatz. — Beides setzt jedoch voraus, daß Erfolg und Mißerfolg systematisch mit den Beteiligten analysiert werden und die Ergebnisse in der Öffentlichkeitsarbeit eingesetzt werden.

HK: Sie haben eben die Rolle der Kirchen als Bewußtseinsträger speziell in den Industrieländern gestreift. Nun wird ja in dieser Hinsicht immer noch Kritik an den Kirchen geübt. Wie schätzen Sie selbst die meinungsbildnerische Kraft der Kirchen ein?

Dams: Positiv kann vermerkt werden, daß im sog. „nicht-staatlichen“ Bereich nach meiner Auffassung bei uns fast ausschließlich die Kirchen hinsichtlich der Mobilisierung eigener finanzieller Mittel und auch im Hinblick auf die Beeinflussung der öffentlichen Meinung tätig sind. Mit dem finanziellen Engagement aller anderen Gruppen unserer pluralistischen Gesellschaft ist es nicht so weit her!

HK: Nun gibt es in der Öffentlichkeit Gruppen, die dem unterentwickelten Entwicklungsbewußtsein in unserer Gesellschaft durch kräftige Finanzspritzen aufhelfen wollen. Sie verlangen, die Kirche möge wenigstens $\frac{1}{4}$ des Spendenaufkommens zur Mobilisierung der öffentlichen Meinung einsetzen. Wie stehen Sie zu dieser Forderung?

Dams: Ich würde es außerordentlich bedauern, wenn die Öffentlichkeitsarbeit aus dem Spendenaufkommen, das

ja in den Entwicklungsländern eingesetzt werden soll, in diesem Umfang finanziert würde. Nach meiner Auffassung wird hier ein allgemeines Problem der Bewußtseinsbildung in unserer Gesellschaft angesprochen; sofern die Kirchen hierzu einen Beitrag leisten sollen — und ich bin dieser Auffassung —, sollten die benötigten Mittel aus den Steuereinnahmen der Kirchen abgedeckt werden; wohlverstanden zusätzlich zu den jetzt verfügbaren Beträgen für entwicklungswichtige Vorhaben der Kirche. Die Kirche hat generell einen Bildungsauftrag in diesem Raume der Entwicklungspolitik. — Es wäre sehr bedenklich, daß nach dem obigen Vorschlag von jeder Spenden-Mark, die den kirchlichen Hilfswerken für Projekte in Entwicklungsländern zur Verfügung gestellt werden, 25 Pfennig für die Aufklärung anderer in unserer Gesellschaft verwendet werden, die nicht für Fragen der Entwicklungspolitik ansprechbar sind. Da es sich bei der Öffentlichkeitsarbeit um eine breite Bildungsaufgabe handelt, sollten auch die *allgemeinen* Haushalte dafür zur Kasse gebeten werden.

Geduld mit Institutionen

HK: Eine zusammenfassende Frage zum Abschluß: Haben Sie als jemand, der auch im Bereich der kirchlichen Entwicklungshilfe vielfältig beratend tätig ist, aus Ihrer persönlichen Erfahrung heraus den Eindruck, daß die deutschen Hilfswerke den hier skizzierten Aufgaben insgesamt bereits gerecht werden?

Dams: Nach meiner Auffassung ergibt sich ein sehr differenziertes Bild. Ganz generell kann gesagt werden: 1) Die deutschen Hilfswerke sind in der Welt präsent und bekannt; sie fördern diesen Prozeß, den die Kirchen der Entwicklungsländer mitzugestalten haben. 2) Die kirchlichen Hilfswerke der BRD versuchen in immer stärkerem Maße, die Entscheidungen über Prioritäten kirchlicher Entwicklungshilfe, Trägerstrukturen usw. den Partnern in den Nehmer-Ländern zu überlassen; damit steigt die Verantwortlichkeit der nationalstaatlichen Kirchen der Dritten Welt bzw. der Trägerstrukturen, die durch sie als eigenständige Institutionen im nichtstaatlichen Raum gebildet werden. 3) In den Entwicklungsländern befinden sich im kirchlichen Raum die Trägerinstitutionen, die also konkrete Projekte verantwortlich durchführen, in einer Umstrukturierung. Für die Beantwortung Ihrer Frage sollte festgehalten werden: Die eigenständigen Kirchen oder die entsprechenden Träger in der Dritten Welt können ihre Aufgaben nur dann wahrnehmen, wenn die Institutionen in den Industrieländern ihnen den entsprechenden Spielraum für Eigenverantwortlichkeit einräumen; hier liegen vielfältige Versuche und schon gute Ergebnisse vor. Dieser weltweite Prozeß der Kooperation wird begleitet von Umstrukturierungen der Träger in den Entwicklungsländern selbst; auch hier zeichnen sich hoffnungsvolle Konturen ab. Nochmals möchte ich herausstellen, daß es sich hier um ein weit differenziertes Bild handelt, angefangen von der Isolierung bis hin zur Öffnung der Kirche in einer pluralistisch angelegten Gesellschaft. Und noch eins: Wir verstehen vielleicht, daß *Projekte* zur Ausreifung eine lange Zeit brauchen; bei der Umgestaltung von Institutionen werden wir leicht ungeduldig, wenn sich keine unmittelbaren Ergebnisse einstellen.

¹ Nahrungsmittelhilfe — ein Beitrag zur Beseitigung des Hungers in der Welt? Aachen 1969.