

JOURNAL FÜR ENTWICKLUNGSPOLITIK, IX. Jg., Heft 4, 1993

Austrian Journal of Development Studies

Board of Editors:

John-ren Chen (Innsbruck), Hartmut Elsenhans (Konstanz), Jacques Forster (Genève), John Friedmann (Los Angeles), Peter Jankowitsch (Paris), Friedrich Katz (Chicago), Helmut Konrad (Graz), C. T. Kurien (Madras), Ulrich Menzel (Braunschweig), Jean-Philippe Platteau (Namur), Dieter Rothermund (Heidelberg), Heribert Steinbauer (Wien), Paul Streeten (Boston), Osvaldo Sunkel (Santiago de Chile)

ARTIKEL

Markus Kostner:

Entwicklungsökonomik und Entwicklungspolitik zwischen Scylla und Charybdis 347

Ulrich Menzel:

Die Scylla der Korruption in der Charybdis der humanitären Intervention versinken lassen — oder Menschenrechte sind wichtiger als zuweilen fragwürdige Souveränität 361

Rafik M. Tayyib and Herbert Strunz:

The Crisis of Development Management in Algeria 371

Neelambar Hatti and Franz-Michael Rundquist:

Cooperatives as Instruments of Rural Development: The Case of India . . . 383

Markus Cerman:

Die Weltwirtschaftskrise in Südafrika 399

Christian Roschmann:

Kann man den Begriff „Korruption“ bei Verwaltungen der Dritten Welt anwenden? 417

Stephan Klingebiel:

Die Nord-Süd-Beziehungen nach dem Ende des Ost-West-Konflikts: Chancen und Risiken 427

BERICHTE

Ingfrid Schütz-Müller:

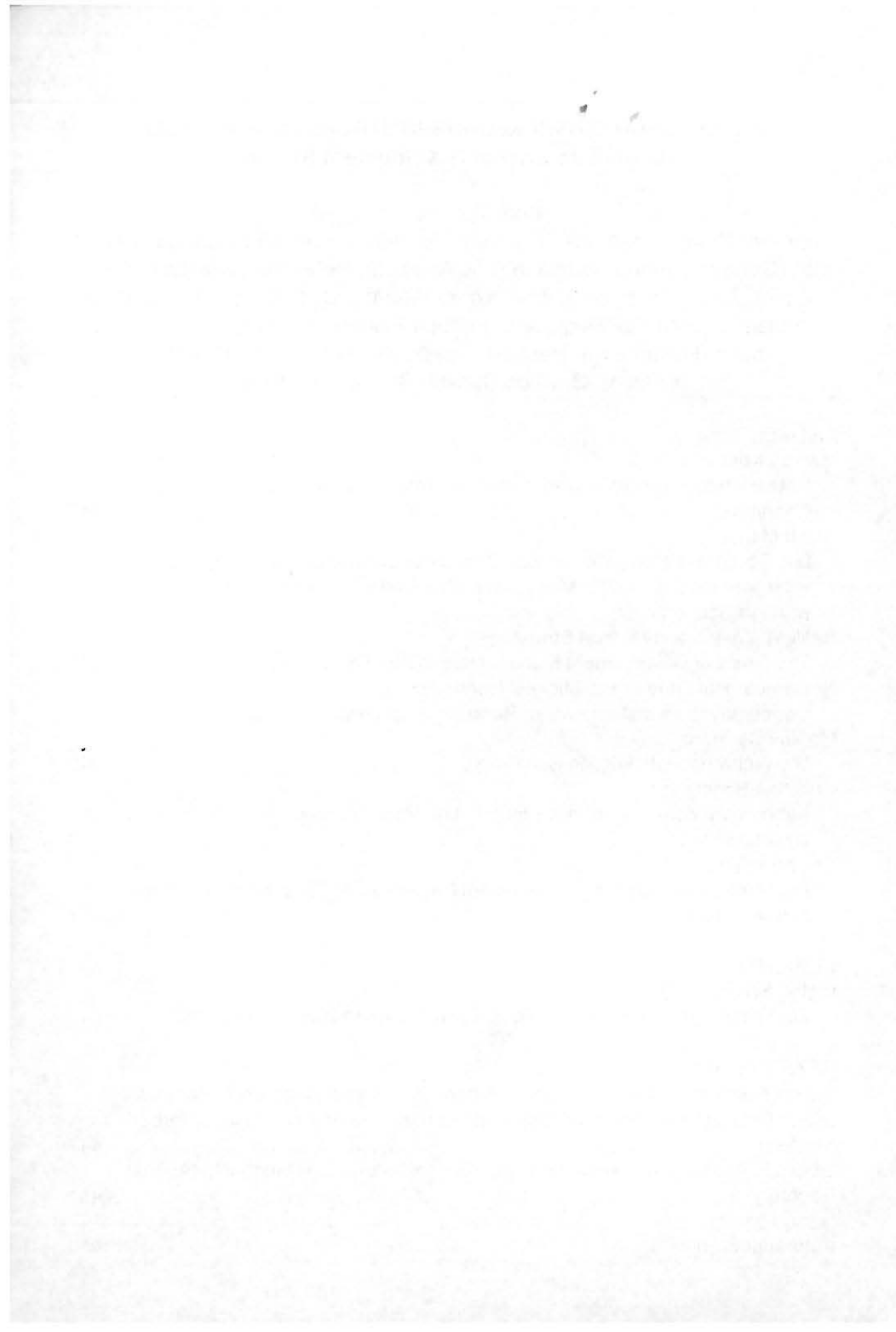
Zur Ökonomischen Dimension des Nord-Süd-Konfliktes 1990 — 1992 . . . 441

REZENSIONEN

Simon Koppers, Susanne Dings, Alberto Klaas and Hans-Erich Wermuth (eds.): Growth Determinants in East and Southeast Asian Economies. (Herbert Stocker) 447

James E. Austin, Management in Entwicklungsländern. Ein Handbuch. (August Gächter) 451

