

Hasenpflug, Hajo; Senghaas, Dieter; Lemper, Alfons

Article — Digitized Version

Eine neue Weltwirtschaftsordnung?

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Hasenpflug, Hajo; Senghaas, Dieter; Lemper, Alfons (1975) : Eine neue Weltwirtschaftsordnung?, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 55, Iss. 5, pp. 226-238

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/134813>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Eine neue Weltwirtschaftsordnung?

Seit rund zwei Jahren wird von den Entwicklungsländern die Forderung nach einer neuen Weltwirtschaftsordnung erhoben. Innerhalb der gegenwärtigen Ordnung sehen sie keine Chancen, ihre Rückständigkeit zu überwinden. Helfen ihre Vorstellungen weiter?

Hajo Hasenpflug

Plädoyer für eine gerechtere Weltwirtschaft

Nachdem nahezu alle Entwicklungsländer die politische Unabhängigkeit erlangt haben, versuchen sie jetzt, auch die wirtschaftliche Unabhängigkeit zu gewinnen bzw. auszubauen. Diese Bestrebungen sind Folge eines zunehmenden Selbstbewußtseins der Entwicklungsländer, das nicht zuletzt durch die „countervailing power“ der OPEC-Staaten und in gewisser Weise auch durch die Zündung der indischen Atombombe gefördert worden ist.

Das veränderte Selbstverständnis der in der „Gruppe der 77“ zusammengeschlossenen Entwicklungsländer wurde vor allem auf der UN-Rohstoffkonferenz im Mai letzten Jahres sowie in den folgenden UN-Sitzungen im Rahmen der 29. Generalversammlung, im ECOSOC sowie zuletzt auf der UNIDO-Konferenz in Lima deutlich. Hier wurden Forderungen erhoben, die im Kern die Beseitigung der bestehenden Ordnung und die Errichtung einer „New International Economic Order“ auf der Basis von Gerechtigkeit und Gleichberechtigung souveräner

Staaten sowie einer Verringerung des internationalen Wohlstandsgefälles zum Ziel haben. Eine neue Wirtschaftsordnung ist nach Meinung der Entwicklungsländer erforderlich, weil sie in der gegenwärtigen Ordnung kaum Chancen haben, ihre Rückständigkeit zu überwinden.

Einzelforderungen

Die wichtigsten Einzelforderungen der „Declaration on the Establishment of a New International Economic Order“ sowie der „Charta of Economic Rights and Duties of States“ sind:

- freie Wahl des Wirtschafts- und Gesellschaftssystems;
- volle Souveränität der Staaten über ihre natürlichen Ressourcen und ihre gesamten wirtschaftlichen Aktivitäten einschließlich des Rechts auf Nationalisierung von Betrieben nach nationalem Recht;
- das Recht der Völker, die noch in kolonialer Abhängigkeit oder unter fremder Besetzung leben, Schadensersatz für die Ausbeutung ihrer Ressourcen verlangen zu können;

- Kontrolle multinationaler Gesellschaften;
- Herstellung gerechter Relationen zwischen den Preisen der Exportgüter der Entwicklungsländer und der Industrienationen (Indexierung);
- Entwicklungshilfe ohne Auflagen, Schaffung günstiger Voraussetzungen für den Transfer finanzieller Ressourcen in die Entwicklungsländer;
- Berücksichtigung der Entwicklung der Dritten Welt als eines der Hauptziele der Weltwährungsreform;
- Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit von Naturprodukten, die der Konkurrenz durch synthetische Substitutionserzeugnisse ausgesetzt sind;
- Erteilung von Präferenzen an Entwicklungsländer und nicht-reziproke Behandlung auf allen Gebieten der internationalen wirtschaftlichen Zusammenarbeit;
- Begünstigung von Technologieentwicklung und -transfer;

- Beendigung der Verschwendung natürlicher Ressourcen einschließlich Nahrungsmittel;
- Begünstigung von Produzentenkartellen in Entwicklungsländern;
- Nichtdiskriminierung und Meistbegünstigung im Welthandel.

Diese Einzelpunkte sind seitens der Industrienationen im wesentlichen positiv aufgenommen worden. Zu drei Forderungen sind jedoch – auch seitens der Bundesrepublik – Vorbehalte angemeldet worden, und zwar hinsichtlich der Enteignung nach nationalem Recht, der Indexierung und der Billigung von Rohstoffkartellen.

Bumerangeffekt der Nationalisierungspläne

Die Forderung nach Nationalisierung ist auf starken Widerstand gestoßen, weil seitens der Entwicklungsländer eine Verstaatlichung nach nationalem Recht vorgesehen ist. Dieses schließt ein, daß die Zahlung einer Entschädigung nur in Übereinstimmung mit den Gesetzen des enteignenden Landes erfolgen soll. Darüber hinaus impliziert die Forderung der Entwicklungsländer, daß in jedem Falle, in dem das Entschädigungsverfahren strittig ist, dieser Streit gemäß dem nationalen Recht des verstaatlichenden Landes und seiner Gerichte zu schlichten ist.

Die Ablehnung, Enteignungen unter den allgemeinen Vorbehalt des Völkerrechts zu stellen, führt jedoch zu Unsicherheit und erzeugt ein Klima, das der weiteren Entwicklung der Weltwirtschaft abträglich ist. Darüber hinaus ist es eine widersprüchliche Politik, auf der Konferenz A Investoren zu ermuntern, in Entwicklungsländern zu investieren und auf der Konferenz B Nationalisierung nach nationalem Recht zu fordern. Schließlich

muß angemerkt werden, daß dieser Punkt dem Ziel des Paragraphen 50 der UN-Erklärung für eine internationale Entwicklungsstrategie, die von der Vollversammlung am 24. Oktober 1974 einstimmig angenommen wurde, zuwiderlaufen würde; in diesem Paragraphen wird erklärt, daß die Entwicklungsländer geeignete Maßnahmen zur Förderung, Anregung und wirksamen Nutzung von ausländischem Kapital ergreifen sollten. Ein funktionsfähiger Ausbau der Weltwirtschaftsbeziehungen erfordert für verschiedene Transaktionen eine gewisse Datenkonstanz. So wie ein Ex- oder Importeur eine feste Kalkulationsgrundlage benötigt – die

u. U. erst durch Termingeschäfte erzielt werden kann –, erfordern Auslandsinvestitionen das Vorhandensein eines Rechtsrahmens, auf den man sich einstellen kann.

Kontrollvorschriften, die einem Entwicklungsland u. U. gestatten, Investitionen in bestimmten Branchen oder in Form bestimmter Technologien nicht zuzulassen, könnten durchaus Bestandteil eines derartigen Rahmens sein. Es hat sich z. B. gezeigt, daß Staaten nach Einführung strenger Vorschriften gegenüber Direktinvestitionen (z. B. Mexiko) keinen bemerkenswerten Rückgang der ausländischen Investitionen aufweisen müssen, denn der Unternehmer weiß, woran er ist. Erforderlich ist also nur eine gewisse Rechtssicherheit.

Die Industrienationen sollten deshalb ihre Bereitschaft erklären, an Koordinierungs- sowie Kontrollmechanismen zur Vermeidung von unerwünschten Wirkungen von Direktinvestitionen mitzuarbeiten, auch wenn die Erarbeitung eines internationalen Wohlverhaltenskodex für multinationale Unternehmen allein nicht ausreichend ist, da hierin länderspezifische Gesichtspunkte zu wenig berücksichtigt werden. Den Entwicklungsländern muß jedoch trotz aller berechtigten Kritik an einigen multinationalen Unternehmen klargemacht werden, daß das Damoklesschwert einer drohenden Enteignung nach nationalem Recht ein wenig taugliches Mittel ist, um Investitionen und Technologien anzuziehen.

Gerechte Preise für Rohstoffe

Die Forderung nach gerechten Preisen für ihre Rohstoffexporte wird seitens der Entwicklungsländer bereits seit längerem vor dem Hintergrund ihrer sich ständig verschlechternden Terms of Trade (zumindest bis 1973) erhoben. In letzter Zeit wird im Rahmen dieser Forderung je-

Die Autoren unseres Zeitgesprächs:

Hajo Hasenpflug, 30, Diplom-Volkswirt, ist Referent in der Abteilung Außenwirtschaft und Integrationspolitik des HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung-Hamburg.

Prof. Dr. Dieter Senghaas, 34, ist Forschungsgruppenleiter der Hessischen Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK) und Ordinarius für Politikwissenschaft an der Johann-Wolfgang-Goethe-Universität Frankfurt.

