

teiligen Entwicklung. Ich glaube, daß es schwerlich vorstellbar ist, daß all diese Hemmnisse und Engpässe durch das, was wir mit »normalen« Methoden bezeichnen, ausgeräumt werden können. Denn sogar innerhalb unserer eigenen nationalen Wirtschaft bedarf es bei regionalen Disparitäten im allgemeinen genau kalkulierter Anstrengungen der öffentlichen Hand, um die Lage wieder ins Lot zu bringen.«

Den neuen Erfordernissen angepaßt

Aber wie finden wir andere, den neuen Erfordernissen angemessene Methoden? »Es kommt nicht darauf an, daß man uns unsere Fragen beantwortet, sondern daß man uns hilft, unsere Fragen zu finden«, sagte mir vor Jahren ein Nubier, der sich in Europa und Amerika gut auskannte, aber er selbst geblieben war, als wir in einem Gespräch über das Verhältnis zwischen Gebern und Nehmern auch Ansätze zu einer fortwirkenden, einer schöpferischen Entwicklungshilfe diskutierten, einer Hilfe, die von den Menschen in den Entwicklungsländern als den eigenen Bedürfnissen entsprechend empfunden wird. Denn ob eine Entwicklungshilfe zu eigener Initiative, zu fortdauernder Dynamik und kumulativer Wirkung führt, das hängt entscheidend nicht vom Geber, sondern vom Nehmer ab und von den politischen, wirtschaftlichen, sozialen, psychologischen und herkömmlichen Gegebenheiten in dem betreffenden Entwicklungsland.

Die politischen, wirtschaftlichen und vielleicht auch noch die sozialen Gegebenheiten eines fremden Landes kann ein Außenstehender erfassen. Fraglich ist dies bezüglich der psychologischen und herkömmlichen Gegebenheiten, weil hierbei auch die jeweilige Begabung eine Rolle spielt. Nahezu unmöglich aber dürfte es für einen Außenstehenden sein, psychologische und herkömmliche Gegebenheiten den Notwendigkeiten fremder technischer oder wirtschaftlicher Gesetze anzupassen. Das kann nur ein Einheimischer tun, und er wird es nur tun, wenn er von der Zweckmäßigkeit und

dem Nutzen dieses Bemühens für sich selbst und seine Gemeinschaft überzeugt ist.

Anders ausgedrückt: Nur wenn die verschiedenartigen fremden Gesetzmäßigkeiten der ausländischen Hilfe angepaßt, zum integrierenden Bestandteil eigenen Strebens und Wollens gemacht werden, kann Hilfe zur Selbsthilfe führen. Nur wenn die Geber sich den Nehmern zunächst als Helfer beim Finden ihrer Fragen und dann auch zu deren Beantwortung zur Verfügung stellen, wird sich in zunehmendem Maße Zusammenarbeit von Dauer und vieles mehr ergeben, nicht aber, wenn die Geberländer weiter versuchen, Methoden, Programme, Schulen und Fabriken mehr oder minder »verkaufen« zu wollen.

Auf Seiten der Geber sind zur Ausübung dieser Methode vier Voraussetzungen erforderlich:

1. Kenntnis der Sprache, der allgemeinen Verhältnisse in Entwicklungsländern und in etwa auch der Zielvorstellungen der führenden Männer in dem jeweiligen Land,
2. Begabung, sich in fremde Mentalitäten einfühlen zu können,
3. umfassendes Wissen von den während der letzten Jahre erarbeiteten Methoden und Instrumenten der internationalen Entwicklungshilfe, und
4. die Bereitschaft, von diesem Wissen erst Gebrauch zu machen, wenn danach gefragt wird und damit eine schöpferische Ansatzmöglichkeit gegeben ist.

Mit Hilfe dieser Methode einer schöpferischen, fortwirkenden Entwicklungshilfe könnte im Zweiten Jahrzehnt aus dem Gegenüber von Gebern und Nehmern, aus der Konfrontation, wie wir sie täglich beobachten müssen, allmählich eine weltweite Zusammenarbeit gleichberechtigter Partner entstehen; dies umso mehr, als von der gegenwärtig praktizierten angetragenen zur schöpferischen, fortwirkenden Hilfe nur ein Schritt ist.

Der Pearson-Bericht – Bibel oder Diskussionsstoff?