Autorennotizen 453



Markus Kostner¹**ENTWICKLUNGSÖKONOMIK UND ENTWICKLUNGSPOLITIK ZWISCHEN SCYLLA UND CHARYBDIS²**

„Allein es fehlte so viel, daß mir die Herren bei meiner Unwissenheit geholfen hätten, daß sie mich vielmehr durch all die Kausalitäten und Finalitäten, Atome und leeren Räume, Materien und Formen und Ideen und wie alle die Wörter heißen, womit sie mich täglich überströmten, in weit größere Zweifel und Verwirrung warfen als zuvor. Aber was mir bei all dem am beschwerlichsten schien, war dies, daß, ungeachtet sie in keinem einzigen Punkt übereinkamen, sondern über alles in ewigem Streit und Widerspruch untereinander waren, ein jeder doch bei mir Recht haben wollte und mich unter den Gehorsam seines Systems zu bringen suchte.“

Aus: Lukian (um 120 bis nach 180 n. Chr.), *Die Luftreise*.

Abstract

Development economics has seen continuing changes since its inception. This paper intends to add new facets to the understanding of its history. Inter alia, it attempts to provide answers as to why economists disagree and why partial approaches are bound to fail. It also addresses a number of issues that development policy has so far been unable to resolve. Finally, the paper analyzes salient features of the recently proposed approach of a "Global Social Policy". It concludes that, if only part of its elements were fulfilled, there would be no need for the approach as a whole.

1. Einleitung

Rückblicke auf die Geschichte der Entwicklungsökonomik sind keineswegs selten, Entwürfe über eine Neugestaltung der Beziehungen der Länder der Erde untereinander ebensowenig. Selten ist jedoch eine Arbeit, die nicht nur in ausgewogener Art und Weise, sondern auch fächerübergreifend einen historischen Abriss bietet. Selten ist auch der Versuch, die bestehenden Entwicklungsprobleme mit einem provokant neu geformten Instrumentarium zu lösen. Es lohnt sich daher, derartige Gedanken weiterzuführen. Die folgenden Betrachtungen gliedern sich in drei Teile: Entwicklungsökonomik (Kapitel 2), Entwicklungspolitik (Kapitel 3) und alternative Strategien (Kapitel 4 — 6).

1 M. Kostner ist UN Berater im Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten und Lektor an der Wirtschaftsuniversität Wien.

2 Betrachtungen zu „Das Ende der Dritten Welt und das Scheitern der großen Theorie“ von Ulrich Menzel, erschienen im Suhrkamp Verlag NF 718, Frankfurt 1992. Eine kurze Besprechung findet sich im Anhang. Die Zahlenangaben in Klammer beziehen sich auf die entsprechende Seitenzahl in jenem Band.

2. Entwicklungsökonomik

Entwicklungsökonomik ist jener Teil der Wirtschaftswissenschaften, der sich mit den Volkswirtschaften der Entwicklungsländer befaßt. Wie die Disziplin der Wirtschaftswissenschaften im allgemeinen ist daher auch die Entwicklungsökonomik in verschiedene Lager gespalten. Der Erfolg oder Mißerfolg einer entwicklungsökonomisch fundierten Strategie ist oft — jedoch nicht immer — auch ein Erfolg oder Mißerfolg des jeweiligen wirtschaftswissenschaftlichen Ansatzes. In diesem Lichte werden nun einige Aussagen von U. Menzel beleuchtet.

2.1. *Die Scylla der begrenzten Erkenntnisfähigkeit*

Bei näherer Betrachtung wird beim Streifzug durch die ökonomischen Theorien vor allem eines klar: Die großen theoretischen Ansätze Klassik/Neoklassik und Marxismus/Leninismus vermögen jeweils besondere Aspekte der ökonomischen Realität besser zu erklären. Es besteht jedoch zwischen beiden Denkschulen weitgehende Übereinstimmung, wenn man das System der Geldwirtschaft als Grundbedingung, Wachstumspolitik als Mittel und Entwicklung als Ziel begreift. Wenn nun Grundbedingung, Mittel und Ziel übereinstimmen und damit jeweils gültige Teilbilder der Realität entworfen werden, warum gibt es dann derart erbitterte Kämpfe auf dem Schlachtfeld der Theorie? Eine mögliche Antwort mag einfach und herausfordernd zugleich sein.

Die menschliche Existenz ist vom Menschen in ihrer Ganzheit nicht erfaßbar. Der Mensch muß sich auf Grund dieser begrenzten Erkenntnisfähigkeit einer Begrenzung der Ganzheit bedienen. Während die Erkenntnisfähigkeit — und damit die Erklärungsfähigkeit — in diesem reduzierten Bereich steigt, wird die Erklärungsfähigkeit (nicht aber die Erkenntnisfähigkeit) im ausgegrenzten Bereich relativ vermindert. Deswegen kann jede Lehrmeinung für den von ihr abgegrenzten Bereich gültige Erklärungen liefern. Deswegen kann aber auch keine Lehrmeinung für sich in Anspruch nehmen, die Ganzheit umfassend darzustellen und zu erklären. Leider ist aber gerade dieser Anspruch in der Geschichte der Wirtschaftswissenschaften wiederholt beobachtbar. Die anderen Lehrmeinungen wurden (und werden) entweder ignoriert oder angegriffen, obschon eine gültige Kritik über einen selbst nicht untersuchten (Teil-)Bereich nicht möglich war (ist).

Ein Entkommen vor dem Ungeheuer der Intoleranz einem anderen Paradigma gegenüber ist durchaus möglich: die Einsicht der Wirtschaftswissenschaftler in die Relativität ihrer eigenen Wahrnehmung und — daraus folgend — ein konstruktiver Dialog über diese Wahrnehmungen, also ein „Miteinander“ an Stelle eines „Gegeneinander“. Dazu gehört das ehrliche Eingeständnis, daß der „Gegner“ in Teilbereichen eine wirklichkeitsgetreuere Wahrnehmung besitzt. Daß also z.B. Weltbank und Internationaler Währungsfonds zurecht die Notwendigkeit von Strukturanpassung mittels Reduzierung der Budget- und Leistungsbilanzdefizite sehen. Daß aber auch die ökonomischen Probleme des ungleichen Tausches und der Verschlechterung der realen Austauschverhältnisse im sozialen und politischen Rahmen gesehen und verstanden werden.

