

Porzner, Konrad; Donges, Juergen B.; Tetzlaff, Rainer

Article — Digitized Version

Wende in der Entwicklungspolitik?

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Porzner, Konrad; Donges, Juergen B.; Tetzlaff, Rainer (1982) : Wende in der Entwicklungspolitik?, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 62, Iss. 1, pp. 7-17

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/135636>

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.

Wende in der Entwicklungspolitik?

Drei Jahrzehnte Entwicklungspolitik haben die Situation der Entwicklungsländer nicht wesentlich verbessert. Die Lage in den ärmsten Entwicklungsländern hat sich eher noch verschlechtert. Könnten die Probleme der Dritten Welt mit mehr Marktwirtschaft und einer stärkeren Betonung der Eigenanstrengungen in diesen Ländern besser gelöst werden? Ist mit dem Amtsantritt von Präsident Reagan und seit der Nord-Süd-Gipfelkonferenz von Cancun eine Wende in diese Richtung festzustellen?

Konrad Porzner

Kontinuität und langer Atem sind nötig!

Die Bundesregierung hat im Juli 1980 die entwicklungspolitischen Grundlinien beschlossen. Sie sind die Grundlage für die Zusammenarbeit der Bundesregierung mit den Entwicklungsländern. Diese entwicklungspolitischen Grundlinien wurden auf der Grundlage der Erfahrungen von 20 Jahren Entwicklungspolitik und der weltwirtschaftlichen und weltpolitischen Veränderungen der letzten Jahre erarbeitet und ziehen daraus entsprechende Konsequenzen.

Ziel der deutschen Entwicklungspolitik ist die Förderung der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung in den Ländern der Dritten Welt. Diese Entwicklung erfordert Maßnahmen sowohl in den Entwicklungsländern als auch in den Industrieländern sowie eine Weiterentwicklung und Verbesserung der internationalen Wirtschaftsbeziehungen. Für alle Entwicklungsbemühungen sind Kontinuität und langer Atem nötig. Nichts wäre schädlicher als auf kurzfristige Effekte angelegte Änderungen.

Eine Betrachtung der abgelaufenen zwei Entwicklungsdekaden der Vereinten Nationen zeigt, daß beachtliche Fortschritte erreicht wurden, es aber auch Rückschläge und Fehlentwicklungen gegeben hat.

Fortschritte

Fortschritte sind bei vielen Ländern, in einigen Sektoren, aber auch in Bereichen der Nord-Süddiskussion zu verzeichnen. So hat sich das Pro-Kopf-Einkommen aller Entwicklungsländer seit 1950 verdoppelt. In der abgelaufenen 2. Entwicklungsdekade (1971-80) hat das zusammengefaßte jährliche Wirtschaftswachstum (Bruttosozialprodukt) der Dritten Welt (einschließlich OPEC- und Schwellenländer) mit 5,3 % einen höheren Wert erreicht als das der Industrieländer mit 3,1 %. Auch der Anstieg des Bruttosozialprodukts pro Kopf weist im Durchschnitt mit 2,8 % einen höheren Wert auf als das der Industrieländer mit 2,4 %. Die Durchschnittszahlen verdecken zwar große Unterschiede in den Ländern

und zwischen den Ländern und Ländergruppen, sind jedoch insgesamt dennoch bemerkenswert.

Eine Gruppe von Entwicklungsländern, die sogenannten Schwellenländer, hat mit ständig hohen und über den Industrieländern liegenden Wachstumsraten erhebliche wirtschaftliche Erfolge erzielt. Der Hunger konnte zumindest regional in Asien durch eine konsequente Agrar-, Preis- und Vorratspolitik eingedämmt werden. Ein Erfolg im Bildungswesen ist darin zu erkennen, daß die Quote der Erwachsenen in Entwicklungsländern mit Lese- und Schreibkenntnissen von 1950 bis 1980 von 30 % auf 50 % gestiegen ist. Der Anteil der Kinder im Grundschulalter, die eine Schule besuchen, stieg von 47 % im Jahr 1960 auf 64 % im Jahr 1977 an. Dieser Bereich ist deswegen so wichtig, weil hier von Grund auf die Ausbildung des Menschen, die beste „Investition“, erfolgreich ausgeweitet wurde.

Im multilateralen Bereich ist die Verabschiedung einer neuen inter-

nationalen Entwicklungsstrategie der Vereinten Nationen für die dritte Dekade hervorzuheben. Sie enthält erstmals auch Forderungen an die Entwicklungsländer und soziale Indikatoren, zahlreiche Elemente eines Grundbedürfniskonzepts und die Notwendigkeit bevölkerungspolitischer Maßnahmen. Auch werden die Bedeutung von Landreform und Genossenschaftswesen hervorgehoben, ebenso der Gesichtspunkt der Verteilungsgerechtigkeit und der Teilhabe der Gesamtbevölkerung am Entwicklungsprozeß.

Die Bemühungen um die Eröffnung globaler Verhandlungen auf Gebieten wie Rohstoffe, Energie, Handel, Entwicklung, Währung und Finanzen gehen weiter. Das Gipfeltreffen von Cancún hat einen wichtigen Impuls für die globalen Verhandlungen gegeben.

Rückschläge

Leider sind auch *Rückschläge* und *Fehlentwicklungen* zu verzeichnen.

Die Zahl der absolut Armen hat sich kaum verringert; eine Wende ist nicht zu erwarten. Die Öleinfuhren aller Entwicklungsländer einschließlich der europäischen Entwicklungsländer ist von 8 Mrd. Dollar im Jahre 1973 auf fast 70 Mrd. Dollar im Jahre 1980 gestiegen. Die Zahlungsbilanzen und damit die Zahlungsfähigkeit der betroffenen Länder hat sich dementsprechend verschlechtert.

Für die Mehrzahl der Entwicklungsländer hat sich das Wirtschaftswachstum verlangsamt, die Gruppe der ärmeren Länder weist besonders ungünstige Indikatoren ohne erkennbare Trendwende auf. Immer mehr Entwicklungsländer geraten in steigende Abhängigkeit von Nahrungsmittelimporten. Ökologische Schäden in weiten Teilen der Welt durch Abholzung und

Überweidung nehmen zu. Die Rüstungsausgaben der Entwicklungsländer sind stark gewachsen. Landflucht und Verstädterung haben besorgniserregende Ausmaße.

In den Anfängen der Entwicklungshilfe hat man sich raschere Erfolge beim Aufbau nationaler Volkswirtschaften in den Entwicklungsländern versprochen. Entwicklungshilfe sollte wichtige Engpässe überbrücken, um in den Entwicklungsländern ein sich selbst tragendes Wirtschaftswachstum zu erreichen. Eine Verbesserung der Lebensverhältnisse der Bevölkerung sollte sich mehr oder weniger automatisch einstellen, sobald das wirtschaftliche Wachstum genügend Eigendynamik erreicht hat.