DR. PRODOSH AICH

I

»Wer immer in den nächsten Jahren und Jahrzehnten zum Thema Entwicklungshilfe Stellung nimmt, wird sich an den Empfehlungen der Kommission orientieren müssen.« Dieser Satz ist nicht nur die werbewirksame Formulierung des für die deutsche Ausgabe zuständigen Verlages, sein Inhalt entspricht voll dem Anspruch, den die Kommission für Internationale Entwicklung für ihren Bericht erhebt, der unter dem Namen ihres Vorsitzenden, Lester B. Pearson, ehemaligem Premierminister Kanadas, Träger des Friedensnobelpreises, jetzigem Chancellor der Carleton Universität in Ottawa, als *Pearson-Bericht* bekannt wurde. Regierungskreise der westlichen Welt scheinen sich bereits an dem anfangs zitierten Satz orientiert zu haben, denn eine Diskussion über Entwicklungshilfe ist ohne Bezugnahme auf die Empfehlungen der Kommission nicht mehr denkbar. Bundeskanzler Brandt zitierte den Pearson-Bericht in seiner Regierungserklärung und anerkannte die darin ausgesprochene Empfehlung über die Höhe künftiger Entwicklungshilfe. Der Bundesminister für wirtschaftliche Zusammenarbeit nannte das Werk »ein Politikum ersten Ranges« und »eine Pflichtlektüre für alle, die nicht nur mitreden, sondern auch mit-handeln wollen«. Diese beiden Stellungnahmen mögen genügen, um die Bedeutung dieses Berichts zu unterstreichen. Kritische Personen könnten angesichts der so schnellen allgemeinen Akzeptierung des doch umfangreichen Berichts geneigt sein zu resignieren, da nun die Gefahr besteht, daß der Bericht

zur »Bibel für Entwicklungspolitik« erhoben wird, gegen die auch eine fundamentale Kritik nicht mehr ankommt. Was auch immer in Zukunft über den Pearson-Bericht gesagt werden wird, festzustehen scheint, daß in den nächsten Jahren wohl niemand mehr ohne seine Kenntnis auskommen wird, weil sowohl die Regierungen der westlichen Welt als auch die der nicht-kommunistischen Entwicklungsländer in ihm nach ihrem Rezept für die Entwicklungspolitik suchen werden.

II

Aufgrund der weltweiten Publizität des Pearson-Berichts ist es angezeigt, die kritische Analyse nicht mit seinem Inhalt zu beginnen, sondern zunächst die Beweggründe für sein Zustandekommen, für seine Auftraggeber sowie für die mit der Arbeit Beauftragten, zu beleuchten. 1967 regte der damalige Präsident der Weltbank, George Woods, besorgt über die Zukunft der internationalen Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Wirtschaftsentwicklung, eine »große Bestandsaufnahme« an, bei der eine internationale Gruppe von »Format und Erfahrung zusammenkommen sollte, um die Ergebnisse von zwanzig Jahren Entwicklungshilfe zu untersuchen, die Resultate zu prüfen, die Fehler klarzustellen und bessere Arbeitsmethoden für die Zukunft vorzuschlagen«. Aus dieser Initiative entstand eine Kommission unter dem Vorsitz von Lester B. Pearson (Kanada). Weitere Mitglieder waren: Sir Edward Boyle (Großbritannien), Mitglied des

Schattenkabinetts Edward Heath's, Mitglied in der Regierung Macmillans; Roberto de Oliveira Campos (Brasilien), Präsident der Bank für industrielle Entwicklung in Sao Paolo; C. Douglas Dillon (USA), Bankfachmann, unter John F. Kennedy Finanzminister; Dr. Wilfried Guth (Bundesrepublik Deutschland), Vorstandsmitglied der Deutschen Bank; Sir Arthur Lewis (Jamaica), Volkswirtschaftler und Bankfachmann; Robert E. Marjolin (Frankreich), Volkswirtschaftler, Vizepräsident der EWG-Kommission; Dr. Saburo Okita (Japan), Volkswirtschaftler und Planungsexperte. Die Mitarbeiter der Kommission und deren Konsultanten waren ebenfalls namhafte Persönlichkeiten. Der Sinn dieser Aufzählung ist nicht, die Autorität des Berichts zu unterstreichen, sondern gerade diese Autorität in Frage zu stellen. Gehen wir davon aus, daß die gegenwärtige ungleiche wirtschaftliche Entwicklung und die daraus resultierende ungleiche Verteilung der Güter in unserer Welt keine zufällige Erscheinung ist, sondern das Ergebnis der geschichtlichen Entwicklung, d. h. das Ergebnis von Prozessen, die von Menschen eingeleitet wurden, dann liegt auf der Hand, daß alle diejenigen für diese Ungleichheit verantwortlich sind, die an ihrem Zustandekommen mitgewirkt haben, sie entsprechend bestimmten und heute noch bestimmen. Werden nun mehr oder weniger, aber doch entscheidenden Einfluß ausübende Persönlichkeiten beauftragt, eine Bestandsaufnahme der Entwicklungshilfe der letzten 20 Jahre zu erstellen und Empfehlungen für die künftige Entwicklungspolitik auszuarbeiten, dann ist fraglich, ob eine von ihnen erstellte Bestandsaufnahme den Anspruch auf Objektivität erheben darf, wie es der Pearson-Bericht offensichtlich tut. Hier wird das Grunddilemma der Expertise schlechthin deutlich. Alle diejenigen, die in einem bestimmten Gesellschaftssystem große Karrieren machen, sind Teile dieses Systems, haben in ihm ihre Privilegien. Sie können eine kritische Bestandsaufnahme bestenfalls in dem Sinne vornehmen, daß sie einige Kunst- bzw. Schönheitsfehler, einige Symptome, einige Fehlentwicklungen aufzeigen, die der langfristigen Konsolidierung der althergebrachten Privilegienstruktur hinderlich werden könnten. Von einem solchen Team kann aber kein Gutachten erwartet werden, das durch eine kritische Ursachenanalyse der Symptome die grundlegende Struktur des gesellschaftlichen Systems verändern hilft, weil das heißen würde, eigene Privilegien in Frage zu stellen. Nach solchen Ansätzen sucht man deshalb im Pearson-Bericht natürlich vergeblich. Umso reichlicher fallen bei seiner Analyse Empfehlungen ab, die darauf abzielen, die wirtschaftlichen Beziehungen innerhalb der nicht-kommunistischen Welt zu entwickeln und zu konsolidieren, damit alte Privilegien und Interessen nicht verändert, wohl aber im Zuge ihrer Beibehaltung Verbesserungen erreicht werden können.