Einige gute Beispiele der gleichzeitigen Gültigkeit einander scheinbar widersprechender Positionen finden sich im vorliegenden Band (z.B. externe oder interne Umverteilung [S. 149], Außenverschuldung der USA als Schwäche oder Stärke der Wirtschaft [S. 178]). Dadurch wird die Notwendigkeit eines Dialoges deutlich, der — um politikrelevante Schlußfolgerungen zu ziehen — notgedrungen auch das Suchen und Finden eines Konsenses einschließen müßte.

2.2. Die Charybdis der kulturdominierten Wahrnehmung

Wie der Mensch — und somit jeder Wirtschaftswissenschaftler — nur einen Teil seiner Existenz zu erfassen vermag, so erfaßt er diesen Teil nur aus einer subjektiven Perspektive. Unweigerlich wird in jede Beobachtung der persönliche Hintergrund miteinfließen. Dies ist weniger bedenklich, wenn Untersuchungsgegenstand und persönlicher Hintergrund weitgehend übereinstimmen, wie z.B. bei der Analyse der Inflationsursachen im Europa der 1970er Jahre. Bedenklich wird es, wenn Untersuchungsgegenstand und persönlicher Hintergrund nicht übereinstimmen; gefährlich sogar, wenn sich der Untersuchende (der europäische Entwicklungsökonom) dieser Diskrepanz (z.B. bei der Analyse der Inflationsursachen in Ländern mit geringem Monetarisierungsgrad) nicht bewußt ist.

Eine Diskrepanz zwischen Untersuchungsgegenstand und persönlichem Hintergrund tritt immer bei der Befassung mit einer anderen Kultur auf, betrifft also die Entwicklungsökonomik ganz besonders. So wurden und werden in Industriegesellschaften Entwicklungstheorien für ferne Länder entwickelt und diskutiert, ohne daß die nur bedingte Übertragbarkeit westlicher Denkmuster auf den Süden bedacht wird. Das Resultat dieses Ethnozentrismus in der Forschung ist in vielen Fällen eine elegante aber wenig brauchbare Entwicklungsstrategie, die nicht einmal notwendigerweise eine tiefe Ernüchterung zur Folge hat, wenn diese Strategie ohne bleibenden Erfolg angewandt wurde.

Ähnlich dogmatisch zeigt sich die katholische Kirche in ihrer Bevölkerungspolitik. Ihr Standpunkt zu Familienplanung und künstlicher Empfängnisverhütung wurde wiederholt und deutlich vertreten. In Anbetracht des Elends und der noch prekäreren Aussichten für einen Gutteil der Erdbevölkerung, beides unter anderem beruhend auf zu hohen Wachstumsraten der jeweiligen Landesbevölkerung, ist diese Politik wohl fragwürdig. Will die katholische Kirche den Gläubigen ein menschenwürdiges Dasein ermöglichen, so scheint hier ein Umdenken unabdingbar.

In diesem Zusammenhang erhebt sich die Frage, wieviel Praxisbezug für die Entwicklungsökonomik erforderlich ist. Sind die Entwicklungsökonomien mit den sozialen und politischen Begebenheiten in den von ihnen untersuchten Ländern eingehend vertraut? Sind sie sich der Auswirkungen ihrer Theorien auf den einzelnen bewußt? Wissen sie um die Vielschichtigkeit des täglichen Lebens und die Eingebundenheit des wirtschaftlichen Handelns in das kulturell bedingte Umfeld?

An sich sollten diese Fragen und die dahinter stehenden Zweifel gar nicht angesprochen werden. Es drängt sich jedoch beim Durchsichten einschlägiger Literatur der Verdacht auf, daß für manche Entwicklungsökonomien diese Fragen zumindest teilweise verneint werden müssen. Dies soll keineswegs heißen, daß die

Entwicklungsökonominnen vom von ihnen abgegrenzten Untersuchungsgegenstand kein ausreichendes Bild hätten. Es scheinen jedoch allzu viele die Relativität ihres Denkens und Tuns zu übersehen. Wer in der Zunft denkt nicht zuerst, wenn er einen Bauern mit einer Hacke ein Feld bearbeiten sieht, an dessen geringe Produktivität und erst nachher (vielleicht) an die in der Vormittagshitze erschöpfende körperliche Arbeit zum Ernähren einer Großfamilie? Wer denkt nicht zuerst beim Anblick auf der Straße streitender Kinder, die eigentlich die Schule besuchen müßten, an einen gezielten bildungspolitischen Eingriff zur Vergrößerung ihres Humankapitals als an die psychischen Probleme des Aufwachsens in einem Armenviertel in einem Haushalt, der von der ledigen Mutter geführt wird?

Ein Entkommen aus dem Strudel der Ignoranz ist möglich, wiederum mit der Erkenntnis, daß unser Erkennen subjektiv gefärbt und daher auf uns selbst und unser Umfeld bezogen ist. Wir Entwicklungsökonominnen müssen uns daher des nicht-ökonomischen Umfeldes stärker bewußt werden. Dazu hilft wiederum der Dialog, zum einen mit den „weichen Sozialwissenschaften“, der Soziologie, der Anthropologie, der Politologie, zum anderen mit Sozialwissenschaftlern aus Entwicklungsländern, und zwar jenen, deren akademischer Hintergrund nicht nur vom Norden geprägt ist. Dies erfordert auch ein Verständnis dafür, daß den Normen westlicher Rationalität bei der Ausarbeitung und Diskussion von Entwicklungstheorien und -strategien nicht immer entsprochen wird.