Dr. Alfons Lemper, 41, ist Privatdozent an der Universität Hamburg und Leiter des Instituts für Allgemeine Überseeforschung in der Stiftung Deutsches Überseeinstitut, Hamburg.

doch die Fixierung einer Relation zwischen Export- und Importpreisen (Indexierung) verlangt, die ein weiteres Auseinandertreiben der Terms of Trade verhindern soll.

Angesichts der Bedeutung, die Rohstoffexporte für Entwicklungsländer haben, und der ständigen Verteuerung der Industriegüterimporte ist der Wunsch nach angemessenen Preisen durchaus verständlich. Dies durch Koppelung der Rohstoffpreise mit den Preisen von Importgütern aus Industrieländern erreichen zu wollen, ist jedoch bedenklich, da die technisch-administrativen Schwierigkeiten einer Indexierung beträchtlich und die ökonomischen Implikationen – auch für die Entwicklungsländer selbst – nicht vorteilhaft sind¹⁾.

Hinsichtlich der technisch-administrativen Probleme stellen sich folgende Fragen: Wie indexiert man? Wieviel Produkte und welche Länder werden in den Index einbezogen? Welche Länder und Produkte sollen von der Indexierung profitieren? Wie kann verhindert werden, daß mit der Indexierung ein unwiderstehlicher Druck einhergeht, immer mehr Rohstoffe und Länder einzubeziehen? Wie garantiert und überwacht man die korrekte Anwendung der Indexierung, da ein derartiges System einen enormen – unbestechlichen – Apparat verlangt?

Die wirtschaftlichen Auswirkungen einer Indexierung reichen den Entwicklungsländern wahrscheinlich nicht zum Vorteil, weil u. a. zu befürchten ist,

daß eine Tendenz zur Überproduktion mit allen bekannten Implikationen ausgelöst wird, wenn die Preisangebotselastizität für den jeweiligen Rohstoff hoch ist;

daß anhaltend steigende Rohstoffpreise die Neigung zur horizontalen Diversifizierung der Rohstoffproduktion dämpfen und

die Anreize zur Verarbeitung von Rohstoffen im Lande selbst mindern;

daß es zu Strukturverzerrungen kommt, da der rohstoffsparende Fortschritt, der (meist irreversible) Substitutionsprozeß und die Erschließung neuer Rohstoffvorkommen außerhalb der indexierenden Entwicklungsländer schneller erfolgen;

daß rohstoffarme Entwicklungsländer benachteiligt werden, weil sie nicht nur steigende Preise für importierte Fertigwaren tragen müßten, sondern auch die höheren Preise für indexierte Rohstoffe;

daß rohstoffreiche Industrienationen wie z. B. Australien, Kanada, Südafrika und die USA von der Indexierung profitieren würden, eine gespaltene Indexierung, d. h. nur für Entwicklungsländer, jedoch aufgrund des Angebotspotentials dieser Staaten nicht durchführbar ist;

daß von der Indexierung kein inflationshemmender Einfluß ausgeht, zumal der Anteil der Rohstoffe am Welthandel beträchtlich ist. Allerdings muß hier einschränkend bemerkt werden, daß die Indexierung nicht per se inflationsfördernd ist, denn wenn es keine Inflation bei den Importkosten der Entwicklungsländer gibt, gibt es auch keine Preissteigerungen bei den indexierten Rohstoffen.

Die aufgelisteten Probleme ließen sich sicherlich z. T. beseitigen; so z. B. die Benachteiligung rohstoffarmer Entwicklungsländer durch die Gewährung von Kompensationszahlungen. Insgesamt führen die Überlegungen jedoch zu einem negativen Urteil. Die Industrienationen sollten sich daher besser um die Beseitigung der bekannten Mängel internationaler Rohstoffabkommen bemühen und sie mit „Preisspannen-Gesprä-

chen“ entsprechend den tatsächlichen Kostensteigerungen in der Produktion der Rohstoffe versehen²⁾. Darüber hinaus könnte ein Exporterlösstabilisierungssystem nach dem Modell des zwischen den EG- und AKP-Staaten vereinbarten Stabilisierungsmechanismus auf Weltenebene unter finanzieller Beteiligung der Industrienationen und OPEC-Staaten installiert werden, um zumindest die Erlösschwankungen bei Rohstoffen mildern zu können. Die „least developed“ und „land-locked countries“ müßten dabei bevorzugt behandelt werden.

Billigung von Rohstoffkartellen

Ein weiterer seitens der Industrieländer kritischer Punkt ist die Forderung nach Billigung von Produzentenkartellen. Diese sind in Verruf gekommen, seitdem die OPEC ihre Marktmacht in einer bisher nicht gekannten Weise genutzt hat. Grundsätzlich müssen jedoch Kartellsierungsbemühungen der Entwicklungsländer begrüßt werden, wenn es sich um die Bildung gemeinsamer Absatzorganisationen handelt. Sie könnten die langfristige Nachfrageentwicklung besser beurteilen und die Mitgliedsländer bei der Aufstellung von Investitions- und Produktionsplänen wirkungsvoll beraten. Produzentenkartelle sind auch positiv zu beurteilen, wenn sie als „countervailing power“ gegen Nachfragekartelle gebildet werden. Mit ihrer Hilfe kann die Gefahr einer oligopsonistischen oder monopsonistischen Ausbeutung abgewendet werden, wie sie immer besteht, wenn der Wettbewerb auf der Nachfrageseite ausgeschaltet ist bzw. wenn den rohstoffexportierenden Entwicklungsländern im Ausland mächtige Nachfrageorganisationen gegenüberstehen.

¹⁾ Vgl. dazu Franz J. Jägerler: Indexbindung für Rohstoffpreise, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 55. Jg. (1975), H. 4, S. 200 ff.

²⁾ Siehe hierzu Klaus Billerbeck: Alternativen der künftigen Gestaltung des internationalen Handels mit Rohstoffen, Berlin 1974, S. 35.

Produzentenkartelle, die jedoch durch Mengenbeschränkungen politische Ziele durchsetzen wollen, stellen einen Machtmißbrauch dar und verletzen die Spielregeln einer arbeitsteiligen Weltwirtschaft. Im internationalen Rahmen müßte daher ein Verhaltenskodex für Produzentenkartelle formuliert werden, der eine klare Abgrenzung gegenüber dem Machtmißbrauch durch Marktmacht enthält.

Marktmechanismus versus Planwirtschaft

Bei der Gesamtbeurteilung der Forderungen nach Schaffung einer „new international economic order“ herrscht in den Industrieländern die Befürchtung vor, daß der Marktmechanismus zurückgedrängt und planwirtschaftliche Elemente stärker in den Vordergrund treten sollen. Dieses ist vor allem auf der UNIDO-Konferenz in Lima deutlich geworden. Die Kritik der Industrieländer richtet sich daher nicht nur gegen die genannten Einzelpunkte, sondern die Forderung der Entwicklungsländer

nach einer Neuordnung der Weltwirtschaft an sich ist mit Befürchtungen um den Bestand der marktwirtschaftlichen Ordnung verbunden. Entsprechend defensiv ist auch die Verhandlungsstrategie der Industrieländer – soweit man überhaupt von einer einheitlichen Strategie sprechen kann. Will man jedoch eine weitere Verhärtung der Fronten vermeiden, so muß in die Verhandlungsführung der Industrienationen Bewegung kommen. Großbritannien hat mit seinen auf der Commonwealth-Konferenz in Kingston vorgebrachten Vorstellungen über einen weltwirtschaftlichen „new deal“ im Rohstoffbereich Flexibilität an den Tag gelegt. Mit einer konservativen Haltung dagegen ist nichts zu gewinnen; den Hinweis auf die selbstregulierende Kraft des Marktmechanismus ohne den Ansatz konstruktiver Gegenvorschläge können sich nur solche Staaten leisten, die ökonomisch weitgehend autark sind.