III

Inhaltlich bemüht sich die Kommission, die Geberländer davon zu überzeugen, daß für eine Enttäuschung über die Ergebnisse einer 20jährigen Entwicklungshilfe keine rationalen Gründe vorhanden sind, von einer Krise der Entwicklungshilfe folglich nicht gesprochen werden könne, vielmehr eine Erhöhung des bisherigen Volumens gefordert werden müsse. Anhand von umfangreichem Zahlenmaterial wird der Nachweis geführt, daß zumindest in der letzten Dekade das von der Generalversammlung der Vereinten Nationen gesetzte Ziel einer Wachstumsrate von durchschnittlich 5 Prozent erreicht wurde, was als ein zufriedenstellendes Ergebnis auch noch deshalb angesehen werden müsse, weil in einer den heutigen Entwicklungsländern ähnlichen Phase der Entwicklung die heute fortgeschrittenen Industrieländer wesentlich niedrigere Wachstumsraten erzielt hätten. Daraus könne der Schluß gezogen werden, daß die bisherige Entwicklungspolitik ein Erfolg gewesen und die Leistungen der

UNO als Karriere

Es ist nicht einen Tag zu früh zu überlegen, was die UNO von uns erwartet, sobald die Bundesrepublik Deutschland Mitglied der Vereinten Nationen geworden ist. Denn sehr rasch wird sich dann der Begriff ›Mitarbeit‹ zu konkreten Einzelheiten verdichten.

An der Spitze der Mitarbeiterliste wird die Bundesregierung stehen, kollektiv als Kabinett, das Entscheidungen über die deutsche Haltung zu UNO-Fragen treffen muß, und mit einzelnen Ministern, wenn rasche Weisungen an unsere UNO-Vertretung erforderlich sind. Es kann dem Bundeskanzler, dem Außenminister und anderen Ministern passieren, daß sie zu früher Morgenstunde ans Telefon gebeten werden, um unserem Ständigen Vertreter in der Vollversammlung am anderen Ende des Drahtes für eine unmittelbar bevorstehende Abstimmung freie Hand oder konkrete Hinweise zu geben. Der sechsstündige Zeitunterschied gegenüber New York kann schöne Träume stören!

Was für das Kabinett eine zusätzliche Aufgabe sein wird, muß anderen Menschen zur Hauptbeschäftigung werden. Das Zweimann-Referat im Auswärtigen Amt, die schwach besetzten Beobachter-Missionen in New York und Genf werden erheblich wachsen müssen, ganz zu schweigen von den Delegationen der Beamten und Politiker, die es zur Vollversammlung, in Ausschüsse und auf Konferenzen zu entsenden gilt.

Weit größer noch wird der Personalbedarf sein, den das Sekretariat der Vereinten Nationen bald nach unserem Beitritt anmelden wird und den zu befriedigen in unserem eigenen Interesse liegt. Dieser Chance zur positiven Mitarbeit sollte schon jetzt unsere Aufmerksamkeit und unser Nachdenken gewidmet werden.

Jedes Mitgliedsland hat Anspruch darauf, in New York, Genf und für die Außenstellen der UNO Personal zu stellen. Wieviel, das richtet sich ähnlich wie beim Mitgliedsbeitrag nach Bevölkerungsziffer, Wirtschaftskraft und der Qualifikation der Bewerber. Regierungen haben Vorschlags-, jedoch kein Entsendungsrecht. Die Sowjetunion und andere Ostblockstaaten halten sich allerdings in der Regel nicht an diese Unterscheidung, indem sie nur so viele ›Vorschläge‹ einreichen, wie ihnen Vakanzen zufallen, und indem sie die von der UNO beabsichtigte unabhängige Anwerbung unmöglich machen.

Für die Bundesrepublik Deutschland dürfte sich eine Nachfrage der UNO nach etwa 200 Kräften für New York, weiteren 100 bis 150 für Genf und für die Außenposten ergeben, alles eingeschlossen, von Sekretärinnen bis zu Spitzenposten. Auf den ersten Blick mag es leicht scheinen, diesen Bedarf zu befriedigen. Doch es wird sich nicht einfach darum handeln, ein paar hundert internationale Beamte und Angestellte zu finden, und zwar zusätzlich, nicht durch Abwerbung bei der EWG und andernorts, sondern es wird darum gehen, spezifische Vakanzen zu füllen: vielleicht wird ein Steuerfachmann mit besonderer Kenntnis afrikanischer Staaten mit Monokulturen gesucht oder ein Experte für Berufsschulwesen mit lateinamerikanischen Erfahrungen oder ein Spezialist für Computer, der die Datenverarbeitung in einer Gruppe asiatischer Länder organisieren kann. Diese Liste läßt sich leicht verlängern.