2.3. Die Ernüchterung des Erwachsenwerdens

Viele Jahre der Entwicklungszusammenarbeit und etliche Milliarden verausgabter Dollars später, stehen Entwicklungsökonominnen und -politiker gleichermaßen vor dem Dilemma, daß mit all den guten Intentionen und dem vielen Geld wenig bis kein Fortschritt im Süden erreicht werden konnte. Was liegt also näher, als — wie schon bisher — „Neues“ auszuprobieren?

In erstaunlicher Regelmäßigkeit führte die Ernüchterung, daß dieser oder jener Ansatz nicht die erhofften Resultate erbracht hatte, zu einer teilweisen bis grundlegenden Reorientierung. Da die Wachstumsstrategie nicht gegriffen hatte, wurde Umverteilung miteinbezogen. Weil dadurch die Armen doch nicht wohlhabender wurden, ward wieder verstärkt auf Wachstum gesetzt. Weiterhin bestehendes Massenelend im Süden ließ die Armut erneut in den Mittelpunkt treten. Stark vereinfacht könnte man so die Entwicklung der Entwicklungsökonomik seit den 1950er Jahren zusammenfassen. Und der durchaus lobenswerte Ansatz für die 1990er Jahre, die Fortschritte in der Armutsbekämpfung nun alljährlich zu dokumentieren,³ läßt bereits jetzt eine baldige Frustration und eine erneute Hinwendung zu wirtschaftlichem Wachstum erahnen.

Man erkennt also: Neues bringt die Diskussion kaum. Der alte Wein wird aus neuen Flaschen eingeschenkt. Doch anstatt sich der Tatsache bewußt zu werden, daß auch wirtschaftswissenschaftliche Fortschritte meist nur in kleinen Schritten möglich sind, wird versucht, mit eben gar nicht so Neuem den Sachverhalt grund-

3 „... Mr. Preston announced that the Bank plans to review annually its progress on poverty reduction.“ World Bank News Release No. 93/S60, April 28, 1993.

gend neu zu klären. Aus dieser Ratlosigkeit folgt eine nicht zu übersehende Orientierungslosigkeit, deren Folge Modethemen sind wie Frauen, Umwelt oder Armut. Diese Themen sind für die Entwicklung des Südens ausnahmslos von Bedeutung, fallen jedoch durch ihre Kurzlebigkeit auf, da sie die in sie gesetzten Erwartungen kurzfristig nicht erfüllen können.

Man kann sich des Eindrucks nicht erwehren, daß der Entwicklungsökonom noch wie ein Kind begierig und an Neuem interessiert, Verschiedenes ausprobieren muß, jedoch nicht die Geduld aufbringt, die begonnenen Experimente zu Ende zu führen. Daraus läßt sich zweierlei ableiten. Erstens, die EntwicklungsökonomInnen sollten den Mut besitzen zuzugeben, daß sie Fehler gemacht haben und zudem auch oft keinen Rat wissen. Zweitens, die EntwicklungsökonomInnen (unabhängig welcher Richtung, sowie alle, die sich mit Entwicklung beschäftigen), müssen einsehen, daß keine Strategie binnen einiger weniger Jahre greifen kann. Dazu braucht es Jahrzehnte, wenn nicht gar mehr, und das heißt: es braucht Geduld.

Die Entwicklungsökonomik wird sich also noch weiter entwickeln müssen; sie muß erwachsen werden. Nicht das ungeduldige Wechseln der Themen wird den Süden auf erfolgreichere Entwicklungspfade bringen, mögen diese Themen auch noch so erfolgversprechend scheinen. Sich des enormen Zeitbedarfes der Entwicklung im Süden (und auch im Osten) bewußt werdend, gilt es daher Ansätze zu erdenken, die von den gängigen in dreierlei Hinsicht abweichen: Erstens sollten sie weniger ehrgeizig bezüglich ihrer kurzfristigen Umsetzbarkeit sein. Zweitens sollten sie Entwicklung ganzheitlich verstehen und dementsprechend der Vielfalt der Elemente von vornherein Rechnung tragen. Drittens sollten sie mögliche Auswirkungen externer, vom Menschen nicht direkt beeinflussbarer Effekte (z.B. Dürren) berücksichtigen.

2.4. Die Zunft der Entwicklungsspezialisten

In Anbetracht der vielen *entwicklungspolitischen* Mißerfolge mag die Forderung naheliegen, Entwicklung jenen anzuvertrauen, die darin „Spezialisten“ sind, d.h., den EntwicklungsökonomInnen. Falsch verstandene Solidarisierung der Rechten oder Linken in der Ersten Welt, die zu wenig durchdachten Projekten führte und führt, scheint diese Meinung zu bestärken. Ebenso der geringe Informationsstand der Öffentlichkeit sowie der Erkenntnisstand jener Protagonisten, die durch ihr Beharrungsvermögen das Fortleben gar mancher Mythen erst ermöglichen (S. 44ff.).

Mit einer solchen Forderung würden wir EntwicklungsökonomInnen jedoch den schwersten Fehler begehen. Nicht nur, daß wir nicht in der Lage sind, umfassend die Lösung der anstehenden Probleme auszuarbeiten und umzusetzen (oder die Umsetzung zu kontrollieren). Nicht nur, daß wir uns einer wichtigen Quelle neuer Erkenntnis verschließen würden. Wir würden der Öffentlichkeit anmaßend das Recht verwehren, die Bevölkerung im Süden zu unterstützen, sei es aus Nächstenliebe oder auch nur, um ihr soziales Gewissen zu beruhigen. Können wir denn erwarten, daß die interessierte Öffentlichkeit laufend ihren Standpunkt überdenkt, wie dies die Wissenschaftler tun sollten? Wenn wir schon die Bedenklichkeit mancher Mythen erkennen, liegt es dann nicht im besonderen an uns, mit unserer tieferen (?) Erkenntnis an die Öffentlichkeit zu treten und einen Rückkoppelungsprozeß einzuleiten?