Schon Ende der sechziger Jahre wurde erkennbar, daß diese Erwar-

tungen zu optimistisch waren. Viele Entwicklungsländer hatten zwar wirtschaftliche Erfolge erzielt, die durch Entwicklungshilfe begünstigt worden waren; andere Entwicklungsländer konnten solche Erfolge nicht aufweisen, insbesondere trat die erwartete Verbesserung der Lebensbedingungen breiter Bevölkerungsschichten nicht ein, oft war der Prozeß von einer wachsenden Einkommensungleichheit in den einzelnen Staaten selbst begleitet oder durch politische Umstürze, Kriege, Bürgerkriege infolge Stammesrivalitäten, Flüchtlingsströme oder fehlgeleitete wirtschaftspolitische Konzeptionen unterbrochen oder gar zunichte gemacht.

Die deutsche Entwicklungspolitik hat hieraus Konsequenzen gezogen. Das Ziel der sozialen Entwicklung wurde der wirtschaftlichen Entwicklung nicht mehr nachgeordnet, sondern gleichgestellt. Die landwirtschaftliche Entwicklung wurde stärker betont, ebenso die Bedeutung von Bildung und Ausbildung als Faktor im Entwicklungsprozeß. Besonders hervorzuheben ist schließlich die Befriedigung von Grundbedürfnissen. Die Bekämpfung der absoluten Armut ist vorrangige Aufgabe der deutschen Entwicklungspolitik. Daraus ist abzulesen, daß die Entwicklungspolitik flexibel auf sich abzeichnende Fehlentwicklungen reagiert und aus Erfahrungen gelernt hat.

Schwerpunkte

Die deutsche Entwicklungspolitik hat eindeutig fachlich Schwerpunkte gesetzt. Bei der Zusammenarbeit haben die Bereiche ländliche Entwicklung, Energie und Schutz der natürlichen Ressourcen Vorrang.

□ Bei der ländlichen Entwicklung, deren Ziel die Strukturverbesserung ländlicher Regionen durch Aufbau einer produktiven und diver-

Die Autoren
unseres
Zeitgesprächs:

Konrad Porzner, 46, ist Staatssekretär im Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit.

Prof. Dr. Juergen B. Donges, 41, ist Leiter der Forschungsabteilung Entwicklungsländer und Weltwirtschaft des Instituts für Weltwirtschaft an der Universität Kiel und Mitglied des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit.

Prof. Dr. Rainer Tetzlaff, 41, lehrt Internationale Politik und Dritte-Welt-Politik am Institut für Politische Wissenschaft der Universität Hamburg.

sifizierten Landwirtschaft ist, wird vor allem kleinbäuerlichen Betrieben und landlosen Armen geholfen. Ziel ist die Entwicklung einer eigenständigen Ernährungsbasis der Entwicklungsländer.

□ Die Zusammenarbeit im Bereich Energie erstreckt sich vor allem auf Energieplanung sowie auf die Erkundung und Erschließung der Energiereserven. Hierdurch soll die Abhängigkeit von importiertem Erdöl verringert werden. Der Entwicklung angepaßter Technologien zur Nutzung nicht-erschöpflicher Energiequellen (Sonne, Wind) kommt besondere Bedeutung zu.

□ Beim Schutz der natürlichen Ressourcen geht es um die Erhaltung von Ökosystemen. Zunehmende Erosion und Wüstenbildung durch armutsbedingte zerstörerische Landnutzung, z. B. durch Abholzung, sollen aufgehalten und wenn möglich durch Wiederaufforstungsprogramme in ihrer Wirkung abgeschwächt werden.

Außer diesen drei vorrangigen Bereichen widmet die Bundesregierung dem Ausbau des Erziehungs- und Bildungswesens in den Entwicklungsländern besondere Aufmerksamkeit.

Diese Förderbereiche beschreiben auch aus der Sicht unserer Partner in den Entwicklungsländern wichtige, gemeinsam anzugehende Aufgaben für die Zukunft. Dies gilt für die bilaterale ebenso wie für die multilaterale Zusammenarbeit, wo die Bundesregierung entsprechende Ziele der multilateralen Organisationen und Programme unterstützt (z. B. Weltbank).

Eigenanstrengungen

Die entwicklungspolitische Zusammenarbeit, verstanden als partnerschaftliches Bemühen um wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt im Entwicklungsland, wäre

aussichtslos ohne Engagement dieses Landes. Eigene Anstrengungen der Entwicklungsländer für ihre Entwicklung sind die Grundlage erfolgreicher Entwicklungspolitik. Eigenanstrengungen können sich in sozialen und wirtschaftlichen Reformen manifestieren, wie der Bericht der „unabhängigen Kommission für internationale Entwicklungsfragen“ nachdrücklich betont, im Aufbau entwicklungsfördernder (z. B. Planungskapazitäten, Bodenreform) und im Abbau entwicklungshemmender (Korruption, hohe Vermögensungleichheit) Strukturen.

Allerdings ist gerade hier zu beachten, daß ein Dialog mit Entwicklungsländern über deren eigene Anstrengungen, z. B. auf dem Gebiet sozialer Reformen, für sie politisch sehr empfindliche Bereiche berühren kann und daß solche Fragen nur bei einem guten Verhältnis zwischen den beteiligten Regierungen angesprochen werden können. Auch soll nicht der Vorwurf der Einmischung in innere Angelegenheiten an die Adresse des Geberlandes ausgelöst und das Gegenteil des Angestrebten erreicht werden. Für die Erörterung solcher Fragen können zunächst vor allem multilaterale Einrichtungen wie z. B. beim UN-Bevölkerungsprogramm in Betracht kommen.

Rolle der Privatwirtschaft

Die öffentliche Entwicklungshilfe wird ihre zentrale Rolle für die Zusammenarbeit, insbesondere mit den am wenigsten entwickelten Ländern, zu spielen haben.

Unbeschadet der Rolle der öffentlichen Hilfe gewinnt die Einbeziehung der Privatwirtschaft in die Entwicklungsbemühungen zunehmend an Bedeutung. Zusätzliche privatwirtschaftliche Tätigkeiten zu den öffentlichen Maßnahmen werden nicht nur begrüßt, sondern sie

sind notwendig. Die Schwellenländer können von dieser Zusammenarbeit am meisten profitieren. Die Bundesregierung unterstützt deswegen die private Investitionstätigkeit in Entwicklungsländern durch ein breit gefächertes Instrumentarium.

In der Entwicklungspolitik der USA ist keine grundsätzliche Kursänderung gegenüber früheren Jahren zu erwarten. Die öffentliche Entwicklungshilfe vor allem gegenüber den ärmsten Entwicklungsländern wird fortgesetzt und nicht durch privatwirtschaftliche Initiative ersetzt werden. Wünschenswert wäre, daß die USA auf diesem Gebiet ihre Leistungen steigern würden.

