

Hallstein-Doktrin und Entwicklungshilfe

- I. Die Hallstein-Doktrin ist ein Operationsprinzip der Aussenpolitik. Die Frage, ob sie die an sie gerichteten Erwartungen erfüllt hat, kann nicht allein von den Erfahrungen der Entwicklungshilfe her beantwortet werden.
- II. Der Versuch, die Berechtigung und den Nutzen der Hallstein-Doktrin von der Entwicklungshilfe her in Frage zu stellen mit dem Ziel, die Entwicklungshilfe völlig von den "strings" der Hallstein-Doktrin zu befreien, könnte sich auch am Ende gegen die Entwicklungshilfe selbst auswirken. Entwicklungshilfe ist ohne Zweifel eine Aufgabe sui generis: Ihre Notwendigkeit wird vom Motiv her auch mit ökonomischen (Gesetz der rückstrahlenden Wohlfahrt), sozialen und humanitären Argumenten begründet. Öffentlichkeit und Parlament sehen jedoch ihren Nutzen fast ausschliesslich unter dem Blickfeld der von der Aussenpolitik (Sicherheit) her gesetzten Ziele und Zwecke. Ein Angriff gegen die Hallstein-Doktrin von der Entwicklungshilfe her könnte als Versuch ausgelegt werden, Entwicklungspolitik völlig unabhängig von der Aussenpolitik betreiben zu wollen. Dies könnte dazu führen, dass das allgemeine Interesse an der Entwicklungshilfe noch weiter herabgemindert wird und dass sich im Parlament die Neigung verstärkt, die Mittel für Entwicklungshilfe beträchtlich zu kürzen.

III. So berechtigt die Frage nach dem Ausmass und der Angemessenheit der Opfer, welche der Entwicklungshilfe im Zeichen der Hallstein-Doktrin abgefordert wurden, erscheinen mag, so sehr geht sie in dieser vereinfachten Form an der echten Problematik vorbei. Zunächst und vorweg müsste geklärt werden, ob nicht bisher die Tendenz bestand, die Massnahmen der Entwicklungshilfe unter falscher Einschätzung ihrer Möglichkeiten im Zeichen der Hallstein-Doktrin zu grosszügig anzuwenden bzw. zu missbrauchen, sei es, um Projekte und Massnahmen durchzusetzen, welche die Aussenvertretungen aus Gründen ihres eigenen Prestiges gern gefördert sehen wollen oder durch falsche Einschätzung der Möglichkeiten, mit Massnahmen der Entwicklungshilfe die von der Hallstein-Doktrin her gesetzten Ziele kurzfristig zu erreichen. Erhält nicht die Diskussion über die Belastung der Entwicklungshilfe durch die Hallstein-Doktrin eine andere und der Wirklichkeit mehr entsprechende Richtung, wenn vor der Frage nach der Angemessenheit der Opfer, welche die Entwicklungshilfe gebracht hat, zunächst die Frage gestellt wird, ob die jeweils im Zeichen der Hallstein-Doktrin an die Entwicklungshilfe erhobenen Ansprüche im Hinblick auf die konkrete Zielsetzung angemessen waren? Hinter einer solchen Frage steht weniger der Gedanke der völligen Befreiung der Entwicklungshilfe von den Bindungen der Hallstein-Doktrin als vielmehr die Klärung über die Wirkungsgrenzen, welche den Massnahmen der Entwicklungshilfe im Dienste der Hallstein-Doktrin gesetzt sind.

IV. Es spricht vieles dafür, dass die Entwicklungshilfe-politik aus ihrer Natur heraus aussenpolitische Gesichtspunkte nicht in dem Umfange berücksichtigen kann, wie es von der Aussenpolitik her erwartet wird. Besonders der Zeitfaktor spielt hier offensichtlich eine beträchtliche Rolle. Im Zusammenhang mit der Hallstein-Doktrin kann die

Entwicklungshilfe möglicherweise auf kurze Sicht nur bedingt als ein vollwertiges Instrument der Aussenpolitik angesehen werden, wenn ihre umfassende Zwecksetzung nicht zu stark in den Hintergrund treten soll.