Sollten wir dann nicht auch nachdenken, wie wir unsere Erkenntnis zu vertiefen versuchen? In wie vielen Fällen ist das Ziel unserer Forschung das Erfüllen der akademisch-wissenschaftlichen Pflicht — das Problem der Wissenschaft zum Selbstzweck —, in wie vielen Fällen ist es die vertiefte Erkenntnis der Zusammenhänge auf Grund einer vielschichtigen, vertiefenden Auseinandersetzung mit dem Untersuchungsgegenstand, die in entwicklungspolitikrelevante Schlußfolgerungen mündet? Müßten nicht auch die akademischen Prioritäten und die wissenschaftliche Eigendynamik überdacht werden? Wären die Entwicklungsökonomien sich ihrer Verantwortung bewußt, würde dann nicht manches nicht geschrieben werden?

3. Entwicklungspolitik

Entwicklungspolitik mit Bezug auf Entwicklungsökonomik umfaßt den Einsatz des wirtschaftspolitischen Instrumentariums zum Zwecke der Verbesserung der materiellen Lage der Menschen in Entwicklungsländern. Als solche baut die Entwicklungspolitik auf der Entwicklungsökonomik auf, stellt aber andererseits der Entwicklungsökonomik neue Aufgaben zur Lösung. So wie verschiedene Paradigmata in der Entwicklungsökonomik bestehen, gibt es auch Entwicklungspolitik auf unterschiedlich konzipierten Gesellschaftsformen. Wiederum mit Blick auf U. Menzels Ausführungen sollen nun verschiedene Dimensionen der Entwicklungspolitik herausgearbeitet werden.

3.1. *Das Ausschütten des Kindes mit dem Bade*

Rein definitionsgemäß ist das Ende der „Dritten“ Welt mit dem Zusammenbruch der „Zweiten“ Welt erreicht (S. 8). Heißt dies aber, daß der einzige nun offene Weg für den Süden die Verfolgung einer auf den Norden gerichteten Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik ist?

Es läßt sich unschwer feststellen, daß der reale Sozialismus wenig zur Lösung der gesellschaftlichen und ökonomischen Probleme beigetragen hat. Haben aber Länder des Südens den Weg des Sozialismus gewählt, weil sie arm waren, oder sind sie verarmt, weil sie sich „irreleiten“ ließen? Ist Sozialismus somit im Süden nicht nur von außen (als politisch opportune Alternative) übernommen worden, sondern auch von innen gewachsen, weil der reale Kapitalismus keine Verbesserung der allgemeinen Lebensbedingungen versprach?

Zweifellos gelten beide Argumente, es besteht jedoch die Gefahr, daß wir im Norden auf Grund unseres „Sieges“ über den realen Sozialismus diese Differenzierung übersehen. Darf sich aber der Norden als „Sieger“ sehen? Oder steht dem Norden die große Krise vielleicht erst noch bevor, die Umweltkrise, die Migrationskrise? Anstatt uns im „Sieg“ zu sonnen und auf den „Erfolg“ zu pochen, sollten wir unsere Erkenntnis schärfen und nicht jede Alternative zur Ersten Welt in Abrede stellen, weder für den Süden noch für uns.

Daher sei auch die Notwendigkeit relativiert, von Europa lernen zu müssen (S. 68f.). Zweifellos ist die Entwicklung im Europa nördlich von Pyrenäen und Alpen ein wichtiges Eckdatum bei der Befassung mit Entwicklung im Süden; letztendlich waren diese Länder die zuerst entwickelten. Der Entwicklungsprozeß im Süden des

20. Jahrhunderts hat jedoch gänzlich andere Vorbedingungen als im Europa des 18. und 19. Jahrhunderts. Wesentlichen Anteil daran hat der Entwicklungsprozeß in Europa selbst, die Anschaffung der Kolonien zur Ausbeutung (S. 79). Diese Ausbeutung hat letztlich jene subjektive Inferiorität und jenes mangelnde Selbstbewußtsein im Süden geschaffen, die zu überwinden kein Kapitalstrom ausreicht, unabhängig von seiner Höhe.

3.2. *Das Hemd ist näher als der Rock*

Unter gegebenen gesellschaftlichen Umständen wird Entwicklungshilfe nur so lange möglich sein, so lange sie wirtschaftlich vom Norden verkraftbar ist. Zu erwarten ist, daß während wirtschaftlicher Turbulenzen die Bereitschaft der Bevölkerung im Norden zur Unterstützung des Südens abnehmen wird. Dies gilt im gleichen Maße für die Politiker, die den Interessen der potentiellen Wähler näherkommen müssen. Die Förderung von Projekten, die den eigenen industriellen Sektor unterstützen und somit Arbeitsplätze sichern, mag hierfür als Beispiel dienen.

Die breite Öffentlichkeit im Norden wird jedoch vielleicht dann bereit sein, bei aufrüttelnden Fernsehbildern aus Katastrophenregionen (S. 203) weiterhin zu spenden, wenn sie sich der gegenseitigen Abhängigkeiten zwischen Norden und Süden bewußt ist. Diese Abhängigkeiten sind umweltbedingt (z.B. Treibhauseffekt), ökonomisch (z.B. Außenverschuldung) und sozial (z.B. Migration). Die dadurch zu erwartenden Kosten für die „Wohlhabenden des Nordens“ (S. 208) sind ex post wahrscheinlich höher als ex ante angenommen. In der Aufklärung der Öffentlichkeit über diese Abhängigkeiten läge somit eine der wichtigsten Aufgaben der Ökonomen.