Für die Erstellung konstruktiver Lösungen ist es vor allem erforderlich, daß man sich vom

Dogma des Marktmechanismus partiell freimacht. In den Industrienationen will man häufig nicht erkennen, daß man dem marktwirtschaftlichen System keinen Gefallen tut, wenn den dabei auftretenden Unzulänglichkeiten nur halbherzig oder gar nicht entgegengetreten wird. Es gilt, endlich einzusehen, daß die Marktsituation bei manchen Rohstoffen – vor allem agrarischen Gütern wie z. B. Soja – durch oligopsonistische oder gar monopsonistische Marktstrukturen sowie durch die Rolle der Spekulation derart unvollkommen ist, daß sie mit dem marktwirtschaftlichen Konzept nur noch sehr wenig zu tun hat. Dort, wo nur der Stärkere bzw. der Reiche zu Lasten der Schwachen profitiert, müssen auch dirigistische Eingriffe erlaubt sein. Sie führen zwar auch nicht unbedingt zur optimalen Allokation der Ressourcen, aber sind gerechter. Gelingt es den Industrieländern in diesem Sinne, die Forderungen der Dritten Welt zu prüfen, so sollten zum Wohle aller Staaten Kompromisse möglich sein.

Dieter Senghaas

Der Weltwirtschaftsordnung neue Kleider

Im Konflikt zwischen Industriegesellschaften und Dritter Welt haben im vergangenen Jahr insbesondere zwei Dokumente eine zentrale Rolle gespielt: die „UN-Erklärung über die Errichtung einer neuen internationalen Wirtschaftsordnung“ und die „UN-Charta über die Rechte und Pflichten von Staaten“¹⁾. Die Verabschiedung beider Doku-

¹⁾ Zur Dokumentation siehe BMZ Materialien zur Entwicklungspolitik, Nr. 45; Europa Archiv, Nr. 13/1974; epd-Entwicklungspolitik 2/1975.

mente, zum Teil gegen den Widerstand westlicher Metropolen (einschließlich der Bundesrepublik), wurde von ihren Verfechtern als ein Durchbruch auf dem Wege zur Überwindung der überkommenen „ungerechten und unbilligen internationalen Wirtschaftsordnung“ verstanden – und gefeiert. Die Erregung über das Verhalten der offiziellen Vertreter der Dritten Welt (und insbesondere ihrer maßgeblichen Sprecher wie Algerien) ist auch

hierzulande groß. Um so mehr muß die Frage gestellt werden, wie neu die Neue internationale Wirtschaftsordnung wirklich wäre, blieben ihre Zielsetzungen nicht nur fromme Wünsche und würden sie im Sinne ihrer Verfechter tatsächlich verwirklicht.

Liberaler Grundforderungen

Während einzelne Beschwerden, Erklärungen und Forderungen der Dokumente in der ihre Beratung und Verabschiedung

begleitenden Diskussion besondere Aufmerksamkeit und Kontroversen erregten²⁾, blieb in den kritischen Kommentaren, soweit ich sie kenne, unberücksichtigt, daß die Dokumente selbst an den Grundprinzipien eines „freien Welthandels“ bzw. an verwandten wirtschaftspolitischen Konzeptionen orientiert sind³⁾. Diese Orientierung zeigt sich in drei entscheidenden Bereichen, die ihrerseits in einem engen Zusammenhang stehen:

- an dem Wunschbild eines liberalisierten Welthandels;
- an dem anvisierten Typ von internationaler Arbeitsteilung;
- an der in die Dokumente eingebrachten Entwicklungsprogrammatur.

Das Wunschbild eines liberalisierten Welthandels baut implizit auf gängigen außenhandelstheoretischen Überlegungen auf, insbesondere auf Vorstellungen, die sich aus der Konzeption komparativer Vorteile ableiten lassen. Diese die klassische und neoklassische Außenhandels-theorie bestimmende Konzeption wird als solche natürlich nicht zitiert, doch kann kein Zweifel sein, daß sie – wie auch schon in früheren, von der Dritten Welt maßgeblich mitbestimmten Dokumenten – die Grundlage für viele Einzelforderungen abgegeben hat. Dieser Konzeption zufolge soll sich die internationale Ökonomie derart strukturieren, daß jede Gesellschaft gemäß ihrer natürlichen Faktorausstattung (Land, Rohstoffe, Kapital, Arbeitskraft u. a.) jene Güter und Dienstleistungen in den Welthandel einbrächte, für deren Produktion sich an Ort und Stelle jeweils die günstig-

sten Voraussetzungen finden würden. In den Dokumenten wird kritisiert, daß die Wirklichkeit aufgrund von politisch bedingten Außenwirtschaftsbarrieren in den Metropolen hinter den Postulaten dieser Vorstellung einer rational, gerecht und nach Billigkeitskriterien strukturierten internationalen Ökonomie zurückbleibt – und daß deshalb die Länder der Dritten Welt Einkommenseinbußen erfahren, die sie in einem echt liberalisierten Welthandel nicht hätten. Folglich werden, wie schon auf allen UNCTAD-Konferenzen, konkrete Forderungen hinsichtlich der Beseitigung von derartigen Handelshemmnissen mit dem Ziel der Erhöhung der Beteiligungschancen der Länder der Dritten Welt am Welthandel gestellt⁴⁾. Diese Forderung deckt sich mit liberalen wirtschafts- und entwicklungspolitischen Vorstellungen in den Metropolen, denen zufolge die in den Metropolen relativ unterdurchschnittlich produktiv arbeitenden Branchen allmählich in die Dritte Welt verlagert werden sollten, um zu einer neuen Form von internationaler Arbeitsteilung zu gelangen.

Fortschreibung der überkommenen Arbeitsteilung

Die internationale Arbeitsteilung, die in den Dokumenten gefordert wird, ist von der heute vorherrschenden nicht grundlegend verschieden; die Forderungen beziehen sich vielmehr auf eine Fortschreibung der überkommenen. Besteht die alte Arbeitsteilung, vereinfacht formuliert, insbesondere im Tausch von unverarbeiteten mineralischen und agrarischen Rohstoffen gegen Fertigprodukte und Produktionsgüter, so erlaubt der

erreichte Grad von Industrialisierung mancher Peripherien u. a. die Produktion eines auf dem Weltmarkt wettbewerbsfähigen Warenkorbs von Gütern niedrigen Verarbeitungsgrades. Solche in den Peripherien erzeugten Produkte fänden jedoch nur dann in den Metropolen einen Absatz, wenn dort entsprechende Produktionsabschnitte bzw. ganze Branchen eliminiert würden. Die Forderung nach einem solchen Typ von internationaler Arbeitsteilung deckt sich mit dem Credo einer nach liberalen marktwirtschaftlichen Grundsätzen organisierten internationalen Ökonomie⁵⁾.

Die in die Dokumente eingebrachte Entwicklungsprogrammatur hat die von den Metropolen nachdrücklich unterstützte herkömmliche Strategie „Entwicklung durch Handel“ zum Ziel. Aufbauend auf einer teilweise modifizierten internationalen Arbeitsteilung gilt – wie ehemals – der Exportsektor als der Entwicklungsmotor außenorientierter Ökonomien. Diese von den Vertretern der Dritten Welt eingebrachte Entwicklungsprogrammatur entspricht sowohl jener liberalen Position in den Metropolen, der zufolge eine binnenmarktorientierte Importsubstitutionsstrategie notwendigerweise eine Ergänzung durch Exportdiversifikation erfordere, um eine Wettbewerbsfähigkeit der Peripherien auf dem Weltmarkt zu erreichen; sie entspricht auch jener entwicklungspolitischen Strategie, die überhaupt bei einer Exportdiversifikation ansetzen will, um von hier aus allmählich eine binnenmarktorientierte Entwicklung zu ermöglichen. Dabei ist wichtig festzuhalten, daß der Außenhandel nicht (wie z. B. in den Metropolen) als eine Ergänzung zu binnenmarktorientierten Aktivität-

²⁾ Eine repräsentative liberale Kritik an einzelnen Forderungen findet sich in der Rede von Hans-Dietrich Genschler: „Das Nein eines Liberalen zum Rohstoffkartell, Ostasiatischer Verein in Hamburg, abgedruckt in: Frankfurter Rundschau, 20. 3. 1975. Weiterhin Gerhard Menning: „Neue Wirtschaftsordnung angestrebt“, in: Vereinte Nationen, Nr. 3/1974.

³⁾ Dieser Eindruck wird durch eine systematische Durchsicht des BMZ „Spiegel der Presse“ bestätigt.

⁴⁾ Ähnlich jetzt auch „Der Welthandel in den Siebziger Jahren“ und „Ein Wendepunkt in den Nord-Süd-Beziehungen“, Berichte zweier Arbeitsgruppen der Trilateralen Kommission von Experten aus der EG, Japan und Nordamerika, in: Arbeitspapiere zur internationalen Politik, Nr. 4 (Deutsche Gesellschaft für auswärtige Politik, Bonn).