Wünschenswert wäre vor allem ein Kurswechsel der zweiten Weltmacht, der Sowjetunion, nämlich weniger Militärausrüstung und Militärberater und mehr Entwicklungshilfe. Würde die Sowjetunion den Standard der amerikanischen Entwicklungshilfe erreichen, wäre vielen Entwicklungsländern geholfen.

Scheinerfolge

Entwicklungsländer wie Industrieländer lernen bei der Entwicklungszusammenarbeit, die von Land zu Land je nach dessen Gegebenheiten unterschiedliche Formen und Inhalte aufweist, im Laufe der Jahre dazu.

Aus diesem Lernprozeß sind – wie bereits geschehen – auch künftig entsprechende Folgerungen für die Zusammenarbeit zu ziehen. Zu vermeiden sind jedoch – wie eingangs gesagt – hektische und nur kurzfristige Änderungen, die nur Scheinerfolge bringen. Damit wird weder den Interessen der Entwicklungsländer noch denen der Industrieländer gedient, sondern eher ein kontinuierlicher Prozeß der Zusammenarbeit gestört.

Für die deutsche Entwicklungspolitik kommt es darauf an, die Politik der Zusammenarbeit mit der Dritten Welt kontinuierlich fortzusetzen. Wir werden verstärkt Regierungen und gesellschaftliche Kräfte unterstützen, die sich die Verwirklichung des sozialen Fortschritts und der sozialen Gerechtigkeit sowie die

Wahrung der Menschenrechte zum Ziel gesetzt haben. Wir halten fest an unserer Auffassung, daß die Unabhängigkeit der Länder der Dritten Welt ein wesentliches Element des Weltfriedens und der Stabilität ist. Wir bejahen die eigenständige Rolle der blockfreien Länder und arbeiten mit ihnen wirtschaftlich und poli-

tisch auf der Grundlage gleichberechtigter Partnerschaft und in gegenseitiger Achtung sowie kultureller Eigenständigkeit zusammen. Wir sind uns dabei bewußt, daß Entwicklungspolitik sich nicht an den Fortschrittsleitbildern hochindustrialisierter Gesellschaften ausrichten kann.

Juergen B. Donges

Für eine effizienzorientierte Entwicklungspolitik

Die öffentliche Entwicklungshilfe, die westliche Industrienationen den Ländern der Dritten Welt seit nunmehr drei Jahrzehnten gewähren, sorgt laufend für Gesprächsstoff, und nicht immer im guten. Eine mögliche Erklärung hierfür liegt in der Vielzahl der Ziele, an denen die Entwicklungshilfe orientiert wird: Unsere Regierungen suchen den außenpolitischen Erfolg (Eindämmung kommunistischer Ideologien, Schwächung oder Stärkung von autoritären Regimen), lassen sich moralisch in die Pflicht nehmen (Wiedergutmachung für im Kolonialzeitalter angeblich zugefügtes Unrecht), dokumentieren humanitäres Verantwortungsbewußtsein (Überwindung von Armut, Hunger und Not) und verfolgen handfeste ökonomische Interessen (Erschließung von Absatzmärkten, Sicherung von Rohstoffquellen). Mal beherrscht das eine, mal das andere Ziel das entwicklungspolitische Handeln. Eine mittel- und langfristige klare entwicklungspolitische Linie kommt dabei aber nur schwer zustande.

Weil das Zielbündel so breit gefächert ist, gibt es auch keinen wissenschaftlich kohärenten Rahmen,

aus dem heraus Entwicklungspolitik widerspruchsfrei und erfolversprechend formuliert werden könnte. Wissenschaftliche Erkenntnisse sind in der Regel nur gefragt, wenn sie das politische Vor-Urteil stützen; ansonsten werden sie verdrängt, für „unrealistisch“ erklärt, als „theoretisch“ bespöttelt, als „ökonomisch“ abgetan oder als „zynisch“ gebrandmarkt.

Es muß sich schon viel Enttäuschung unter den entwicklungspolitischen Verantwortlichen darüber aufstauen, daß – gemessen an hochgesteckten Erwartungen – so wenig erreicht worden ist, und es muß eine angespannte Haushaltssituation entstehen, die zu Ausgabenkürzungen auch im Bereich der Entwicklungshilfe zwingt, bevor konkretes und erprobtes Wissen in der Entwicklungspolitik genutzt wird und Wunschvorstellungen oder versteckte Ideologien an Gewicht verlieren. In einer solchen Phase scheinen wir uns jetzt zu befinden, jedenfalls soweit es die gesamtwirtschaftlichen Aspekte der Entwicklungspolitik angeht (von denen allein im folgenden die Rede sein wird).

Zu dem konkreten und erprobten Wissen gehört die Erkenntnis, daß der Schlüssel zur wirtschaftlichen Entwicklung in den Entwicklungsländern selbst liegt. Selbst wenn die Industriestaaten großzügig Entwicklungshilfe leisteten, Technologien bereitstellten, zur Rohstoffpreisstabilisierung beitrügen und Marktzugangserleichterungen einräumten, kann es dauerhaften wirtschaftlichen Fortschritt in der Dritten Welt nur geben, wenn dort eine entwicklungsfördernde Wirtschaftspolitik betrieben und individuelles Erfolgsstreben belohnt wird. Geschieht dies, dann zeigt sich auch schnell, daß die Weltwirtschaft kein Nullsummen-Spiel ist, bei dem die Entwicklungsländer von den Industriestaaten ausgenutzt (manche sagen: ausgebeutet) werden und infolgedessen im weltwirtschaftlichen Wachstumsprozeß notwendigerweise zurückfallen müssen.

Es ist immerhin bemerkenswert, daß die Entwicklungsländer (insgesamt betrachtet) drei Jahrzehnte lang schnelleres wirtschaftliches Wachstum verzeichnen konnten als die Industriestaaten. Das reale Bruttosozialprodukt stieg dort im

Zeitraum 1950-1980 um jahresdurchschnittlich 5,5 % (gegenüber 4,2 % bei uns). Für dieses Wachstumstempo gibt es keine historischen Vergleiche, auch nicht unter den heutigen Industriestaaten, als diese noch „Entwicklungsländer“ waren. Daß das Pro-Kopf-Einkommen in der Dritten Welt dennoch etwas langsamer stieg als bei uns (jahresdurchschnittlich 3 % statt 3,2 % im Zeitraum 1950-1980), ist das arithmetische Ergebnis des generativen Verhaltens der dort lebenden Menschen. Auch wenn in vielen Entwicklungsländern Armut und Not herrschen, ist es schlechthin unredlich, der Öffentlichkeit die Dritte Welt als einen Länderblock darzustellen, der im stationären Zustand verharrt.