3.3. *Wer die Noten liebt, ...*⁴

Ökonomische Theorien dienen häufig — gewollt oder ungewollt — der Legitimierung von Eliten (S. 52f.). Daß dabei die Interessen der Bevölkerung gegenüber jenen der Eliten auf der Strecke bleiben, ist genauso bedauerlich wie unausweichlich. Doch was tun mit diesen Eliten? Sind sie nicht zur Durchsetzung einer Wachstums- cum Verteilungsstrategie notwendig? Müssen sie nicht ihrer Umgehung (z.B. durch die Duldung der direkten Mittelvergabe an lokale NGOs) zustimmen? Ist tatsächlich zu erwarten, daß sie — außer in wenigen Fällen — freiwillig auf die Quellen ihrer Selbstprivilegierung verzichten?

Der Geselle im Norden weiß noch nicht, wie er die Geister, die er im Süden rief, loswerden kann. Kenyas Politik der Scheindemokratisierung ist dabei vielleicht kraß aber durchaus symptomatisch für die Lage in vielen Ländern Afrikas.⁵ Bis die Eliten

4 „Wer die Noten liebt, der mache Musik. Doch wer die Banknoten liebt, der mache Politik.“ Gleichmaßen geistreich wie aufschlußreich vermag Reinhard Mey die Politische Ökonomie (nicht nur) der Entwicklung dem Hörer in seinem Lied „Was kann schöner sein auf Erden, als Politiker zu werden“ in unterhaltsamer Form näherzubringen.

5 Dieses Dilemma wurde jüngst von diplomatischer Seite so dargestellt: „We need a stable, well-run Kenya for the sake of the whole region ... We cannot afford to squeeze too tightly, or we could ruin the whole place.“ ... „... for the sake of the whole region, we need Kenya

von innen abgelöst werden, kann noch viel Zeit vergehen, was dem mehr auf unmittelbare Erfolge ausgerichteten Norden wenig behagen wird. Wo hingegen die Forderung nach Demokratisierung auf fruchtbaren Boden fällt, muß eine neue Elite sich erst langsam von den Fesseln einer korrupten Bürokratie befreien. Dabei läuft sie ständig Gefahr, selbst in Korruption zu versinken.⁶ Daraus ergibt sich das Dilemma der Entwicklungspolitik des Nordens: Die Scylla weiter im korrupten Boden versickernder Entwicklungshilfegelder und die Charybdis der Anklage wegen Einmischung in die inneren Angelegenheiten gewähren momentan wenig Spielraum für effiziente Entwicklungshilfe.

4. Der „Menzelismus“ — der Versuch einer Darstellung

Mit seinem Entwurf einer Globalen Sozialpolitik versucht nun U. Menzel, einen Weg zwischen Ungeheuer und Strudel zu bahnen (S. 208ff.). Bislang jedoch bleibt dieser Ansatz auf einer abstrakten Diskussionsebene. Es soll daher der Versuch unternommen werden, die Globale Sozialpolitik zu strukturieren und vor allem verschiedene Bedingungen aufzuzeigen, die erfüllt sein müssen, um den „Menzelismus“ erfolgreich umzusetzen.

4.1. Elemente des „Menzelismus“

Die von U. Menzel dargestellten Elemente der Globalen Sozialpolitik lassen sich in vier Fragen zusammenfassen:

1. Welche Art von Hilfe wird gefordert?
2. Wen betrifft diese Hilfe?
3. Wie wird diese Hilfe durchgeführt?
4. Wie wird diese Hilfe finanziert?

Der „Menzelismus“ könnte daher folgendermaßen definiert werden:

1. Der „Menzelismus“ hat humanitäre Basishilfe zum Ziel, die sich auf die Versorgung mit Gütern zur Befriedigung der Grundbedürfnisse richtet. Weiters verfolgt er die wirtschaftliche und politische Existenzsicherung in den Ländern mit den geringsten Einkommen (Krisenregionen).
2. Zielgruppe des „Menzelismus“ sind die Bedürftigen in den Krisenregionen, die aktiv in die Durchführung der Globalen Sozialpolitik eingebunden werden. Dieser Ansatz geht somit auf Kosten sowohl der Eliten in den ärmsten Ländern als auch der Bedürftigen und Eliten in den weniger armen Ländern (Nicht-Krisenregionen).
3. Die Durchführung des „Menzelismus“ erfolgt auf zwei Ebenen: der ökonomischen und der politischen.

as much as, if not more than, it needs us“ (The Economist, 12.6.1993, S. 51f.).

⁶ Der steinige Weg wird am Beispiel Zambias deutlich: „However, ever since the Movement for Multiparty Democracy (MMD) came to power in November 1991, there have been daily accusations of corruption in high places and improper behaviour by some Ministers“ (African Business, June 1993, S. 18.).

- 3.1. Zur ökonomischen Durchführung zählen die Überschußproduktion von Grundnahrungsmitteln im Norden, die Kontrolle der Zweckbestimmung der Basishilfe, die Verfolgung einer Wachstumspolitik in den Krisenregionen und die Entsendung von Experten des Nordens in den Süden.
- 3.2. Zur politischen Durchsetzung bedarf es der Ausschaltung der Eliten in den Krisenregionen, der Treuhandschaft über die Krisenregionen durch die Länder des Nordens, militärischer und nicht-militärischer Interventionen sowie der demokratischen Kontrolle der Basishilfe im Norden.
4. Die Finanzierung der wirtschafts- und sozialpolitischen Maßnahmen und der Basishilfe erfolgt durch die „Wohlhabenden im Norden“, im besonderen durch Umwidmung innerhalb der Staatshaushalte.

Durch diese Gliederung läßt sich leicht erkennen, daß auch am „Menzelismus“ wenig wirklich neu ist. Grundbedürfnisbefriedigung, Partizipation oder Wachstumspolitik wurden in der einen oder anderen Form bereits mehrfach in der Entwicklungszusammenarbeit eingesetzt; allerdings — wie die Realität zeigte — mit wenig Erfolg. Neu am „Menzelismus“ ist aber ein Weiterdenken über den globalpolitischen Rahmen, innerhalb dessen die Elemente verbunden und umgesetzt werden müssen, um unmittelbarer und wirksamer das Elend in den Krisenregionen dieser Welt zu bekämpfen (S. 216).