Zu den Fachkenntnissen, möglichst durch Ortskenntnisse aus längerem Auslandsaufenthalt ergänzt, gehört noch eine dritte wichtige Voraussetzung: Jeder UNO-Beamte sollte außer der Arbeitssprache (in New York englisch, in Genf französisch) noch eine weitere fremde Sprache, am besten seines Fachgebietes beherrschen. Deutsch bringt dabei nicht sehr viele Punkte, da es außerhalb Europas kaum Umgangssprache oder gängige Fremdsprache ist.

Interessierte Fachleute aus Ämtern, Wirtschaft und freien Berufen, die glauben, derartige Voraussetzungen zu erfüllen, sollten sich dann fragen, ob sie — und dazu auch Frau und Kinder — Lust haben, eine Reihe von Jahren als ›Internationale‹ zu leben, im Ausland also, mit Verantwortlichkeit gegenüber einer Weltorganisation. Dieses Leben ist ebenso reizvoll wie schwierig — und das heißt sehr reizvoll und sehr schwierig. Weltoffene junge Menschen sehen heutzutage eine internationale Karriere als besonders begehrenswert an. Sie können sich eine Lebenslaufbahn bauen, als Wanderbeamte, denen buchstäblich die ganze Welt offen steht. Spezifische Fähigkeiten, Weltoffenheit und ein Schuß Idealismus, dann wird man mit erweitertem Horizont und vielseitigen Erfahrungen belohnt wie in kaum einem anderen Beruf. Also, wer will unter die UNO-Beamten?

Die persönliche Meinung

Entwicklungsländer groß seien. Diese positive Beurteilung durch die Kommission verwundert ein bißchen deshalb, weil sie gleichzeitig feststellt, daß etwa 34 vH der Weltbevölkerung in den Industrieländern leben und über 87,5 vH des gesamten Bruttosozialprodukts verfügen, wogegen die 66 vH der in den Entwicklungsländern lebenden Weltbevölkerung nur über 12,5 vH. Daß sich diese Relation in den letzten Jahren noch zugunsten der Industrieländer verändert hat und sich auch in der kommenden Dekade weiter zugunsten der Industrieländer verändern wird, ist eine Perspektive, die die Regierungen der Industrieländer erfreuen und wahrscheinlich dazu anspornen wird, den Empfehlungen der Kommission entsprechend ihre jährliche *offizielle* Entwicklungshilfe auf bis zu 0,75 vH ihres Bruttosozialprodukts zu erhöhen.

Nicht von der Kommission aufgezeigt werden die Konsequenzen, die sich ohne die Steigerung der westlichen Investitionstätigkeit in den Entwicklungsländern ergeben könnten. Das Aufzeigen dieser Konsequenzen hätte den Anspruch der Kommission, sich bei ihrer Analyse um eine weltwirtschaftliche, eine für alle Betroffenen gerechte Perspektive bemüht zu haben, beeinträchtigen können, weil es deutlich gemacht hätte, wie die weltwirtschaftliche Perspektive der demokratischen kapitalistischen Welt im Kampf mit der kommunistischen Welt um die Einflußsphären aussieht. Dem kritischen Leser muß auffallen, daß auf der einen Seite das halbwegs erreichte Ziel einer durchschnittlichen Wachstumsrate von 5 vH in den Entwicklungsländern als großer Erfolg dargestellt wird, auf der anderen Seite ein Fünftel der Weltbevölkerung und zugleich das größte Entwicklungsland (China), obwohl es im Durchschnitt eine Wachstumsrate von 21 vH erzielt, unerwähnt bleibt. Ebenso wie das kleine Nordkorea, trotz seiner Wachstumsrate von 29 vH.

IV

Die Kommission möchte durch ihre Empfehlungen erreichen, daß in der kommenden Dekade durch gemeinsame Anstrengungen, d. h. durch Mehrinvestitionen der Industrieländer in den Entwicklungsländern, eine wirtschaftliche Wachstumsrate von 6 vH garantiert wird. »Würde solcherart zusätzliche Hilfe vorwiegend dazu verwendet werden, ein selbsttragendes Wachstum von 6 vH pro Jahr zu bewirken, so könnte die Entwicklungshilfe in vielen Fällen selbstliquidierend sein – in dem Sinn, daß man sie allmählich abbauen kann. Bis zum Jahre 2000 würde sie weitgehend verschwunden sein, es sei denn, die internationale Gemeinschaft fasse vor diesem Zeitpunkt den Entschluß, auch höhere Wachstumsraten zu fördern« (S. 156).