Noch aufschlußreicher ist, was sich hinter diesen globalen Wachstumsraten an Ländererfahrungen verbirgt: Die Pro-Kopf-Einkommen zwischen den Entwicklungsländern streuen stärker als die zwischen Industriestaaten, und diese Streuung

hat in den vergangenen zwanzig Jahren kräftig zugenommen, während sie in bezug auf die Industrieländer abgenommen hat. Die Einkommensunterschiede in der Dritten Welt haben im Zeitablauf beileibe nicht deshalb zugenommen, weil einige Länder mehr und andere weniger Entwicklungshilfe erhalten hätten. Statistisch läßt sich ohnehin kein gesicherter positiver Zusammenhang zwischen Wachstumstempo und Ausmaß des Ressourcentransfers nachweisen. Die größer gewordenen Entwicklungsunterschiede in der Dritten Welt erklären sich vielmehr daraus, daß eine Reihe von Ländern sich auf ihre eigenen Kräfte besannen, Lernfähigkeit und Leistungsmotivationen förderten, für ein fruchtbares Investitionsklima sorgten, Außenkontakte suchten, Wissensimport betrieben und Spezialisierungsvorteile im Welthandel voll nutzten.

Es ist hinlänglich bekannt, daß Japan, vor dreißig Jahren noch weit hinter den westlichen Industriena-

tionen herhinkend, nach diesem Muster verfahren ist. Auf diesen Hinweis wird geantwortet, daß Japan nicht repräsentativ sei. Wenn Entwicklungsländer diesem Vorbild nacheifern und Erfolg haben, ist von „Spezialfällen“ die Rede, die anderswo in der Dritten Welt nicht wiederholbar seien. Übersehen wird dabei, daß es innerhalb der heutigen Schwellenländer Vorreiter (wie Hongkong, Singapur) und Nachzügler (erst Südkorea und Taiwan, später Israel und Brasilien beispielsweise) gibt und daß selbst in klassischen Rohstoffländern Aufholprozesse möglich sind (Malaysia, Elfenbeinküste). Was diese und andere aufstrebende Entwicklungsländer unmißverständlich belegen, sind die gewaltigen Einwirkungsmöglichkeiten der nationalen Politik, wenn es darum geht, wirtschaftliches Wachstum zu stimulieren und produktive Arbeitsplätze zu schaffen, und zwar auch dann, wenn externe Schocks (Ölpreissteigerungen, Importprotektionismus in den Industrieländern) die weitere Ent-

VERÖFFENTLICHUNGEN DES HWWA-INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG-HAMBURG

NEUERSCHEINUNG

Hans-Harald Schumacher, Heinz-Dietrich Ortlieb (Hrsg.)

SOZIO-ÖKONOMISCHE ASPEKTE VON TROPENKRANKHEITEN IN AFRIKA

Die Bedrohung von Gesundheit und Arbeitskraft durch Tropenkrankheiten dürfte für die Entwicklungschancen afrikanischer Länder von besonderer Bedeutung sein. Das Afrika-Kollegium, ein Zusammenschluß von afrikakundigen Wissenschaftlern und Wirtschaftspraktikern, veranstaltet seit 1976 alljährlich ein öffentliches Symposium in Hamburg. Die Veranstaltung des Jahres 1981 stand unter dem Thema „Sozio-ökonomische Aspekte von Tropenkrankheiten in Afrika“. Die einzelnen Referate zu diesem entwicklungspolitisch wichtigen Thema sollen hiermit in Buchform der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden.

Großoktav, 145 Seiten, 1981, Preis brosch. DM 19,50

ISBN 3-87895-215-5

V E R L A G W E L T A R C H I V G M B H - H A M B U R G

wicklung empfindlich zu stören drohen. Aus diesen Erfahrungen sollte unsere Entwicklungspolitik Lehren ziehen.

Entwicklungspolitische Auflagen

Der Lehrsatz lautet: Entwicklungshilfe mit Effizienzaufgaben versehen. Die Regierungen der Entwicklungsländer sollen zum Beispiel

- einzelne Bevölkerungsteile nicht diskriminieren, verfolgen oder vertreiben; denn meistens handelt es sich um besonders unternehmungsfreudige Gruppen im Handel, in der Landwirtschaft und in der Industrie, so daß eine Einengung der Tatkraft unweigerlich die gesamtwirtschaftliche Produktivität mindert;
- bei einer Förderung des wirtschaftlichen Wachstums eventuell auftretenden Inflationstendenzen nicht freien Lauf lassen oder sie gar nähren; denn bei anhaltendem Geldwertschwund sinkt die Sparneigung, nehmen die Fehlinvestitionen zu und entstehen chronische Zahlungsbilanzdefizite mit der Folge, daß das Land dann Wachstumspausen einlegen und eine zunehmende Arbeitslosigkeit hinnehmen muß;
- von Eingriffen in die inländischen Faktor- und Gütermärkte, die die Preisrelationen und die Allokation der Produktivkräfte nur verzerren, absehen; denn Mindestlohngeetze und Zinssubventionen ermuntern zu kapitalintensiven Produktionsweisen, die den Beschäftigungsgrad drücken, während Höchstpreisvorschriften für Güter (Nahrungsmittel, Mineralölprodukte) und Dienstleistungen (Transportwesen) chronische Angebotsengpässe hervorrufen;
- handelspolitische Protektion auf Fälle beschränken, für die mit gu-

tem Grund das „Erziehungszollargument“ herangezogen werden kann; denn anderenfalls wird die Produktionsstruktur übermäßig binnenmarktlastig, bleiben Skalenerträge ungenutzt und gerät der Produktivitätsfortschritt ins Stocken;

- alle sich bietenden Spezialisierungschancen im Welthandel, also auch im Süd-Süd-Handel, entschlossen nutzen; denn dann stellt die Enge des Inlandsmarktes keine Bremse für das Wachstum von Unternehmen und Volkswirtschaft dar, vergrößern Devisenerlöse aus dem Exportgeschäft die Importkapazität und damit auch den Investitionsspielraum des Landes und wird durch Wettbewerb der wachstumsnotwendige Strukturwandel begünstigt;
- ausländischen Investoren, auch solchen aus anderen Entwicklungsländern, mehr als bislang (und vor allem mehr als geplant) Eigentumschutz gewähren; denn anderenfalls verschlechtert das Land seine Standortqualitäten für ausländisches Kapital und setzt seine Kreditwürdigkeit auf internationalen Kapitalmärkten aufs Spiel mit der Folge, daß das wirtschaftliche Wachstum und die Schaffung von Arbeitsplätzen schnell an die Grenzen unzureichender Sachkapitalbildung und mangelnder technologischer Ausstattung stoßen.