⁵⁾ Zur Problematik siehe auch Gerhard Fels: „Internationale Umverteilung der Einkommen. Ansätze zu einer neuen weltwirtschaftlichen Arbeitsteilung“, in: Europa Archiv, Nr. 2/1975.

ten begriffen wird, sondern Entwicklung als eine Funktion von Außenhandel. Diese Gewichtung hat natürlich ihre Grundlage in den überkommenen außenorientierten Strukturen peripherer Ökonomien. Auch diese Entwicklungsprogrammatische folgt also den gängigen Vorstellungen von Wirtschaftstheoretikern und Entwicklungspolitikern in den Metropolen, die sich als die Anwälte liberalen Gedankenguts und liberaler Politik verstehen⁶⁾.

Konservatismus der Radikalen

Eigentlich könnten sich die Verfechter einer freien Weltwirtschaft glücklich schätzen, daß die radikalen Vertreter der Dritten Welt nicht eine Kampagne gegen die zitierten wirklichen Grundfesten der „freien Weltwirtschaft“ inszenierten, sondern offensichtlich bestrebt sind, entscheidende Prämissen der überkommenen internationalen Wirtschaftsordnung in die Neue internationale Wirtschaftsordnung zu übernehmen, ja, daß sie Plädoyers für eine uneingeschränkte Verwirklichung eines durchliberalisierten Welthandels ablegten. Dieser Konservatismus der radikalen Vertreter der Länder der Dritten Welt bedingt, daß die angestrebte Neue internationale Wirtschaftsordnung nur eine Spielart der überkommenen wäre. Denn nicht die Kluft zwischen liberaler Wunschvorstellung und der Wirklichkeit der internationalen Ökonomie ist die Ursache für eine ungerechte internationale Wirtschaftsordnung, sondern vielmehr die weitgehende Kongruenz von liberaler Theorie und Wirklichkeit in einem konkreten Zusammenhang, in der liberale Struktur- und Aktionsprinzipien unvermeidlich zur Quelle weltweiter sozialer Ungerechtigkeit werden müssen: ich meine die Beziehung zwischen Metropolen und Peripherien.

Diese Beziehungen sind gekennzeichnet durch eine Arbeits-

teilung, die sich während des Kolonialismus und Imperialismus mit einem erheblichen Maß von Zwang herausgebildet hat. Diese Arbeitsteilung wird zu recht als ungleich bezeichnet, weil sie in systematischer Weise ungleiche Folgewirkungen bei den Beteiligten hatte und noch hat. Im einen Fall, den Metropolen, begünstigte sie die Herausbildung von einigermaßen kohärenten sozioökonomischen Strukturen, die sich in der Vergangenheit und heute in der relativ hohen Vermaschung ökonomischer Subsektoren (meßbar mit Leontiefschen Input-Output-Tabellen) dokumentieren. Im Falle der Kolonialländer führte die zwangsweise Eingliederung Lateinamerikas, Afrikas und Asiens in die von den Metropolen bestimmte Arbeitsteilung zu struktureller Deformation, die sich in defekten Wirtschaftskreisläufen (mit derselben Leontiefschen Methode meßbar) dokumentiert. Kurz formuliert besteht die durch die Eingliederung in die internationale Arbeitsteilung bedingte Deformation in einer nicht-existenten oder nur mangelnden Rückkopplung einer Produktion von Produktionsgütern mit einer Produktion von Massenkonsumgütern, was seinerseits eine in der Dritten Welt nur bedingt beobachtbare Produktivitätssteigerung im landwirtschaftlichen Sektor voraussetzen würde. Die Eingliederung in den Weltmarkt, die zu einer strukturellen Abhängigkeit der Peripherien von den Metropolen führte, hat die Heterogenität der Peripherien im Verlaufe ihres derart deformierten Entwicklungsprozesses verstärkt und nicht, wie im Falle der Metropolen, zu einer relativen Homogenisierung beispielsweise hinsichtlich der Produktivitätsniveaus verschiedener Sektoren geführt.

Die Ungleichheit der überkommenen internationalen Arbeitsteilung zwischen Metropolen

und Peripherien beruht also nicht nur darauf, daß die Metropolen gegenüber den Peripherien aus dieser Arbeitsteilung, u. a. durch einen relativ hohen Kapitalabfluß aus den Peripherien, mehr profitierten; das entscheidende Argument besteht darin, daß durch die internationale Arbeitsteilung ein Typ von Peripherie-Ökonomie geschaffen worden ist, die ihrerseits für sich genommen nicht lebensfähig ist und in ihren fortgeschrittensten Beispielen (wie Brasilien) noch heute in entscheidenden Dimensionen abhängig ist (Abhängigkeit von metropolitanen Kapitalgütern, metropolitaner Technologie und qualifizierter Arbeitskraft u. a.) und enklavenförmig organisiert bleibt⁷⁾. Auch ohne exzessiven Kapitalabfluß und ohne Verfall der Terms of Trade hätte dieser Typ von internationaler Arbeitsteilung pervertierte ökonomische und soziale Strukturen hinterlassen. Darin liegt die Folgeschwere dieser Arbeitsteilung, und unsere gängige Entwicklungstheorie hat bis heute die strukturellen Unterschiede zwischen dem metropolitanen Kapitalismus und dem sogenannten Peripherie-Kapitalismus nicht begriffen, deren Existenz es eigentlich ratsam erscheinen lassen sollte, Theorien, die in den Metropolen über den metropolitanen Kapitalismus entstanden sind, nicht auf den Peripherie-Kapitalismus zu übertragen.

Asymmetrische Beziehungen

Das Ergebnis dieser sich historisch entwickelnden ungleichen internationalen Arbeitsteilung besteht in den asymmetrisch strukturierten Beziehungen zwischen Metropolen und Peripherien. Die Vorstellungen

⁶⁾ Ebenda; sowie Herbert Giersch (Hrsg.): The International Division of Labour. Problems and Prospects, Tübingen 1974.

⁷⁾ Zur Analyse siehe die Beiträge in: Dieter Senghaas (Hrsg.): Peripherer Kapitalismus. Analysen über Abhängigkeit und Unterentwicklung, Frankfurt 1974.

über eine durchliberalisierte internationale Ökonomie gehen, ungeachtet dieser Wirklichkeit, jedoch von der Symmetrie der Beziehungen aus – eine Annahme, die sich unter anderem in der sogenannten kosmopolitischen Prämisse niederschlägt, derzufolge alle Beteiligten an einem durchliberalisierten Welthandel gleichermaßen Nutzen und Vorteile haben, sofern sie nur der Konzeption komparativer Kosten folgen. Die kosmopolitische Ideologie kann sich bis heute am Leben erhalten, weil die in sie eingehenden Kalküle kurzfristig-statisch sind und auf tatsächliche Vorteile hinweisen, und weil die langfristigen Folgewirkungen von Arbeitsteilung auf Produktionsstruktur, die Einkommensverteilung, die Konsumprofile, den Arbeitsmarkt und die Infrastruktur der am Welthandel Beteiligten keinen systematischen Stellenwert in solchen Kalkülen besitzen. Auch ist ausgesprochen fragwürdig, von der „natürlichen“ Faktorausstattung von Gesellschaften auszugehen, wenn man z. B. beobachtet, wie sehr die heute in den Peripherien feststellbare Faktorausstattung das konsequente Ergebnis ihrer Eingliederung in die internationale Arbeitsteilung ist. Es bedarf besonders weltfremder, modellplatonischer Argumente, um nachzuweisen, daß das Heer von billigen Arbeitskräften in den Ländern der Dritten Welt zur natürlichen Faktorausstattung gehört, und davon abzusehen, daß diese Massen von arbeitslosen und marginalisierten Menschen das systematische Resultat desjenigen Typs von Gesellschaft und Ökonomie sind, der aufgrund der Eingliederung der Peripherien in den Weltmarkt entstanden ist.

Die Theorie einer durchliberalisierten internationalen Ökonomie und mit ihr die Konzeption komparativer Vorteile ist nicht an und für sich falsch; ihr

Realitätsgehalt hängt von dem Zusammenhang ab, auf den hin sie projiziert werden. In asymmetrisch strukturierten Beziehungen, wie denjenigen zwischen Metropolen und Peripherien, wird sie ideologisch, weil von alloseitigem Nutzen und Vorteilen einer ungleich angelegten internationalen Arbeitsteilung nicht die Rede sein kann, und weil die als natürlich unterstellte Faktorausstattung das systematische Fazit einer höchst un-natürlich angelegten Arbeitsteilung ist.