- V. Um solchen Schwierigkeiten zu begegnen, wäre zu erwägen, im Haushalt des BMZ (aber auf Antrag des AA) einen verhältnismässig kleinen Dispositionsfonds zu bilden, der in erster Linie unter - dringend und unvorhergesehen auftretenden - aussenpolitischen und weniger unter entwicklungspolitischen Gesichtspunkten genutzt wird. Dieser Fonds müsste ein Bar-Fonds sein (eine Bindungsermächtigung würde in diesem Zusammenhang nicht viel nutzen), der ohne zu strenge Regeln verhältnismässig rasch in Anspruch genommen werden kann (unter Umständen auch für Haushaltsfinanzierung). Ein Geheimfonds (Aufstockung des Geheimfonds des AA) wäre unter entwicklungspolitischen, allgemein politischen Gesichtspunkten und wahrscheinlich auch vom Standpunkt der Empfänger nicht besonders zu empfehlen. Bei der Verfügung über derartige Mittel wären in erster Linie aussenpolitische Gesichtspunkte massgebend. Das BMZ müsste aber wesentlich mitbeteiligt sein.

Die Gefahr der Entstehung eines Konkurrenzinstrumentes zur Entwicklungshilfe wird dadurch allerdings keineswegs ausgeschlossen. Ausserdem ist nicht zu erwarten, dass durch einen solchen Fonds die entwicklungspolitischen Massnahmen dem Einfluss der Hallstein-Doktrin völlig entzogen werden könnten.

- VI. Die Frage, in welchem Umfange die Hallstein-Doktrin die Entwicklungshilfe beeinflusst und bestimmt hat, ist nicht eindeutig zu beantworten. Bei Einzelprojekten ist ein ausschlaggebender und unmittelbarer Einfluss der Hallstein-Doktrin in relativ wenig Fällen festzustellen. Bei der Kapitalhilfe ist eine "projektweise"

Beziehung nicht nachweisbar, da es sich hier in der Regel um Rahmenzusagen handelt, die nachträglich durch Projektvorschläge ausgefüllt werden. Bei der Technischen Hilfe würde eine streng projektbezogene Schätzung etwa 3 - 5 % ergeben. Eine solche Schätzung ist selbstverständlich problematisch, da die Hallstein-Doktrin in vielen Fällen sich "in being" ausgewirkt hat, ohne dass sie ausdrücklich erwähnt wurde. Es liegt daher nahe, nach den Ländern zu fragen, bei denen Entwicklungshilfe sehr stark unter dem Vorzeichen der Hallstein-Doktrin gewährt wurde. Die Länder, die unter diesem Gesichtspunkt in Betracht kommen, sind in Anlage (1) aufgeführt. Dabei ist fraglich, inwieweit Indien wegen der Vielschichtigkeit der mit diesem Land verbundenen Problematik in diese Aufstellung einbezogen werden kann.

Diese Länder absorbierten bei der Kapitalhilfe 40 % (12 % ohne Indien), bei der Technischen Hilfe 33 % (24 % ohne Indien) aller insgesamt gewährten Zusagen.

Jedoch darf nicht außer acht gelassen werden, dass die diesen Ländern gegebenen Zusagen nicht völlig der Hallstein-Doktrin zugerechnet werden können. Für eine Reihe dieser Rahmen- und Projektzusagen hätte man sich ohne Zweifel auch dann entschieden, wenn es keine Hallstein-Doktrin geben würde.

Etwas eindeutiger als Schätzungen über den quantitativen Anteil der von der Hallstein-Doktrin beeinflussten Entwicklungshilfe ist offensichtlich die Feststellung, dass die deutsche Entwicklungshilfe unter regionaler Sicht gesehen weniger zersplittert wäre, wenn sie nicht im Dienst der Hallstein-Doktrin gestanden hätte. Vermutlich hätten etwa 20 Länder (Anlage 2) keine deutsche Entwicklungshilfe erhalten, wenn nicht auch Hallstein-Doktrin-Argumente mitgesprochen hätten.

Länder, die unter dem Gesichtspunkt der
Hallstein-Doktrin besondere Bedeutung
haben

Ägypten
Algerien
Birma
Ceylon
Ghana
Guinea
Indonesien
Jordanien
Kambodscha
Laos
Malawi
Mali
Syrien
Tanganjika
(Indien)

Länder, in denen ohne Hallstein-Doktrin
vermutlich keine Projekte durchgeführt
worden wären

Antillen (niederl.)
Bhutan
Dominikanische Republik
Gabun
Gambia
Guyana (brit.)
Jamaika
Kambodscha
Kongo Braz.
Laos
Malta
Nepal
Nicaragua
Panama
Sambia
Samoa
Sierra Leone
Surinam
Trinidad und Tobago
Tschechien
Uruguay