Stärkung der Marktkräfte

Alles in allem geht es darum, die Marktkräfte im Entwicklungsprozeß zu stärken und wirtschaftspolitisch induzierte Investitionsrisiken zu minimieren. Die Regierungen in den Entwicklungsländern sollen veranlaßt werden, die Folgen ihrer eigenen Wirtschaftspolitik im voraus zu bedenken und gegebenenfalls dafür einzustehen. So etwas bezeichnet man als Verantwortungsethik. Der Einwand, hier handle es sich

um die Einmischung in „innere Angelegenheiten“ souveräner Staaten, sticht nicht. Natürlich soll kein Entwicklungsland gezwungen werden, öffentliche Entwicklungshilfe anzunehmen, wenn die Regierung nicht zusichern will oder kann, daß es eine entwicklungsorientierte Wirtschaftspolitik betreiben wird. Es darf aber auch nicht erwarten können, daß die Bürger in den Industriestaaten schlichtes Mißwirtschaften oder eine Politik der bewußten Produktivitätsminderung im nachhinein honorieren werden. Altruismus und Mäzenatentum haben ihre Grenzen. Im übrigen wird in zahlreichen Entwicklungsländern, insbesondere in den sogenannten Erfolgsländern, dem Preismechanismus schon längst eine maßgebliche Lenkungsfunktion eingeräumt; und die Wirtschaftspolitik setzt dort mehr auf Leistungsanreize denn auf Ge- oder Verbote.

Der Vorwurf der Einmischung würde ohnehin etwas merkwürdig anmuten, wenn wir sehen, wie heftig bei uns darüber gestritten wird, ob bestimmte Verwendungen der Entwicklungshilfe (insbesondere die Produktion oder der Kauf von Rüstungsgütern) vertraglich ausgeschlossen werden sollen. Das Unbehagen über eine Zweckentfremdung der Entwicklungshilfe ist zwar verständlich. Doch ist es ein Irrtum, zu glauben, daß bei einem streng entwicklungsorientierten Einsatz der Entwicklungshilfe, der unter Umständen durch entsprechende Vergabeauflagen erzwungen wird, die Zweckentfremdung nicht stattfinden würde. Wenn ein Entwicklungsland es so will, kann es den durch die Entwicklungshilfe erweiterten Manövrierspielraum auch für nicht-entwicklungspolitische Zwecke nutzen. In jedem Fall werden inländische Ressourcen freigesetzt, die anderweitige Verwendung finden können. Analoges gilt auch für

Warenhilfen, insbesondere die Nahrungsmittelhilfe. Die Regierung, die diese Hilfe erhält, kann die Nahrungsmittel auf dem inländischen Markt verkaufen (statt sie an die Bedürftigen kostenlos weiterzuleiten), auf diese Weise die Nahrungsmittelhilfe in eine zinslose finanzielle Zuwendung umwandeln und hiermit andere Güter kaufen. Beispiele für derartige mit der Entwicklungshilfe verbundene „Freisetzungseffekte“ sind nicht schwer zu finden und können den entwicklungspolitischen Instanzen bei uns eigentlich nicht unbekannt sein.

Zurückhaltung bei der Grundbedürfnisstrategie

Will man den trotz aller Anstrengungen noch sehr armen Entwicklungsländern helfen, so mag es als nicht angebracht angesehen werden, bei der Mittelvergabe Effizienzkriterien in den Vordergrund zu stellen. Es ginge dann allerdings nicht mehr um Entwicklungshilfe, sondern vielmehr um Sozialhilfe, die dazu beitragen soll, daß Grundbedürfnisse der Menschen (zum Beispiel Ernährung, Bekleidung, Wohnung, medizinische Versorgung, Ausbildung) gedeckt werden. Diese Zielsetzung bedeutet aber auch, daß die internationale Sozialhilfe nicht, wie es noch allgemeinem Brauch entspricht, unbedingt an Regierungen gezahlt wird. Damit den notleidenden Menschen geholfen werden kann, müßte die Hilfe direkt spezialisierten Organisationen in dem jeweiligen Entwicklungsland zufließen, die dann die Verteilung übernehmen. Ähnlich müßte bei jeder Art von Katastrophenhilfe verfahren werden.

Die öffentliche Entwicklungshilfe jedoch vorrangig als Beitrag zu einer Grundbedürfnisstrategie zu konzipieren, ist nicht unproblematisch. Wir wissen nach wie vor nicht, was sinnvollerweise alles als

Grundbedürfnis zu definieren ist, und welche die Minimumstandards sind, bei denen diese Bedürfnisse als befriedigt anzusehen sind. Auch ist die statistische Erfassung der befriedigten und der unbefriedigt gebliebenen Grundbedürfnisse der Menschen in der Dritten Welt alles andere als zuverlässig. Unter diesen Umständen läßt sich kaum eine Strategie zur Befriedigung von Grundbedürfnissen konsistent formulieren; wird dennoch hierfür Entwicklungshilfe gewährt, so bleiben die Erfolgsaussichten ungewiß.

Zudem wird häufig übersehen, daß gerade in armen Ländern die Grundbedürfnisstrategie Entwicklung verlangsamen oder ganz verhindern kann. Denn wenn bei niedrigen Realeinkommen Ressourcen überwiegend beansprucht werden, um Gegenwartskonsum zu ermöglichen, bleibt die Investitionstätigkeit gering. Ohne produktive Investitionen kann sich jedoch die gesamtwirtschaftliche Produktionsstruktur nicht so wandeln, daß wirtschaftliches Wachstum stattfindet. Hinzu kommt, daß die Aussicht auf ständige Befriedigung von Grundbedürfnissen durch externe Hilfe die Menschen dazu verleiten kann, mit Eigenanstrengungen zurückzuhalten. Deshalb sollte bei der öffentlichen Hilfe immer wieder aufs Neue geprüft werden, ob es dem Entwicklungsland nicht mehr nützt, wenn es die Verwirklichung einiger Grundbedürfnisziele in die Zukunft verschiebt und erst einmal die Spar- und Sachkapitalbildung anspornt. Besteht im konkreten Fall Grund für eine solche Vermutung, dann müßten wieder die oben erwähnten entwicklungspolitischen Auflagen zum Zuge kommen, auch wenn es sich um ein armes Land handelt. Manche wirtschaftspolitische Fehlentwicklung, die anderswo stattgefunden hat, könnte so vermieden werden.

Selbst wenn die Regierungen in der Dritten Welt einsehen würden, daß offene Märkte und Wettbewerb einen wichtigen Antrieb für wirtschaftliche Entwicklung darstellen, werden sie vielfach zögern, wirtschaftspolitisch entsprechend zu handeln. Zu viele wirtschaftliche Aktivitäten genießen das Treibhausklima staatlichen Schutzes, vor allem vor Auslandskonkurrenz, den man ohne Gefahr für wirtschaftliches Wachstum und Beschäftigungsgrad nicht ohne weiteres abrupt entziehen kann. Der überdies chronische Mangel an internationaler Liquidität, der für zahlreiche Entwicklungsländer charakteristisch ist, wird, begründet oder nicht, ebenfalls als Argument gegen eine Importliberalisierung ins Feld geführt.