Damit sind wir bei einem sehr wichtigen Punkt für die Kritik angelangt. In dem gesamten Bericht wird in erster Linie mit Prozentzahlen operiert, auch bei Vergleichen. Es wird in der Tat der Eindruck erweckt, als ob die ungleiche Verteilung der Güter aufgehoben werden könnte, wenn in den Entwicklungsländern eine durchschnittliche jährliche Wachstumsrate von 6 vH garantiert werden könnte. Dabei wird in den Hintergrund gerückt, daß 6 vH einer kleinen absoluten Größe in absoluten Zahlen wesentlich weniger ergibt als 6 vH einer ungleich größeren absoluten Größe. So wird eine durchschnittliche jährliche Wachstumsrate von 4 vH des Bruttosozialprodukts der Industrieländer, deren Erreichen für die nächsten Jahre ohne Zweifel sichergestellt ist, das heute schon unerträgliche Ungleichgewicht noch weiter vergrößern. Der Pearson-Bericht gibt die Beteiligung der Industrieländer am Gesamtbruttosozialprodukt mit 87,5 vH und die der Entwicklungsländer mit 12,5 vH an. Setzen wir anstelle der Prozente Einheiten, so wird nach einem Jahr bei einer 4-prozentigen Wachstumsrate das Bruttosozialprodukt der Industrieländer auf 91 Einheiten ansteigen, das der Entwicklungsländer bei einer 6-prozentigen Wachstumsrate auf 13,25

Einheiten. Vor einem Jahr betrug die absolute Distanz 65 Einheiten, ein Jahr später 77,7 Einheiten. Die Rechnung, wie sie im Jahre 2000 aussehen wird, darf jeder Leser für sich aufmachen. Es kann nicht angenommen werden, daß Bankkapazitäten, wie sie die Mitglieder der Kommission darstellen, das Endresultat dieser Rechnung nicht bekannt ist. Deshalb scheint die Frage erlaubt, wer eigentlich soll durch diese Vergleiche von Prozentzahlen und durch eine solche Perspektive, daß im Jahre 2000 bei einer durchschnittlichen Wachstumsrate des Bruttosozialprodukts von 6 vH in den Entwicklungsländern das Problem gelöst sein wird, manipuliert werden? Wohl nicht diejenigen, die die Regierungsgewalt in den Industrie- und in den Entwicklungsländern innehaben, sondern doch wohl die, die seit jeher bildungsmäßig unterprivilegiert dieses an sich schlichte Jonglieren mit Zahlen nicht zu durchschauen vermögen. Der Verfasser kann sich nicht des Eindrucks erwehren, daß durch die im Pearson-Bericht aufgezeigte Perspektive die Machtbasis der Regierungen in den unterentwickelten Ländern konsolidiert werden soll, die anhand solcher mit hoher Autorität versehener, durch ihre Internationalität sich scheinbar neutral gebender Berichte die auf dem schmalen Grat des Existenzminimums dahinvegetierende Bevölkerung damit beschwichtigen können, daß auch Experten von Rang eine 5- bis 6-prozentige Wachstumsrate als das Maximum des überhaupt Erreichbaren ansehen und daß eine Umschichtung der Macht nur negative Folgen für die Bevölkerung haben könne. Ein Indiz für diese Vermutung liefert dem Verfasser auch das Fehlen einer kritischen Analyse der Sozialstruktur in den Entwicklungsländern und die undifferenzierte Behandlungsweise von Wachstumsraten allein, ohne auf die Verteilung dieser Wachstumsraten einzugehen.

V

Weiter bezeichnend für die Einstellung der Kommission ist ihre analytische Beschreibung der Entstehung des wirtschaftlichen Ungleichgewichts zwischen den Industrie- und den Entwicklungsländern auf Seite 46 des Berichts: »Vor etwa dreihundert Jahren begann mit der beschleunigten Industrialisierung Englands die jetzige Phase der Wirtschaftsgeschichte. Im 19. Jahrhundert griff die Industrialisierung auf Kontinentaleuropa und Nordamerika über. Zwischen 1850 und 1950 stieg in diesen Ländern das Einkommen pro Kopf um 2 vH jährlich, wodurch das Einkommen im Laufe des Jahrhunderts auf das Siebenfache anstieg und der Lebensstandard wesentlich gehoben wurde. Während des 19. Jahrhunderts blieb der technische und wirtschaftliche Aufschwung fast zur Gänze auf Europa, die Vereinigten Staaten und später Kanada und Australien beschränkt. Japan, das seine rasante Modernisierung um 1870 begann, war das einzige Land in Asien, das an diesem Aufschwung teilhatte. Andere Länder in Asien, Lateinamerika und Afrika verzeichneten in den Jahren von 1880 bis 1913 bedeutende wirtschaftliche Fortschritte, vor allem auf Grund der schnellen Ausweitung des Welthandels und der freien Kapitalbewegung in dieser Periode. Grundlegende Änderungen ihrer sozialen und wirtschaftlichen Struktur blieben jedoch begrenzt. Die relative Stagnation im Welthandel nach 1913, die Umschichtungen durch die beiden Weltkriege und die Auswirkungen der großen Depression der Jahre 1929 bis 1931 verlangsamten den eben begonnenen Fortschritt.« Unerwähnt bleibt die Tatsache, daß während dieser Zeit die koloniale Ausbeutung einsetzte, daß diese koloniale Ausbeutung zur Akkumulation von Kapital führte und diese Kapitalkumulation die industrielle Revolution in Gang setzte. Auf Seite 47 wird lapidar festgestellt: »Außerdem setzte in den Entwicklungsländern der starke Bevölkerungszuwachs zu einem Zeitpunkt ein, als die Arbeits- oder Auswanderungsmöglichkeiten viel geringer waren als in Europa wäh-