5. Einige Bedingungen, die erfüllt sein müssen, um den „Menzelismus“ erfolgreich umzusetzen.

Bisher hat U. Menzel die Bedingungen für den Erfolg seines Ansatzes nicht dargelegt, obschon es eine Vielzahl von Gründen gibt, warum innerhalb des gegenwärtigen globalpolitischen Rahmens verschiedene Strategieelemente (z.B. Grundbedürfnisbefriedigung, Partizipation) nicht den erhofften Aufschwung brachten. Für die von U. Menzel angeführten Punkte werden daher nun einige Bedingungen aufgezeigt, die zur erfolgreichen Umsetzung der Globalen Sozialpolitik notwendig erscheinen. Implizit wird dabei der Istzustand in Entwicklungsökonomik und Entwicklungspolitik angesprochen und damit die Probleme, mit denen der „Menzelismus“ wird kämpfen müssen. Diese Liste ist nicht vollständig gedacht, soll jedoch die Konkretisierung des „Menzelismus“ herausfordern.

5.1. Basishilfe

Humanistische Begründung

- Die Staaten des Nordens haben weder politisch noch ökonomisch ein Selbstinteresse an der Basishilfe.
- Die Bevölkerung des Nordens weist die Bereitschaft auf, freiwillig Basishilfe zu geben.
- Die Basishilfe ist nach Raum und Zeit definierbar.
- Norden und Süden gelingt eine einheitliche Zuordnung der Prioritäten.

- Das Konzept der Basishilfe wird im Norden wie im Süden akzeptiert.
- Die Basishilfe ist quantitativ bestimmbar.
- Die Altschuld der ärmsten Länder wird gestrichen, um ihnen einen Neubeginn zu ermöglichen.

5.2. Die Zielgruppe der Basishilfe

Die Bedürftigen

- Die Bedürftigen lassen sich in standardisierter Form identifizieren.
- Die Bedürftigen organisieren sich selbst, sodaß die Basishilfe tatsächlich ankommt.
- Die Basishilfe wird von den Bedürftigen angenommen.
- Die Bedürftigen besitzen eine gewisse Grundbildung und verstehen die von ihnen erwarteten Handlungsmuster.
- Die Bedürftigen erhalten eine ausreichende Ausbildung, um die Nachhaltigkeit der Globalen Sozialpolitik zu sichern.
- Die Bedürftigen können Bedürfnisse, die nicht durch die Basishilfe gedeckt sind, aufschieben oder anderwertig befriedigen.

Die Nicht-Krisenregionen

- Es gelingt eine eindeutige Definition des Begriffes „Krisenregion“.
- Es gelingt eine eindeutige Zuordnung der Staaten in Krisen- und Nicht-Krisenregionen.
- Die Nicht-Krisenregionen besitzen Verständnis für das Konzept der Basishilfe.
- Die Nicht-Krisenregionen nehmen keine bewußte Verschlechterung der Lage in Kauf, nur um ebenfalls Basishilfe zu erlangen.
- Die Nicht-Krisenregionen besitzen kein Interesse an der Hilfe und stören die Treuhandtschaft der Krisenregionen durch den Norden nicht.
- Die Nicht-Krisenregionen besitzen die Kraft zu eigenständiger Entwicklung.

5.3. Die Durchführung der Basishilfe

Überschußproduktion von Grundnahrungsmitteln

- Den Geberstaaten gelingt die umfassende Einführung nachhaltiger Produktionsmethoden.
- Den Geberstaaten gelingt die Koordination der Verteilung des Produktionsüberschusses.
- Die Geberstaaten einigen sich über eine Gleichverteilung der Lasten.
- Die Produktion von Grundnahrungsmitteln im Süden wird nicht beeinträchtigt.

Zweckbestimmung

- Es gelingt die Ausschaltung der Korruption.
- Es gelingt die Kontrolle von der Produktion bis zum Konsum.
- Die Bedürftigen verwenden die Basishilfe „richtig“.

Wachstumspolitik

- Es sind ausreichend Mittel vorhanden, um Wachstum zu fördern.
- Das initiierte Wachstum ist nachhaltig und nicht auf kurzfristigen Erfolg ausgelegt.
- Die Bevölkerung will und kann am Wachstum partizipieren.
- Humankapital ist im Süden vorhanden und ausreichend mobil.
- Die Krisenregionen besitzen eine ausreichende interne Wachstumsdynamik.

Experteneinsätze

- Für Experten- und „Feuerwehr“-Einsätze ist kurzfristige Finanzierung verfügbar.
- Es gibt keine Verständigungsprobleme zwischen den Experten und den Bedürftigen.
- Das Humankapital im Norden ist mobil und Experten sind jederzeit kurzfristig abrufbar.

Eliten der Südländer

- Die Eliten sowie deren Vertreter bei internationalen Organisationen besitzen Einsicht in die Notwendigkeit der Treuhandschaft.
- Die Beziehungen mit den Eliten der Krisenregionen lassen sich beenden.
- Die Eliten werden gewaltlos oder im Rahmen von Interventionen gestürzt.
- Mit dem Ausschalten der Eliten gelingt auch die Eliminierung der Korruption.
- Die Eliten werden in der Gesellschaft integriert.
- Den Bedürftigen gelingt mit Hilfe der Experten die Organisation und Trägerschaft des Staates.

Treuhandschaft

- Treuhandschaft wird im Norden wie im Süden als Methode zur Durchsetzung der Basishilfe akzeptiert.
- Der Norden führt die Regierungsgeschäfte im Süden.
- Die Durchsetzung der Treuhandschaft erfolgt notfalls mit militärischen Mitteln.
- Der Norden besitzt ausreichend Fachkräfte, um die Treuhandschaft durchzuführen.
- Die Bedürftigen entwickeln keine Minderwertigkeitsgefühle dadurch, daß ihnen gezeigt wird, wie hilflos und rückständig sie sind.