Übergangsprobleme

Nun muß die wirtschaftspolitische Neuorientierung nicht über Nacht erfolgen. Ein allmähliches Vorgehen, nach einem im voraus glaubwürdig angekündigten Fahrplan, kann, wie die Erfahrung mehrerer Aufholländer zeigt, die Übergangsprobleme nachhaltig entschärfen. Die Entwicklungshilfe der Industriestaaten kann helfen, die bei einer Importliberalisierung befürchteten und vom Wechselkursmechanismus nicht zu bewältigenden (zusätzlichen) Zahlungsbilanzschwierigkeiten zu mildern. Und wenn dann komplementäre Einfuhren (Rohstoffe, Zwischenprodukte, Investitionsgüter) getätigt werden können, dürften die Zukunftserwartungen von Investoren positiv beeinflusst werden, zumal wenn das Vertrauen darauf steigt, daß die Regierung den neuen wirtschaftspolitischen Kurs durchzuhalten vermag.

Das Umdenken bei uns wird ebenfalls zunächst durch Kritik und Ablehnung der hier gegebenen Anregungen erschwert sein. Zu sehr

hat sich gerade in der Entwicklungspolitik Gesinnungsethik breitgemacht, zu sehr wird der „gute Wille“ beschworen, auf den auch die Brandt-Kommission mit ihrem Nord-Süd-Bericht aus dem Jahre 1980 noch einmal vehement ge-

setzt hat. Doch steht zu hoffen, daß die allenthalben leeren Haushaltskassen die Anpassung des entwicklungspolitischen Bewußtseins bei uns an die Wirklichkeit in den Entwicklungsländern beschleunigt. Wenn die Knappheit der Mittel zu-

nimmt, ist es ohnehin geboten, alle Möglichkeiten der Effizienzsteigerung in der Entwicklungshilfe konsequent auszuschöpfen. Hierzu bedarf es nicht eines Kartells international konzentrierter Aktionen; schlichtes Vormachen genügt.

Rainer Tetzlaff

Utopien und Realitäten

Wie kaum ein anderer Politikbereich schwankt die Beurteilung der Entwicklungspolitik im öffentlichen Bewußtsein zwischen Skepsis und Enttäuschung einerseits und immer neuen Hoffnungen auf eine „Wende“ zum Besseren andererseits. Seit einigen Jahren ist nun schon der Nord-Süd-Dialog über internationale Probleme der Entwicklung ins Stottern und Stocken geraten – ablesbar an den zahlreichen gescheiterten Entwicklungskonferenzen. Daher stellt sich heute zu Beginn der 3. Entwicklungsdekade erneut die Frage, ob angesichts zunehmender Krisen in der Dritten Welt eine „Wende“ erkennbar ist, die Not der Dritten Welt zu überwinden. Hat es Fortschritte auf dem Wege zu einer „neuen“ Weltwirtschaftsordnung gegeben? Sind etwa die Aussichten für eine menschenwürdige Entwicklung der Gesellschaften in der Dritten und Vierten Welt, die sich an der Befriedigung von Grundbedürfnissen orientieren müßte, heute besser als sie es in den siebziger Jahren waren, bevor die Erdöl- und Industriegüterpreise explodierten?

Nehmen wir als Barometer für die öffentliche Expertenmeinung zunächst den jüngsten Report des Development Assistance Committee

(DAC) der OECD in Paris. In seinem Jahresprüfungsbericht 1980 über die internationale Entwicklungskooperation referiert das DAC mehr zustimmend als ablehnend die sogenannte „Diskontinuitätstheorie“. Deren Repräsentanten gehen davon aus, daß wir uns gegenwärtig (etwa seit dem Zusammenbruch des Bretton-Woods-Systems 1971) „in einer jener Perioden des Umbruchs und der Diskontinuität“ befänden, „für die es in der Geschichte nicht an Beispielen fehlt“. Es sei eine Periode, „in der die Gesamtheit der bisher gültigen Ordnungsprinzipien, die das Weltgeschehen lange Zeit regelten, ihre Rolle ausgespielt“ habe. „Ein neues Ordnungsmodell“ sei aber „noch nicht gefunden worden“. „Viele kluge Köpfe in Nord und Süd“ – so fährt der DAC-Bericht fort –, „die heute die These von der geschichtlichen Wende vertreten“, seien sich darin einig, „daß der überwiegende Teil der achtziger Jahre, wenn nicht überhaupt das ganze Jahrzehnt, eine Zeit *niederdrückender Verwirrung* sein wird. . . Bis zum Heranreifen eines neuen Komplexes von Ordnungsprinzipien müsse man sich mit einer Übergangsperiode wachsender Verunsicherung und zunehmender Auflösungserscheinungen abfinden“ (S. 51).

Aus dieser düsteren Prognose zieht dann das DAC die radikale Schlußfolgerung: „Unsere Analyse geht von dem Postulat aus, daß die Weltwirtschaftsordnung sich *von Grund auf* ändern muß – im Hinblick auf die Handelsstrukturen, die Verteilung der produktiven Aktivitäten, die Finanz- und Ressourcenströme ebenso wie in bezug auf das Wohlstandsgefälle und die Machtverteilung zwischen den einzelnen Nationen“ (S. 52). Aber wie eine globale Strukturänderung „von Grund auf“ zugunsten der 800 Millionen Menschen, die in absoluter Armut leben, zu erreichen wäre, wird nicht angegeben. Auch im DAC herrscht hierüber offenbar die weitverbreitete Ratlosigkeit.

Die neue Heilsbotschaft

Dies vage Bekenntnis des DAC zu Strukturreformen – vorausgesetzt, es ist mehr als eine rhetorische Floskel – trifft sich ziemlich genau mit dem Postulat der „Gruppe der 77“ nach einer „neuen“ Weltwirtschaftsordnung, die die bisherige ungleiche, ungerechte und die Dritte Welt diskriminierende Wirtschaftsordnung ablösen soll. Damit befindet sich die DAC-Philosophie paradoxerweise aber im Widerspruch zu der gegenwärtigen Politik ihres mächtigsten Mitgliedstaates,

der Vereinigten Staaten, die jenseits aller Fakten auf Entwicklungsoptimismus zu setzen scheinen. Jedenfalls fragte US-Präsident Ronald Reagan auf der Nord-Süd-Gipfel-Konferenz im mexikanischen Cancún im Oktober 1981 allen Ernstes, warum denn an der Weltwirtschaftsordnung etwas geändert werden sollte, „die uns allen so gut gedient hat“. Zwischen 1950 und 1980 sei das reale Volkseinkommen in 60 mittleren Entwicklungsländern doppelt so schnell gestiegen wie in den Industrieländern. Auf zwei Dinge – so lautet die neue Heilsbotschaft aus Washington –, die die USA reich gemacht hätten und die auch die Dritte Welt glücklich machen würden, sollten die Entwicklungsländer bauen: erstens auf die heilsamen Kräfte des Marktes sowie auf die Vorteile einer von Dirigismus freien internationalen Arbeitsteilung und zweitens auf die Privatinitiative des einzelnen: „Die einzelnen Bauern, Arbeiter, Händler, Besitzer und Manager – baut auf sie.“