ren der industriellen Revolution.« Die Kommission verliert kein Wort darüber, daß die einseitige Einführung medizinischer Erkenntnisse das Gleichgewicht zwischen Wirtschaftswachstum und Bevölkerungswachstum während der kolonialen Epoche gewaltsam zerstörte. Die Vermutung liegt nahe, daß das Ausklammern der Ursachen mit Absicht erfolgte. Denn eine Darstellung der Ursachen könnte die verarmten Massen in den Entwicklungsländern auf den Gedanken bringen, das ihnen Ländern durch Ausbeutung entzogene Kapital von den Industrieländern mit Zinsen zurückzufordern und ihren Regierungen nicht länger das Akzeptieren von Entwicklungshilfe zu erlauben, die der Bevölkerung nicht genutzt, aber ihre Länder total verschuldet hat.

Wie hoch die Verschuldung der Entwicklungsländer bereits ist, beschreibt der Bericht auf Seite 98. Danach betrug die Höhe des Schuldendienstes in den Jahren 1965 bis 1967 im Vergleich zum Umfang neuer öffentlicher und privater Kreditmaßnahmen wie Lieferkredite, private Darlehen und Regierungskredite, Anleihen internationaler Organisationen wie Weltbank und IDA-Anleihen, jedoch unter Ausschluß von Schenkungen und direkten Privatinvestitionen, in Lateinamerika 87 vH, in Afrika 73 vH, in Ostasien 52 vH und in Südasien und im Nahen Osten, wo Exportkredite weniger häufig waren, 40 vH. Die gesamte offizielle und private Entwicklungshilfe der nicht-kommunistischen Staaten machte im Jahre 1967 11,1 Mrd. Dollar aus, davon waren 7 Mrd. Dollar offizielle Finanzierungsmittel.

Zur daraus resultierenden Verschuldung sagt der Bericht auf Seite 98: »Die öffentliche Auslandsverschuldung der Entwicklungsländer stieg in den sechziger Jahren um etwa 14 vH pro Jahr und betrug im Juni 1968 insgesamt 47,5 Mrd. Dollar.

Lester B. Pearson (rechts), früherer kanadischer Ministerpräsident, Präsident der Generalversammlung 1952/53, Friedensnobelpreisträger 1957, Vorsitzender der nach ihm benannten Kommission, und der Bundesminister für wirtschaftliche Zusammenarbeit, Dr. Erhard Eppler, bei einem Zusammentreffen in Bonn. (Siehe die Beiträge S. 73 ff. dieses Heftes.)



Der Strom von Schuldentilgungszahlungen auf öffentliche Rechnung betrug 1967 4,7 Mrd. Dollar. Diese Zahlungen sind in den letzten zehn Jahren um nicht weniger als 17 vH pro Jahr gestiegen. (Die Überweisung von Dividenden auf private Auslandsinvestitionen stellt ein anderes Problem dar.)« Hinsichtlich der privaten Kredite macht die Kommission auf Seite 189 folgende Ausführungen: »Da die Bedingungen privater Kredite weitaus ungünstiger sind als jene des offiziellen Mittelstroms, belaufen sich Zinsendienst und Rückzahlung von Exportkrediten und anderen privat aufgenommenen Krediten und Darlehen bereits auf ungefähr die Hälfte des Gesamtschuldendienstes, obwohl diese Art von Krediten nur ungefähr 25 vH der ausstehenden Schulden ausmachen.« Es überrascht nach diesen Zahlen nicht, daß der Pearson-Bericht für 1977 eine Steigerung des Schuldendienstes um 100 vH erwartet; das würden etwa 9,2 Mrd. Dollar pro Jahr sein.