Vertiefung der Ungleichgewichte

Erkennt man den Zusammenhang von überkommener internationaler Wirtschaftsordnung und ihren katastrophalen Folgewirkungen für die Peripherien, so bedarf es besonders weltfremder Annahmen, wenn man erwartet, daß durch eine liberalen Prämissen folgende Perfektionierung einer heute nicht durchliberalisierten internationalen Ökonomie das strukturelle Ungleichgewicht zwischen Metropolen und Peripherien auch nur eingedämmt werden könnte. Viel eher ist eine Vertiefung der Ungleichgewichte zwischen Metropolen und Peripherien zu erwarten, weil auch eine modifizierte internationale Arbeitsteilung die überkommenen Asymmetrien zur Voraussetzung hat und diese auf einem etwas höheren Entwicklungsniveau fortschreibt⁸⁾. Es ist ein Trugschluß, daß durch eine derart modifizierte internationale Arbeitsteilung lebensfähigere Peripherien entstehen würden. Solche Vorstellung kann nur haben, wer letztlich von der simplen These ausgeht, daß ein Mangel an Deviseneinkommen das Haupthindernis eines selbstbestimmten Entwicklungsprozesses der Länder der Dritten Welt sei und daß deshalb eine vertiefte Integration dieser Gesellschaften in

⁸⁾ Vgl. Samir Amin u. a.: *La crise de l'impérialisme*, Paris 1975.

den Weltmarkt, die Erhöhung ihrer Beteiligungschancen am Welthandel, die grundlegende Voraussetzung für eine allseitige Entwicklung produktiver Kräfte sei.

Nach allen historischen Erfahrungen ist diese Annahme absurd. Ihre Kritik wurde übrigens schon im vergangenen Jahrhundert u. a. von Friedrich List in seiner Stufenlehre der internationalen Ökonomie, seiner Auseinandersetzung mit der Theorie der Werte und seiner ansatzweisen Entwicklung einer Theorie der produktiven Kräfte geleistet, doch die heutige Schulökonomie hat Friedrich List und die Beiträge ähnlich argumentierender Theoretiker und Wirtschaftshistoriker so gründlich verdrängt, daß sie mitten im 20. Jahrhundert in der Regel noch nicht einmal das Problembewußtsein eines Friedrich List aus der Mitte des 19. Jahrhunderts besitzt⁹⁾.

Es stellt sich die Frage, was der politische und letztlich herrschaftssoziologische Hintergrund der Art von Forderungen, die die Vertreter der Dritten Welt in die genannten Dokumente eingebracht haben, ist. Anders formuliert, um welchen Konflikt handelt es sich eigentlich bei der Auseinandersetzung zwischen Industriegesellschaften und der Dritten Welt?

Identische Prämissen

Es wurde gezeigt, daß die Prämissen der Neuen internationalen Wirtschaftsordnung identisch sind mit denjenigen der überkommenen. Die Forderungen der Vertreter der Dritten Welt beziehen sich auf die Spielregeln ihrer Integration in den Weltmarkt. Durch deren Veränderung zu ihren Gunsten versuchen sie, ihren eigenen Anteil am erwirtschafteten Mehrprodukt zu erhöhen. Der Kon-

⁹⁾ Vgl. Dieter Senghaas: *Der alte Friedrich List und die Neue internationale Wirtschaftsordnung*, in: *Leviathan*, Zeitschrift für Sozialwissenschaft, Nr. 2/1975.

flikt zwischen Metropolen und Peripherien ist also gegenwärtig nicht ein grundsätzlich-antagonistischer, sondern ein im echten Sinne partikularer. Wo der Konflikt von seiten der Peripherien eine verstärkte Kontrolltätigkeit der ausländischen privatwirtschaftlichen Aktivitäten auf ihren Territorien anvisiert (insbesondere im Rohstoffbereich und bei den binnenwirtschaftlichen Aktivitäten multinationaler Firmen im Agrar-, Produktions- und Dienstleistungssektor), versuchen offensichtlich die Staatsorgane der Dritten Welt, jenen Grad an Wohlverhalten durchzusetzen, der vergleichbaren Aktivitäten innerhalb der Metropolen und zwischen den Metropolen abverlangt wird. Es geht also um die Beseitigung von Exzessen,

nicht um die Eliminierung von privatwirtschaftlichen Aktivitäten überhaupt.

Die Betonung weltweiter Interdependenz und das Gewicht, das auf Kooperation aller in die internationale Ökonomie integrierten Gesellschaften gelegt wird – beides deutet darauf hin, daß nicht die überkommenen Grundlagen einer auf ihre Art schon immer interdependenten und kooperativ angelegten internationalen Wirtschaftsordnung verrückt werden sollen, sondern die Gewinn- und Nutzen-Relationen zwischen Metropolen und Peripherien. Die Betonung technischer Kooperation, des Transfers von Ressourcen in die Peripherien, einschließlich technischer Hilfe, u. a. deutet in dieselbe Richtung: Der Status quo soll nicht gesprengt werden,

sondern allenfalls veränderten Umständen angepaßt werden. Das bisher singular gebliebene OPEC-Ereignis und die Instrumentierbarkeit internationaler Organisationen für die Artikulation eigener Forderungen gehören zu diesen veränderten Umständen¹⁰⁾. Inwieweit der politische Wille besteht, die politische Rhetorik in veränderte Verhaltensweisen zu übersetzen, also beispielsweise verstärkte Kontrollen nicht nur zu fordern, sondern sie je einzeln und kollektiv in den Peripherien durchzusetzen, ist eine Frage, die heute noch nicht definitiv beantwortet werden kann¹¹⁾.

¹⁰⁾ Vgl. Konrad Seitz: Die Dritte Welt als neuer Machtfaktor der Weltpolitik, in: Europa Archiv, Nr. 7/1975.

¹¹⁾ Vgl. hierzu auch das Sonderheft über „Multinationale Konzerne und Dritte Welt“ des Leviathan (erscheint im Herbst 1975).

**DIE
ZEITSCHRIFT
FÜR
HANDEL
UND
INDUSTRIE**



**übersee
rundschau**

Fordern Sie unverbindlich Probehefte an!

Übersee Verlag
2 Hamburg 76
Schöne Aussicht 23
Telefon (040) 22 85 226

Kontakte zum In- und Auslandsmarkt

Ob die Forderungen hinsichtlich einer verstärkten Kontrolle ausländischer privatwirtschaftlicher Aktivitäten von den Staatsorganen der Peripherien selbst verwirklicht werden, hängt allerdings nicht nur von ihnen selbst ab. Dies ist Ausdruck eines tiefgreifenden Tatbestandes, den man die Metamacht der Metropolen nennen könnte, d. h. also die Macht der Metropolen, Machtbeziehungen zu bestimmen. Da die Peripherien von den Metropolen in entscheidenden Dimensionen, wie z. B. ihrer Ausstattung mit Investitions-, Kapital- und Produktionsgütern sowie im Technologiebereich, existenziell und nicht nur marginal abhängig sind, besitzen die Metropolen aufgrund dieser Monopolmacht eine viel größere bargaining power, als es der rhetorische Aufstand der Dritten Welt in den jüngsten internationalen Konferenzen ahnen läßt. Dies ist auch der Grund, warum nur jene Forderungen der Dritten Welt eine Chance haben, verwirklicht zu werden, die ihrerseits mit einigen maßgeblichen Entwicklungstrends der metropolitanen Ökonomie bzw. Teilfraktionen sozioökonomischer Gruppierungen in den Metropolen (im Widerstreit zu den Interessen anderer Gruppierungen) übereinstimmen. Die Forderung nach einer Strukturanpassung der Metropolen an einen liberalisierten Welthandel wird sich in dem Maße durchsetzen lassen, wie innerhalb der Metropolen aus Rentabilitätsgründen Produktionsabschnitte bzw. Branchen in die Dritte Welt ohnehin verlagert werden, um von dort aus den heimischen metropolitanen Markt zu beliefern. Dasselbe gilt für die jüngst während der UNIDO-Konferenz in Lima vorgetragene Forderung der Peripherien auf einen 25%igen Anteil an der Weltindustrieproduktion im Jahre 2000¹²⁾. Bleibt der Entwick-

lungsweg der Peripherien außenhandelsorientiert, so wird diese Forderung sich nur in dem Maße durchsetzen lassen, wie sie selbst autonomen Entwicklungstrends in den Metropolen, ungeachtet der Forderungen der Dritten Welt, entspricht.