Es ist nicht von der Hand zu weisen, daß tatsächlich in einigen Entwicklungsländern (wie Tansania, Algerien, Sambia, Nigeria etc.) die kleinbäuerliche Initiative von Staats wegen erdrosselt zu werden drohte; aber mit diesem simplen Rezept der „Reagonomics“ – die freie Marktwirtschaft biete die besten Chancen für die Entwicklung wirtschaftlich rückständiger Länder – wird man der Komplexität und Diffizilität der „Jahrhundertaufgabe Entwicklung der Dritten Welt“ (McNamara) keineswegs gerecht¹. Es grenzt an das Makabre mitanzusehen, wie unter US-Präsident Carter eine alarmierende Regierungsstudie „Global 2000“ erstellt wurde, die auf 1400 Seiten den minutiösen Nachweis

¹ Siehe im einzelnen Rainer Tetzlaff: Die Weltbank: Machtinstrument der USA oder Hilfe für Entwicklungsländer?, München und London 1980.

erbringt, daß „das Leben für die meisten Menschen auf der Welt im Jahre 2000 ungewisser sein (wird) als heute – es sei denn, die Nationen der Welt arbeiten entschlossen darauf hin, die gegenwärtigen Entwicklungstrends zu verändern“ (S. 25), und daß ein Jahr später der neue Präsident so ziemlich genau das Gegenteil von dem tut, was der Regierung entwicklungspolitisch empfohlen wurde! Aber wir Europäer müssen uns wohl daran gewöhnen, daß neuerdings aus Washington eher Hiobs- als Heilsbotschaften kommen!

Katastrophale Entwicklungsperspektiven

An der nicht gerade originellen Reagan-Doktrin des Laisser-faire – deren ökonomisches Credo im übrigen ja von einflußreichen Wirtschaftswissenschaftlern von Chicago bis Kiel gestützt wird – muß ferner kritisiert werden, daß sie keine Antwort für jene Länder weiß, die nicht zu den „industriellen Schwellenländern“ wie Taiwan und Brasilien gehören, sondern die den „Normaltyp“ darstellen. Und bei diesen 60 bis 70 Ländern sieht die Entwicklungsperspektive eher katastrophal aus, was auf ein ganzes Bündel von Faktoren zurückgeführt werden muß. Ölpreiserhöhung und Weltwirtschaftsrezession dürften dabei die beiden ausschlaggebenden externen Faktoren sein.

Das zusammengefaßte Leistungsbilanzdefizit der *ölimportierenden* Entwicklungsländer verschlechterte sich z. B. von 26 Mrd. Dollar im Jahre 1978 auf 70 Mrd. Dollar im Jahre 1980, was eine allgemein steigende Tendenz zu weiterer Auslandsverschuldung auslöste. Was die Perspektive für diese Gruppe von Entwicklungsländern besonders problematisch erscheinen läßt, ist die inzwischen nicht mehr zu ignorierende Tatsache,

daß sich der bisher von ihnen verfolgte Entwicklungsweg der asymmetrischen Integration in den arbeitsteiligen Weltmarkt für die meisten als Sackgasse herausgestellt hat.

Es müßte doch wirklich Anlaß genug für eine Wende im entwicklungspolitischen Denken sein, wenn selbst die Weltbank (allerdings noch in der McNamara-Ära!) die *Exportchancen* dieser Länder für so minimal hält, daß sie Entwicklungsimpulse via Außenhandel und weitere Weltmarktintegration für ziemlich unwahrscheinlich hält. So heißt es in ihrem Weltentwicklungsbericht 1981: „Entwicklungen wie das schwache Wirtschaftswachstum und die hohe Inflation in den Industrieländern, die beträchtlichen Ölpreissteigerungen, der Zusammenbruch des festen Wechselkursystems, das wechselnde Expansionstempo und der unbeständige Charakter des Außenhandels (mit seinem krassen Gegensatz zwischen der starken Zunahme der Fertigwarenausfuhr und dem weit geringeren Ausfuhrwachstum für Rohstoffe) sowie die starke Expansion der Kreditgewährung der Geschäftsbanken an Entwicklungsländer wurden noch vor einem Dutzend Jahren nur vereinzelt vorausgesehen – ein Umstand, der bei der Erörterung der Aussichten der achtziger Jahre zur Vorsicht mahnt“ (S. 1). Besonders die ärmeren Staaten Afrikas und Asiens ständen „heute vor den achtziger Jahren . . . ohne jegliches Anzeichen für eine Veränderung weder ihrer Handels- noch ihrer Entwicklungshilfeaussichten“ (S. 1).

Ein Ausweg

Im politischen Spektrum der Bundesrepublik hat – soviel ich sehe – als erster der Bundesminister für wirtschaftliche Zusammenarbeit, Rainer Offergeld, offen ausgesprochen, daß Integration in die Welt-

wirtschaft für die Mehrheit der Entwicklungsländer keine erfolgversprechende Perspektive darstellt. Zirka 30 Schwellenländer mit 480 Millionen Einwohnern, oder 22 % der Bevölkerung in Entwicklungsländern, „zeigen, daß Integration in die Weltwirtschaft ein sehr erfolgreicher Weg sein kann“ (obwohl hier die technologische Revolution der Mikroelektronik neue Unsicherheiten für die Billiglohnländer heraufbeschwört). Die 31 ärmsten Länder mit 250 Millionen Menschen hätten so gut wie gar keine Chancen auf eine wirksame Ausweitung ihrer Exportproduktion, und „für viele andere bleibt Integration in die Weltwirtschaft ein kaum erreichbares Fernziel“². Einen Ausweg für die ärmeren Länder sieht der Minister heute in einer „stärkeren Binnenorientierung“ sowie in einem Ausbau des „Süd-Süd-Handels“, flankiert von „weltweitem horizontalem Finanzausgleich“³, d. h. von öffentlicher Entwicklungshilfe aus dem Westen, dem Osten und von seiten der OPEC.

Dem aufmerksamen Beobachter der entwicklungspolitischen Diskussion wird nicht verborgen geblieben sein, daß die Kritiker der integrationsorientierten Entwicklungsstrategie seit mindestens zehn Jahren derartige Argumente der Warnung und Skepsis vorgetragen haben⁴. Desto enttäuschender muß auf den ersten Blick die Tatsache anmuten, daß von den *Staatseliten* der 3. Welt mehrheitlich noch immer der Traum vom ständigen Exportwachstum als Motor für die nationale Entwicklung propagiert wird.

Naiver Glauben

Im Dezember 1980 verabschiedete die 35. UN-Generalversammlung – bei massiven Vorbehalten seitens der USA und anderer OECD-Staaten – die Internationale Entwicklungsstrategie zur *Dritten*

Entwicklungsdekade 1981-1990. Sie gründet auf den (halb marktwirtschaftlichen, halb dirigistischen) Prinzipien der UN-Charta der wirtschaftlichen Rechte und Pflichten von Staaten, die im Jahre 1974 gegen die Stimmen der OECD-Staaten verabschiedet wurde, setzt aber leider die Tradition der unverbindlichen und utopischen Maximalziele bezüglich permanenten Wirtschaftswachstums fort. Für die 80er Jahre wird pauschal ein Wirtschaftswachstum der Entwicklungsländer von jährlich 7 % des BSP als wünschenswert erklärt, desgleichen eine Steigerung der Agrarproduktion um jährlich 4 % und ein industrielles Wachstum von jährlich 9 %, während z. B. von Landreformen und von Kürzungen des exzessiven Staatskonsums kaum die Rede ist.