VI

Trotz dieser und ähnlicher Feststellungen geben die Kommissionsmitglieder den privaten Investitionen in den Entwicklungsländern große Chancen, sie liefern auf Seite 125 dafür zehn nützliche Empfehlungen. Nirgendwo wird der Standort der Kommission so deutlich wie dort, wo sie sich trotz der ihr bekannten Nachteile für die Entwicklungsländer über die privaten Investitionen äußert. Sie tut das auf Seite 36 wie folgt: »Trotz des wertvollen Beitrages, den ausländische Privatinvestitionen zur Wirtschaftsentwicklung der ärmeren Länder leisten, können sie unter den gegenwärtigen Verhältnissen die offizielle Auslandshilfe nicht ersetzen. In den meisten Ländern bildet im Gegenteil eine vermehrte staatliche Hilfe (etwa zur Finanzierung von Straßen-, Schul- und Spitalbauten sowie anderer Infrastrukturprojekte) eine entscheidende Voraussetzung und einen wesentlichen Anreiz für privates Investitionskapital.« Auf Seite 151 heißt es: »Für viele ist ganz im Gegenteil die Auslandshilfe für Investitionen in der Infrastruktur eine Voraussetzung für Privatinvestitionen und geeignet, solche anzuregen.« Diese und ähnliche Sätze stehen in krassem Gegensatz zu den auf Seite 189 zitierten, wo auf die unverhältnismäßig hohe Verschuldung der Entwicklungsländer durch private Kredite hingewiesen wird. Das zeigt, daß die Kommission eine unmögliche Aufgabe zu erfüllen hatte. Sie sollte einmal eine Analyse der Ursachen erbringen, warum sich der Abstand zwischen den Armen und den Reichen vergrößert, auf der anderen Seite Vorschläge unterbreiten, die mit den Interessen der Reichen nicht nur nicht kollidieren, sondern sie konsolidieren helfen. Gerade die beiden letzten Zitate machen den Stellenwert des Pearson-Berichts deutlich. Die offizielle Entwicklungshilfe, also der Teil der Entwicklungshilfe, der von den Steuerzahlern aufgebracht wird, soll nach den Zielvorstellungen der Kommission erhöht werden, um die Voraussetzung für private »Entwicklungshilfe« zu schaffen. Was nichts anderes ist, als durch die Investitionen von Steuergeldern den privaten Investoren hohe Profite zu ermöglichen.

Der Pearson-Bericht zeigt eindeutig die Grenzen auf, die dem kapitalistischen System bei dem Versuch einer gerechteren Verteilung der Güter auf internationaler Ebene gezogen sind. Die im Bericht enthaltenen, scheinbar qualitativ verbessernden Forderungen haben die Funktion, relativ unkritische Leser von Kritik abzuhalten, weil er einigen von der Kommission aufgestellten Forderungen beipflichtet. So der auf Seite 115: »Es ist jedoch wichtig, daß das Long Term Arrangement on Textiles (Absprache zur Beschränkung des Imports konkurrenzfähiger Textilien aus den Entwicklungs- in die Industrieländer) nicht zum Präzedenzfall dafür wird, Exporte aus Entwicklungsländern immer dann zu blockieren, wenn sie auf den internationalen Märkten konkurrenzfähig werden«, oder auf Seite 39: »Wir glauben auch, daß die Geberländer die Verwendung von Mitteln aus der Auslands-

hilfe für Käufe in anderen Entwicklungsländern zulassen sollten«, oder auf Seite 261: »Wir empfehlen daher, daß die Geberländer bis zum Jahre 1975 ihre Zuschüsse und Kapital-subskriptionen für Programme der multilateralen Entwicklungshilfe auf mindestens 20 vH der Gesamtsumme der offiziellen Entwicklungshilfe erhöhen«.

Solche Empfehlungen erwecken in dem sachkundigen Leser den Eindruck, beim Pearson-Bericht handle es sich tatsächlich um eine kritische Analyse. Das wird ihn davon abhalten, die grundsätzliche Frage zu stellen, ob innerhalb des kapitali-

stischen Wirtschaftssystems sich denn diejenigen ihren Profit einschränken lassen werden, die die Entscheidungen treffen. Genau das ist die Funktion des Pearson-Berichts: durch verbale, scheinbar problemlösende Forderungen von einer gründlichen Analyse der Widersprüche des bestehenden Systems abzulenken. Ganz sicher wird in der nächsten Dekade niemand an dem Pearson-Bericht vorbeigehen können, wenn auch einige nur deshalb, um die Grenzen der Industrieländer bei der Lösung des Nord-Süd-Konflikts besser einschätzen zu können.

UN-Entwicklungssystem am Scheidewege

Jackson-Studie zwingt zu Reformen

DR. EBERHARD KURTH

I

Die Entwicklungsgeschichte der UNO und die wesentlichen Bestimmungen der Charta selbst zeigen deutlich, daß die Organisation der Vereinten Nationen vornehmlich zur Aufrechterhaltung von Sicherheit und Ordnung in der Welt ins Leben gerufen wurde, also mit eindeutig politischer Zielsetzung. Wenngleich mehr als die Hälfte der Gründungsmitglieder zum Kreis der Entwicklungsländer gehörte, so wurden doch keine eindeutigen Entwicklungsaufgaben im heute üblichen Sinne in der Charta formuliert¹. Dementsprechend war auch die organisatorische Grundstruktur der UNO und ihres Sekretariats für die wirkungsvolle Bewältigung umfangreicher Aufgaben in diesem Bereich zunächst kaum geeignet. Mit dem Beitritt immer neuer unabhängig gewordener Staaten mit unentwickelter Wirtschafts- und Sozialstruktur wurden jedoch in wachsendem Maße Entwicklungsaufgaben an die UNO herangetragen. Die Entwicklungsländer, die in einem multilateralen weltweiten Forum wie der UNO eine geeignete Plattform für die Erörterung ihrer brennenden Probleme erblickten, überfluteten sie mit immer neuen Forderungen und Initiativen. Unter diesem ständig wachsenden Druck übernahm die UNO in steigendem Maße neue Aufgaben im Entwicklungsbereich und paßte sich auch organisatorisch, vor allem durch die Neugründung von Unterorganisationen, Institutionen und Hilfsprogrammen, langsam diesem neuen Trend an. Ähnlich erging es den meisten UN-Sonderorganisationen, die ursprünglich mit anderer Zielrichtung geschaffen, gleichfalls in wachsendem Maße Entwicklungsaufgaben bewältigen mußten.