Entwicklungs-Alternative

Die Alternative zu alledem wäre eine Entwicklung, in der die breiten Massen der Entwicklungsländer qua produktive Tätigkeit und qua Massenkonsum in den Entwicklungsprozeß voll eingegliedert wären. Unter diesen Voraussetzungen wäre eine Durchindustrialisierung der Peripherien auf einem den Massenbedürfnissen angemessenen Niveau viel eher erreichbar als auf dem völlig abwegigen, in der Vergangenheit gescheiterten Umweg einer Entwicklung durch weitere Integration in den Weltmarkt. Daß die maßgeblichen Eliten der Dritten Welt in Kontinuität zur überkommenen Praxis den letzteren Weg beschreiten, hängt mit ihrer eigenen Interessenposition zusammen. Nach allen gängigen Standards (Einkommen, Ausbildung, Konsummuster u. dgl.) sind sie eingegliedert in den sogenannten internationalisierten Kernbereich des kapitalistisch bestimmten Weltwirtschaftssystems. Ihre Radikalität findet ihre Grenzen dort, wo die eigene Funktion und Position im Weltmarkt unterminiert würde. Deshalb bleibt unter den gegebenen gesellschaftspolitischen Voraussetzungen der Peripherien die Auseinandersetzung zwischen den Industriegesellschaften und der Dritten Welt im strikten Sinne ein Verteilungskonflikt zwischen den Metropolen und den in die internationale Ökonomie integrierten Sozialschichten der Dritten Welt. Diese sehen sich heute einem größeren innergesellschaftlichen Problemdruck gegenüber, den sie mit den herkömmlicherweise verfügbaren beschränkten Ressourcen nicht

zu bewältigen vermögen. Ihr Interesse besteht offensichtlich in einer weiteren Teilmodernisierung ihrer Gesellschaften, z. B. in Form der Fortführung des überkommenen Typs beschränkter Industrialisierung, wodurch sie sich möglicherweise jenes Ausmaß an Problemlösung erhoffen, das sie ohne eine derartige marginale Strukturveränderung ihrer eigenen Gesellschaften nicht zu erreichen glauben. Im Klartext heißt dies, daß die breiten Massen der Dritten Welt in der Regel von dem Verteilungskonflikt zwischen Industriegesellschaften und ihren eigenen Eliten wenig profitieren werden. Dieser Verteilungskonflikt könnte sogar dazu führen, daß die Befriedigung der legitimen Bedürfnisse breiter Massen in den Peripherien weiter aufgeschoben wird. Denn eine systematische Politik der Befriedigung solcher Bedürfnisse von immerhin 60 bis 80% der Bevölkerung, deren Interessen heute im politischen System der Peripherien kaum oder nicht repräsentiert sind, müßte in der Tat von anderen Prämissen ausgehen als denjenigen, die von den Vertretern der Dritten Welt propagiert worden sind: nicht von Integration in den Weltmarkt, sondern von einer Dissoziation aus diesem Weltmarkt; nicht von einer außenhandelsorientierten Entwicklungsstrategie, sondern von einer allseitigen binnenmarkt-orientierten Entwicklung der produktiven Kräfte mit dem Ziel der Herausbildung lebensfähiger vermaschter Wirtschaftskreisläufe (insbesondere zwischen Landwirtschaft und Industrie); nicht von einer weiteren vertieften Integration in eine ungleich bleibende internationale Arbeitsteilung, sondern vom Aufbau von Strukturen gleicher Arbeitsteilung zwischen den Peripherien, die dazu führen würde, an Ort und Stelle kohärente subregionale und regionale Wirtschaftskreisläufe zu schaffen, wo heute nicht nur im politi-

¹²⁾ Eberhard K u r t h : Neue Internationale Wirtschaftsordnung im Industriebereich?, in: Vereinte Nationen, Nr. 1/1975.

schen, sondern gerade im ökonomischen Sinne balkanisierte Strukturen selbstbestimmte Wirtschaftsentwicklungen verunmöglichen. Solche Entwicklungsprozesse sind nicht utopisch; sie sind voll realisierbar, wenn man zum Maßstab der Entwicklung die Befriedigung der konkret vorfindbaren und nicht befriedigten Massenbedürfnisse nimmt. Dies setzt eine politische Reprä-

sentation solcher Interessen voraus, die allerdings an Ort und Stelle erst noch zu erstreiten ist.

Fazit: Die Erregung in den Metropolen ist weithin unbe-gründet. Der Sturm, der die Weltwirtschaft durchweht, ist weithin ein Sturm im Wasser-glas. Selbst die „radikalen“ Verfechter einer Neuen internationalen Wirtschaftsordnung stehen

auf dem Boden der überkommenen. An den Lebensnöten derjenigen, in deren Namen sie sich in Szene setzen, wird sich in der Regel am wenigsten ändern. Darin liegt wahrscheinlich auch der Keim des langfristigen Scheiterns dieser Versuche. Die internationale Diplomatie schickt sich an, der alten Wirtschaftsordnung neue Kleider zu verpassen.

Alfons Lemper

Die „alte“ und die „neue“ Ordnung

Das Wort von der „neuen Weltwirtschaftsordnung“, das seit etwa einem Jahr die Runde macht und die Beteiligten je nach Standort und Gemütslage in Unruhe und Schrecken oder in Begeisterung und Träume versetzt, könnte man für ein rasch vergängliches Schlagwort halten, wenn ihm nicht in rascher und immer eindringlicherer Folge die Weihen einflußreicher und angesehenere Weltorganisationen (wie UNO, UNCTAD, UNIDO, ECOSOC) zuteil würden. Die jüngste Konferenz der UNIDO in Lima hat die erhobene Forderung nochmals bekräftigt und spezifiziert.

Der lange Katalog der Forderungen, die schließlich die „neue Ordnung“ herstellen sollen, enthält bei näherem Zusehen viele, die schon oft erhoben wurden, die aber mit dem anspruchsvollen Postulat nach „der“ neuen Ordnung nicht viel zu tun haben. Sie beziehen sich auf Punkte, die im Grunde unstrittig sind, überwiegend bereits unterstützt werden bzw. allseitige Unterstützung verdienen. Im Grunde

sind es nur wenige Postulate, die, wenn sie Wirklichkeit würden, der angestrebten Ordnung das Prädikat „neu“ mit einem gewissen Recht verleihen würden:

die Forderung, den mit der Ölpreispolitik der OPEC bereits eingeleiteten Transferprozeß von Einkommen und Vermögen durch analoge Kartellierung anderer Rohstoffmärkte zu verstärken und weltweit zu institutionalisieren;

über reglementierende Preismaßnahmen (wie Indexbindung von Rohstoffen und Industriegütern) „gerechtere“ Verteilungsrelationen zwischen Industrie- und Entwicklungsländern durchzusetzen;

einen bestimmten Weltmarktanteil der Entwicklungsländer (25 % bis zum Jahre 2000) an der industriellen Gesamtproduktion festzulegen;

eine Rohstoffpolitik einzuführen, die weitestgehend administrativ und den Kräften des Marktes entzogen ist;

das Recht der jetzigen oder ehemaligen Kolonialvölker, Wiedergutmachung für die Ausbeutung ihrer Ressourcen zu fordern.

Die Substanz dieser Forderungen mit dem Ziel, eine „neue“ Ordnung an die Stelle der „alten“ zu setzen, kann letztlich nur beurteilt werden, wenn man die Basis der bestehenden alten und die Chancen einer zu schaffenden neuen Ordnung möglichst frei von Emotionen und unter nüchterner Abwägung der realen Verhältnisse analysiert.

Historische Perspektiven

Zunächst: Die in Frage stehende „Ordnung“ ist ein höchst vielschichtiger Gegenstand. Sie ist weder das Resultat eines genialen Konzeptes noch eines Konferenzbeschlusses, sondern das Ergebnis komplexer historischer Prozesse, Kämpfe und Kompromisse, die weder ein einzelner noch eine Organisation gesteuert haben. Folglich dürfte niemand in der Welt, kein einzelner und keine Organisation, in der Lage sein, eine völlig

„neue“ Ordnung, welche die „alte“ ersetzen könnte, zu konzipieren, geschweige durchzusetzen. Die realen Machtmittel sind national verteilt. Die Staaten wachen über ihren Autonomieanspruch und lassen keine Gelegenheit aus, ihn zu bekräftigen. Angesichts der Fülle scharf divergierender Interessen der beteiligten Staaten ist ein Konsens über eine radikal „neue“ Ordnung, der Aussicht auf Verwirklichung hätte, schlechterdings utopisch.