Friedensstiftende Interventionen

- Die Geberstaaten besitzen die Bereitschaft zur Durchführung und Finanzierung von Interventionen.
- Die Interventionen werden von den Bedürftigen akzeptiert.

- Die Interventionen lassen sich auf die Eliten beschränken, während alle Bedürftigen des betreffenden Landes gewinnen.
- Die Interventionen werden ohne Selbstinteresse des Nordens durchgeführt.

Demokratische Kontrolle der Basishilfe in den Geberstaaten

- Alle Parteien und Gesellschaftsgruppen der Länder des Nordens sind für Basishilfe, sodaß bei Regierungswechseln das System aufrecht erhalten bleibt.
- Der Wille zur Durchführung der Basishilfe ist im Norden zeitlich unbegrenzt vorhanden.
- Die Bevölkerung im Norden wird über die Basishilfe umfassend informiert und kann diese Information verarbeiten.

Kooperation der Basishilfe auf Geberseite

- Der staatliche Handlungsbedarf wird akzeptiert und alimentiert.
- Es gelingt die Koordination der Basishilfe auf Seiten der Geberstaaten.
- Treuhandschaften und Experteneinsätze werden zentral organisiert und effizient nach Zeit, Menge und Kosten durchgeführt.
- Die langfristige Organisation wird ex ante von den Geberstaaten festgelegt.

5.4. Finanzierung der Basishilfe

- Die „Wohlhabenden im Norden“ sind wohlhabend genug, um Basishilfe langfristig zu leisten.
- Budgetmittel werden in allen Ländern des Nordens durch die Umwidmung von Rüstungsausgaben frei.
- Die Geberländer weisen einen hohen Grad an politischer und wirtschaftlicher Stabilität und Robustheit auf.
- Den Geberländern bleiben Krisensituationen erspart.

6. Entwicklungsökonomik und Entwicklungspolitik auf dem Scheideweg

Daß im Süden die Erklärungsansätze bisher nicht gegriffen haben, ist eindeutig. Die Frustration mit der entwicklungsökonomischen und entwicklungspolitischen Realität, die im Vorschlag der Globalen Sozialpolitik zum Ausdruck kommt, ist daher verständlich. Zur Überwindung der Ratlosigkeit gilt es deswegen neue Utopien zu denken, die uns vielleicht eher in die Lage versetzen, die weiterhin bestehenden Entwicklungsprobleme zu lösen. In diesem Sinne ist der Ansatz U. Menzels ein mutiger Schritt. Der Konkretisierung dieser Utopie mögen die hier angestellten Überlegungen dienen.

Dennoch bleiben Zweifel am „Menzelismus“. Ist denn in einer Welt, in der alle der hier angeführten Bedingungen erfüllt sind, die Globale Sozialpolitik überhaupt notwendig? Braucht es denn Intervention oder Treuhandschaft, wenn Eliten verantwor-

tungsbewußt handeln und die „Wohlhabenden des Nordens“ uneigennützig geben? Der „Menzelismus“ besitzt eine Vielzahl gültiger Elemente, deren Umsetzung weniger utopisch als die der Globalen Sozialpolitik erscheint. Daher würde uns schon das Hinarbeiten zur Erfüllung mancher hier angeführter Bedingungen auf einen sichereren Kurs auf unserer Odyssee zwischen Scylla und Charybdis bringen.

Anhang — Eine kurze Besprechung

Der vorliegende Band gliedert sich in drei Bereiche: Erstens, ein Rückblick auf 40 Jahre Entwicklungsökonomik und deren theoretische Ursprünge; zweitens eine Darstellung der entwicklungspolitischen Strategien und deren Erfolge und Mißerfolge; drittens ein Entwurf einer Entwicklungspolitik für das kommende Jahrtausend. U. Menzel erhebt dabei bewußt den Anspruch einer gesellschaftspolitischen Kritik, auch wenn er dies nicht explizit formuliert.

Der Band ist flüssig geschrieben und leicht lesbar, bedarf allerdings zum raschen Verständnis einiger Vorkenntnisse vor allem im Bereich der ökonomischen Theoriegeschichte. Störend wirken mehrere Ausflüge in Randgebiete (z.B. die Trilaterale USA, BRD, Japan) und die häufige Wiederholung einzelner Themen. Letzteres ist dadurch erklärbar, daß der Band eine Sammlung mehrerer unabhängiger Beiträge ist.

Es ist ein besonderes Verdienst von U. Menzel, daß er in der Darstellung von Entwicklungsökonomik und Entwicklungspolitik den Standpunkt eines einigermaßen neutralen Beobachters eingenommen hat. Er findet für alle an der Diskussion beteiligte Parteien Worte der Zustimmung aber auch Worte des Widerspruchs. Eine weitere Stärke des vorliegenden Bandes ist die Betrachtung des Themas „Entwicklung“ aus ökonomischer, politischer und auch soziologischer Sicht. Dies wirft nicht nur Licht auf die vielfältigen — wenn auch nur allzu oft übergangenen — Interdependenzen, sondern zeigt auch mit fast erschreckender Deutlichkeit die Begrenztheit aller einzelwissenschaftlichen Theorien.

Die abschließende Darstellung der Globalen Sozialpolitik ist eine bewußte Herausforderung an Entwicklungsökonomien, Entwicklungspolitiker und interessierte Laien. Diese Herausforderung wurde von verschiedener Seite aufgenommen, wie Vielzahl und Intensität der Reaktionen beweisen, die im vorliegenden Band kurz zusammengefaßt werden. Die Antworten U. Menzels sind jedoch unbefriedigend, da sie sich nicht auf diese Kritiken beziehen. Der vorliegende Band bietet dennoch eine empfehlenswerte Lektüre, sowohl für den Fachmann als auch für den entwicklungspolitisch Interessierten.

Markus Kostner, Schadinagasse 8/30, A-1170 Wien