Heute gehören Entwicklungsprobleme zu den meist diskutierten und härtest umstrittenen Themen in UN-Gremien. Das trifft sowohl für die Vollversammlung selbst, als auch für den Wirtschafts- und Sozialrat und die mit diesen beiden Organen verbundenen Organisationen, Institutionen und Programmen der UN-Familie zu. Dementsprechend verlagerte sich auch die Sekretariatsarbeit immer mehr in diesen Bereich. Grob geschätzt befassen sich heute mindestens zwei Drittel der UN-Bediensteten mit Entwicklungsaufgaben im weiteren Sinne. Der organisatorischen Anpassung des Systems der UN-Organisationen an die neue Situation lag jedoch kein umfassendes strategisches Konzept zugrunde. Das recht unorganische Wachstum der Aufgaben führte zu einer kaum noch übersehbaren Vielfalt von Verästelungen, Querverbindungen und Überschneidungen, die eine sinnvolle Koordinierung und Abstimmung der vielfältigen Aktivitäten immer schwieriger machten. Darunter litt im Laufe der Jahre vor allem die Effizienz der verschiedenen praktischen Hilfsmaßnahmen des UN-Systems. Die Kritik am UN-Entwicklungssystem kam nicht nur aus den Reihen der Entwicklungsländer, die die unmittelbaren Auswirkungen der offensichtlichen Mängel zu spüren bekamen, sondern auch aus den Geber-

ländern, bei denen der Eindruck wuchs, daß die von ihnen finanzierte multilaterale Hilfe des UN-Systems erheblich wirkungsvoller gestaltet werden könnte. Aus diesem Eindruck resultierte natürlicherweise eine gewisse Zurückhaltung gegenüber den Forderungen, noch mehr Mittel über dieses reformbedürftige System fließen zu lassen.

II

Dieses allgemeine Unbehagen gegenüber dem gegenwärtigen unübersichtlichen Entwicklungssystem der UN, das in seiner Effizienz erhebliche Mängel hat erkennen lassen, trafen zusammen mit den vielfältigen Bestrebungen im Rahmen der Vorbereitungsarbeiten für die Zweite UN-Entwicklungsdekade (1970—1980). Damit verbunden war das Bemühen, das bisher Erreichte selbstkritisch zu prüfen und auch im multilateralen Bereich ein Instrumentarium zu schaffen, das wirkungsvolle Maßnahmen zur Erreichung der für die Zweite Dekade gesetzten Ziele ermöglicht. So wird es verständlich, daß 1968 vom Verwaltungsrat des »Entwicklungsprogramms der Vereinten Nationen (UNDP)« und vom »Interagency Consultative Board (IACB)«, in dem alle mit Entwicklungsvorhaben befaßten Organisationen und Hilfsprogramme der UNO vertreten sind, eine Studie mit dem Ziele in Auftrag gegeben wurde, das gegenwärtige UN-Entwicklungssystem gründlich zu analysieren und geeignete Reformvorschläge zu unterbreiten. Dies war die Geburtsstunde der sogenannten Kapazitätsstudie². Die von ihr erwarteten Vorschläge für die Umstrukturierung des gegenwärtigen UN-Entwicklungssystems sollten so beschaffen sein, daß bei ihrer Verwirklichung das System auch bei einer unterstellten Verdoppelung der finanziellen Mittel innerhalb der nächsten 5 Jahre noch wirkungsvoll arbeiten könne.

Mit der Durchführung der Studie wurde der Australier Sir Robert Jackson³ beauftragt, dem ein kleiner Arbeitsstab und eine Gruppe von unabhängigen Beratern aus Industrie- und Entwicklungsländern beigegeben wurde. Nach etwa einjähriger Tätigkeit und Konsultationen mit rund 100 Regierungen sowie mit allen betroffenen UN-Organisationen hat Jackson Ende 1969 die erbetene Studie vorgelegt. Die Studie enthält neben einer Fülle von sehr detaillierten Empfehlungen einen präzisen Zeitplan für die Einführung der vorgeschlagenen Neuerungen. Er umfaßt 2 Phasen und zielt auf eine Durchführung der wesentlichen Empfehlungen bis 1975 ab. Jackson setzt sich leidenschaftlich für eine Durchführung seiner Vorschläge in ihrer Gesamtheit ein, da nach seiner Auffassung mit der Annahme nur einiger Vorschläge an dem gegenwärtigen UN-Entwicklungssystem nur herumgebastelt und eine grundlegende Steigerung der Effizienz nicht erreicht werde. Die Studie kann neben den im Tinbergen-Ausschuß⁴ erarbeiteten Thesen und dem kürzlich erschienenen »Pearson-Be-