Es dient auch der realistischen Einschätzung, die „alte“ Ordnung aus historischer Perspektive zu betrachten. Das Emporkommen einer Zivilisation, hervorgegangen aus der abendländischen Tradition und getragen von den Säulen: Rationalismus, Liberalismus und Individualismus, hat eine Dynamik freigesetzt, wie sie auf dieser Erde noch niemals vorher existierte. Die geschichtliche Konzentration dieser Dynamik auf zunächst wenige Länder hat natürlicherweise zur Folge gehabt, was immer die Folge war, wenn dynamische, expansive Gesellschaften auf bestehende, statische Kulturen trafen, nämlich deren Durchdringung, z. T. auch Unterwerfung, die Schaffung direkter oder indirekter Abhängigkeiten. Gewollt oder ungewollt gerieten die dominierten Gesellschaften in den Sog der neuen ökonomisch-politischen Machtzentren.

Ökonomisch gesehen beruhte die emporkommende, einzigartige Dynamik der kapitalistischen – richtiger gesagt: individualistisch-liberalistischen – Gesellschafts- und Wirtschaftsform auf der Mobilisierung des individuellen Vorteils, auf der konsequenten Anwendung des Prinzips der Rationalität, der Arbeitsteilung und Spezialisierung. Sie erzeugte eine ungeheure Produktivitätssteigerung, bedingte aber auch eine immer stärkere Verflechtung des ein-

zelnen mit der Gesellschaft und der Außenwelt und eine Durchdringung der übrigen Länder der Welt. Sie wurde zum Urheber der spezifischen, wesentlich ökonomisch bedingten Machtverhältnisse unserer Zeit. Die produktive Seite fand ihr Äquivalent in dem Prinzip der freien Konsumwahl und der Nutzung der vielfältigen Möglichkeiten der Nachfrage- und Produktdifferenzierung und im allgemeinschlichen Wunsch nach Wohlstand und Besitz.

Mindestmaß an Ungleichheit

Angesicht dieses Hintergrundes führt es nicht zum Kern des Problems, mit den Kategorien: Verdikt und Exkulpation, Schuld und Wiedergutmachung zu arbeiten und posthum Verantwortlichkeiten zu konstruieren. Alle geschichtliche Entwicklung vollzieht sich im dauernden Aufbau und Wechsel von Machtpositionen. Macht gerät immer zum Leidwesen der Schwächeren. Über die Modalitäten legitimer Machtanwendungen kann man streiten. Aber wenn Macht und Machtausübung grundsätzlich moralische Kategorien wären, müßten sie auch auf alle Bereiche des heutigen Lebens, einschließlich der demokratischen Staatsform, angewendet werden. Die Legitimität von Macht und Machtausübung grundsätzlich in Frage zu stellen bedeutet, elementare Prinzipien des Lebens zu verkennen. Es wäre ebenso lebensfremd wie das Postulat der Gleichheit, das implizit hinter vielen Forderungen nach der „neuen Ordnung“ steht. Leben basiert – wie Wettbewerb – auf einem bestimmten Mindestmaß an Ungleichheit.

Insoweit als sich noch auf der letzten UNCTAD-Konferenz in Santiago alle Vertreter der nahezu 150 Länder grundsätzlich für das Ziel der Wohlstandssteigerung und des wirtschaftlichen Fortschritts ausgesprochen haben, ist die Frage nach den

Chancen einer „neuen“ Weltwirtschaftsordnung zu einem großen Teil entschieden. Denn offensichtlich gibt es keine Möglichkeit, wirtschaftlichen Fortschritt zu erreichen, als über eine Industrialisierung im weitesten Sinne, über eine Aktivierung von Rationalität, Arbeitsteilung und Spezialisierung, letztlich also von Komponenten, die Marx als die Wurzel der Entfremdung des Menschen ansah. Die Alternative „morgens fischen, nachmittags jagen“ existiert de facto nicht, es sei denn, man akzeptiere Stillstand und Rückfall in bzw. Fortbestehen von absoluter Armut.

Umfangreiche Querschnittsuntersuchungen haben gezeigt, daß alle Länder, ob kapitalistisch oder sozialistisch, die sich für das allgemeine Ziel wirtschaftlichen Fortschritts entschieden haben, sich ziemlich genau in das natürliche „Muster“ des Wandels der Industriestrukturen einfügen. Es ist auch nicht ersichtlich, wie eine „neue Ordnung“ an diesem Tatbestand grundsätzlich etwas zu ändern vermöchte.

Verantwortung für die eigene Entwicklung

Der Welthandel wiederum ist weitgehend ein Reflex dieser „patterns“ der Entwicklung. Und so ist auch die Entwicklung der Handelsstruktur durch diesen Entwicklungsprozeß weitgehend vorgeprägt. Die Stellung des einzelnen Landes in diesem Gefüge von Tauschbeziehungen, aber auch die Chancen ihrer Veränderung sind abhängig von der Veränderung der ökonomischen Grundposition. Es gibt kein Gesetz, daß die Dynamik und die Macht immer auf seiten der heutigen Industrieländer bleiben muß. Vielmehr gibt es Anzeichen dafür, daß sich Rangverschiebungen größeren Stils anbahnen. Aber ob und wann das im einzelnen der Fall sein wird,

kann nicht Gegenstand von Resolutionen und Postulaten sein. Ob die heutigen Entwicklungsländer im Jahre 2000 tatsächlich zu 25 % oder mehr oder weniger am Weltmarkt für Industrieprodukte beteiligt sind, wird sich beantworten aus der relativen Veränderung ihrer entwicklungsabhängigen ökonomischen Position. Diesen Prozeß kann man beeinflussen, fördern oder hemmen, aber durch noch so feierliche Konferenzbeschlüsse nicht erzwingen.

Die „neue“ Ordnung wird auch darin der „alten“ ähneln, daß sich die einzelnen Länder nicht freikaufen können von der grundsätzlich eigenen Verantwortung für ihre Entwicklung. Entwicklung, wirtschaftlich, sozial und politisch, läßt sich weder heute noch künftig importieren oder aufpfropfen wie ein Apfelreis. Sie besteht vielmehr primär im geduldigen Gehen des langen Weges des „learning by doing“, d. h. im allmählichen Aufbau interner Wirtschaftskreisläufe und lokaler Märkte. Sie muß im Einklang stehen mit der Qualität der lokalen Produktions- und Nachfragepotentiale. Wo 70 % und mehr der Bevölkerung in und von der Landwirtschaft leben, kann wirtschaftliche Entwicklung nur an der bevorzugten Entwicklung dieses Bereichs ansetzen. Die Erfahrung, daß man das Pferd der Entwicklung nicht von hinten her aufzäumen kann, hat sehr viel Zeit und Geld erfordert. Sie hat Ärger eingebracht und den lokalen Dualismus gefördert. Ob es den devisaarmen und bevölkerungsarmen Ölländern gelingt, sich durch Überspringen dieser Regel einen dauerhaften Platz in der Weltwirtschaft zu erobern, bleibt abzuwarten, ist aber doch sehr zweifelhaft.

Fundamentalgesetz des Marktes

Die „neue Ordnung“, wie immer sie zustande kommen soll,

kann es sich außerdem mit Sicherheit nicht leisten, das Fundamentalgesetz des Marktes zu mißachten, die Tatsache nämlich, daß steigende Preise die Nachfrage zu vermindern und das Angebot zu erhöhen tendieren, wenn diese Erscheinungen spezifische Märkte betreffen.

Wie die Nachfrage im einzelnen reagiert, hängt von vielen Faktoren ab, wie kurz- und langfristiger Preiselastizität, vorhandenen Substitutionsbeziehungen etc. Niemand hat die Macht, die Reaktion der Nachfrage festzulegen. Bei steigenden Preisen wird das Angebot immer dann zu steigen tendieren – vorausgesetzt, es kann sich einigermaßen frei entfalten – wenn die höheren Preise besseren Marktchancen, nicht dagegen steigenden Kosten und Abgaben entspringen. Nimmt die Nachfrage das gestiegene Angebot nicht ab, kommt es zu Überschüssen, die die Preise drücken, das Angebot einschränken und so das Angebot der Nachfrage anpassen. In diesem flexiblen Ausgleich der Märkte liegt die einzigartige „logistische“ Funktion des Preises im Markt, die in ihrer Wirksamkeit noch von keinem Instrument übertroffen wurde. Daneben führt die rasche technologische Entwicklung zur fortlaufenden Kreierung neuer Güter; Produktzyklen wechseln einander ab; neue Güter kommen, alte verschwinden. Die Preise übernehmen eine entscheidend wichtige Steuerungsfunktion in diesem komplizierten, aber auch faszinierenden Spiel.

Hier das plumpe Mittel der Indexierung anzusetzen, wäre in der Konsequenz ähnlich, wie wenn man durch Amputation der Hypophyse die Funktion des Hormonhaushaltes regulieren möchte. Der europäische Agrarmarkt ist ein Schulbeispiel dafür, was geschieht, wenn eine Monsterbürokratie das Gesetz des

Marktes außer Kraft setzen will. Deren Praxis, übertragen auf viele Bereiche der Weltmarktebene, müßte zu Konsequenzen führen, im Vergleich zu denen das europäische Agrarproblem ein nettes Sandkastenspielchen wäre. Ob und wie weit die Betroffenen bereit wären, das mitzumachen und zu finanzieren, würde sich sehr bald zeigen.

Schlechte Erfahrungen

Das Problem der Bufferstocks ist kein Problem einer „neuen Ordnung“, sondern eine Neuaufgabe lang diskutierter, aber auch praktizierter Versuche. Die Grundidee ist richtig und begrüßenswert. Es bieten sich damit gewisse, sicherlich begrenzte Möglichkeiten, durch eine koordinierte Verkaufspolitik mit entsprechender Vorratshaltung sowohl die Erlössituation auf bestimmten Rohstoffmärkten zu verbessern wie auch die beträchtlichen und in diesem Maße höchst unerwünschten Preisschwankungen in Grenzen zu halten. Daß die Erfahrungen mit den bisherigen Bufferstocks fast durchweg negativ waren, sollte gegenüber allzu hochfliegenden Hoffnungen zur Vorsicht mahnen.

Ähnliches gilt für das Instrument finanzieller Ausgleichszahlungen und langfristiger Kontrakte sowie für Preis- und Mengenabkommen. Sie sind bereits vor zehn Jahren in extenso und in vielen Varianten diskutiert worden¹⁾. Obwohl man meinen könnte, erfolgversprechende Maßnahmen lägen hier in greifbarer Nähe, sind bedauerlicherweise kaum konkrete Schritte erfolgt.

Aus den schlechten Erfahrungen mit diesen meist mißglückten Anläufen, Markt für Markt in dieser Weise zu „ordnen“, und ermuntert durch das Ölbeispiel,

¹⁾ Einen knappen Überblick vermittelt z. B. die Schrift des Verfassers über: Zum Problem einer ökonomischen Ordnung der Rohstoffmärkte, Hamburg 1967.

ist die nunmehr erhobene Forderung erwachsen, nicht mehr einzelne Märkte, sondern in einem „integrated approach“ eine Generallösung für alle Rohstoffmärkte anzustreben. Wer sich allerdings die Schwerfälligkeit und häufige Unergiebigkeit großer Konferenzen und die Zersplitterung und Gegensätzlichkeit der Interessen der Beteiligten vor Augen führt, dem fällt es schwer zu glauben, daß einem so überzogenen Programm nicht ein ähnliches Scheitern beschieden sein wird wie ähnlich ehrgeizigen Plänen zur grundlegenden Kompensation von Terms of Trade – Entwicklungen, wie sie von Prebisch und anderen einst entworfen worden waren.

Abgesehen von den Fragen des Zustandekommens derartiger Vereinbarungen hängt ihr langfristiger Erfolg grundlegend davon ab, daß sie sich nicht gegen die Grundströmungen des Marktes richten. An der Mißachtung dieser Regel sind fast alle bisherigen Abkommen gescheitert. Diese können sich nie gegen die langfristigen Preis- und Mengenentwicklungen behaupten! Sie können vielmehr nur Erfolg haben, wenn sie sich innerhalb solcher Grundströmungen auf Korrekturen beschränken.

Handels- und währungspolitische Regelungen über die bestehenden hinaus sind möglich und wünschenswert. Sie schaffen zwar keine „neue Ordnung“ und sind auch keine Wundermittel, aber sie können Anpassungsprozesse unterstützen.

Notwendige interne Voraussetzungen

Über allen großen Deklarationen sollten die Rufer nach der „neuen Ordnung“ nicht vergessen, daß sie einen entscheidend wichtigen Hebel zur Errichtung einer langfristig anderen Weltwirtschaftsordnung in eigenen

Händen halten, indem sie die notwendigen internen Voraussetzungen für eine wirtschaftliche Entwicklung schaffen. In den meisten Entwicklungsländern gibt es viele Möglichkeiten, die Leistung der Wirtschaft zu steigern, ohne gewaltige Investitionen aufzuwenden, z. B. durch die Weckung von Initiative und Unternehmungsgeist, das Ergreifen organisatorischer Maßnahmen usw. Das Beispiel der VR China hat gezeigt, was in dieser Hinsicht möglich ist. Einsatz brachliegender Produktivkräfte für notwendige Infrastrukturmaßnahmen, Schaffung einer effizienten Verwaltung, Eindämmung der Korruption sind weitere unerläßliche Voraussetzungen. Kein Transferprozeß, keine Umverteilung und keine Indexbindung kann die Integration der Entwicklungsländer in eine funktionsfähige Weltwirtschaft bewirken, wo diese Voraussetzungen fehlen. Der stark betonte Autonomieanspruch aller Länder legt unmißverständlich klar, wo die Verantwortung dafür letztlich liegt.

Diese prinzipielle Verantwortlichkeit in praktische Politik umzusetzen ist wahrscheinlich ungewisser und wird ohne örtliche Revolutionen kaum möglich sein. Es ist die Folge des eingangs skizzierten historischen Prozesses, daß sich im Zuge der Durchdringung bestehender statischer Lebensformen durch aufkommende dynamische Zivilisationen sog. „Brückenköpfe“ bilden. Dahinter ist keine wie immer geartete bewußte Strategie zu vermuten, als vielmehr das Gesetz, nach dem die dynamische Lebens- und Wirtschaftsform angetreten ist.

Niemand vermag heute zu sagen, wie die alten autochthonen Lebensformen in den heutigen Entwicklungsländern heute aussehen würden ohne die Durchdringung durch die westliche Zivilisation. Sie würden sicher „anders“ aussehen, aber das

„Wie“ enthält wohl zumeist ein gutes Teil Spekulation. 200 Jahre sind im Kalendarium der Menschheitsgeschichte ein viel zu kurzer Zeitraum, als daß man annehmen dürfte, die archaischen Gesellschaften der meisten heutigen Entwicklungsländer hätten ohne die Berührung mit der westlichen Zivilisation zufällig im gleichen Zeitraum den Weg der Entwicklung gefunden, zumindest in dem Sinne, wie sie heute von allen diesen Ländern angestrebt wird. Eine starke Wahrscheinlichkeit spricht dafür, daß die krassen „Entwicklungsunterschiede“ so oder so aufgetreten wären. Ohne Zweifel sind durch den Zusammenprall der statischen und der dynamischen Gesellschaftsform viele Probleme entstanden oder erschwert. Doch letztlich sind das alles müßige Reflexionen! An die unabänderlichen Tatsachen historischer Entwicklungen den Maßstab des „Was wäre wenn“ anzulegen, hat noch kein Problem der Gegenwart lösen helfen.

Die Weltwirtschaft der Zukunft wird aus entwicklungsimmanenten Gründen wahrscheinlich weniger ein global-arbeitsteiliges System sein, sondern ein System von regional differenzierten Schwerpunkten²⁾. Es ist sogar möglich, daß zeitweilig die „autozentrierte Entwicklungsstrategie“ der angemessenere Weg dahin ist als der bisherige, der auf Globalintegration aller Teile ausgerichtet ist.

Die „alte Ordnung“ ist sicher verbesserungsbedürftig und verbesserungsfähig. Der große Wurf einer „neuen Ordnung“, wie man sie sich häufig vorstellt, ist ein Phantom. In der postulierten Form kann es sie nicht geben. Der Irrtum, es gebe sie doch, kann allerdings leicht ein Trümmerfeld schaffen, das beide, die „alte“ und die „neue“ Ordnung, unter sich begräbt.

²⁾ Siehe dazu A. L e m p e r: Handel in einer dynamischen Weltwirtschaft, München (Weltforum-Verlag) 1974.