Fragt man nach den Maßnahmen, mit denen diese ehrgeizigen Zielsetzungen realisiert werden sollen, dann stößt man auf einen naiven Glauben der Dekadenstrategen an die entwicklungsinduzierende Dynamik weltmarktorientierter Exportökonomien. So heißt es etwa in dem Kapitel „Gesamt- und Einzelziele“: „Grundlegendes Ziel der Weltgemeinschaft ist der Aufbau eines Handelssystems, das auf einer dynamischen, von komparativen Vorteilen ausgehenden Struktur beruht und Ausdruck einer besseren internationalen Arbeitsteilung ist. . . In diesem Zusammenhang gehört es zu den wichtigen Zielen der internationalen Zusammenarbeit, den Exportgütern der Entwicklungsländer den Zugang zu den Märkten zu erleichtern und ständig auf die Erarbeitung und Durchführung positiver

² Rainer Offergeld: *Entwicklungshilfe. Abenteuer oder Politik?*, Stuttgart 1980, S. 31 f.

³ Ebenda, S. 39.

⁴ Vgl. vor allem zusammenfassend Dieter Senhaas: *Weltwirtschaftsordnung und Entwicklungspolitik. Plädoyer für Dissoziation*, Frankfurt a. M. 1977.

Anpassungsmaßnahmen in den Industrieländern zu achten“ (§ 29). Vor allem erstaunt, daß trotz der bekannten Tatsache, daß die Mehrzahl der Entwicklungsländer Nahrungsmittel importieren muß, die Strategie ausdrücklich empfiehlt: „Der Anteil der Entwicklungsländer an den weltweiten Exporten von Nahrungsmitteln und Agrarprodukten sollte erheblich gesteigert werden“, u. a. durch „den Transfer zusätzlicher Mittel von außen“. Ferner sei ein „internationales System erforderlich, zu dem auch eine größere Marktstabilität, eine verlässliche Versorgung mit landwirtschaftlichen Gütern und – zum Ausbau des Exportpotentials der Entwicklungsländer – ein besserer Zugang ihrer landwirtschaftlichen Produkte zu den Weltmärkten gehören“ (§ 28).

Rhetorisches Ziel

Offenbar sehen es die Regierungen von Entwicklungsländern mehrheitlich als vorteilhaft an, wenn z. B. die Europäische Gemeinschaft noch mehr Futtermittel (die in Afrika als menschliche Nahrungsmittel bislang verwendet wurden) und noch mehr Ölf Früchte, Zucker, Obst und Gemüse aus den mit Nahrungsmitteln unterversorgten Ländern der Dritten Welt importieren würde. Dies würde eine – immerhin denkbare, wenn auch unwahrscheinliche – „Strukturanpassung“ der EG-Staaten in dem Sinne voraussetzen, daß EG-Marktordnungen und Einfuhrbestimmungen geändert werden müßten (etwa gemäß dem Zucker-Protokoll des EG-Lomé-Vertrages), aber wie dadurch Hunger und Unterentwicklung in den Exportstaaten überwunden werden sollen – freilich auch ein rhetorisches Ziel der UN-Dekadenstrategie –, bleibt schleierhaft.

Bemerkenswert in diesem Kontext ist die 1981 von der Weltbank verabschiedete „Agenda for Action:

Accelerated Development in Sub-Saharan Africa". Denn darin werden ähnliche Wachstumsziele im privatwirtschaftlichen Agrarsektor – unter Zurückdrängung des überbürokratisierten öffentlichen Wirtschaftssektors – propagiert, eine externe Unterstützung, aber von politisch-institutionellen *Reformen* und der Aktivierung privatwirtschaftlicher und kleinbäuerlicher Initiativen abhängig gemacht. Ob damit allerdings der übliche „bias“ gegenüber Exportfrüchten auf Kosten von lokal konsumierbaren Nahrungsmitteln überwunden werden kann, bleibt dubios – und ist eine Frage der nationalen Herrschaftsverhältnisse.

Verständlich werden all diese auf Exportwachstum fixierten Postulate und Programme der UN-Generalversammlung, der Weltbank, der Reagan-Administration etc. dann, wenn man in Rechnung stellt, daß nur mittels Exportproduktion die heiß begehrten *Devisen* erwirtschaftet werden können. Und diese sind bei den Staatseliten der Dritten Welt zum Kauf von Luxus-Konsumgütern, von Öl, Investitionsmitteln und – last not least – von Waffen ebenso begehrt wie nützlich und geschäftsfördernd für die Lieferanten dieser Waren in den Industriestaaten.

Bittere Realität

Damit komme ich zum letzten Aspekt dieser Betrachtung, der keineswegs übertriebenen Gefahr, „daß wir längst dabei sind, uns zu Tode zu rüsten“. Mit solch dramatischen Worten hat Willy Brandt als der Vorsitzende der *Nord-Süd-Kommission* in dem im April 1980 vorgelegten Bericht „Das Überleben sichern“ zu Recht darauf hinweisen wollen, daß die Krise zwischen Industriestaaten und Dritter Welt nicht etwa primär einem Mangel an Entwicklungskapital ent-

springen würde, sondern Ergebnis einer nur noch politisch korrigierbaren Fehlinvestition von Ressourcen sei. „Die jährlichen Rüstungsausgaben nähern sich der Summe von 450 Mrd. Dollar, während die Ausgaben für staatliche Entwicklungshilfe weniger als 5 % dieser Aufwendungen ausmachen“ (S. 20). Die „gemeinsamen Interessen“ von Ost, West und Süd würden es dagegen zwingend erscheinen lassen, den Ressourcentransfer in die ärmeren Regionen der Dritten Welt drastisch und schnell zu erhöhen, unter anderem mittels Besteuerung von Waffenexporten.

Der Brandt-Report, der zunächst Betroffenheit in den Medien auslöste, erlitt das gleiche Schicksal wie seine zahlreichen Vorgänger: er blieb Papier. Von ihm ging leider keine katalysatorische Wirkung aus im Sinne des immer wieder geforderten „Umdenkens“ der Politiker und im Sinne der „Wende“ zur entwicklungspolitischen Vernunft. Er fungierte höchstens als „Barometer dahinschwindender Erwartungen“ – wie sich der anfangs zitierte DAC-Bericht ausdrückte (S. 32).

Enttäuschend verlief vor allem die erste entwicklungspolitische Gipfelkonferenz in *Cancún*, die auf Initiative der Brandt-Kommission zustande gekommen war. Regierungsvertreter von 22 Staaten aus West und Süd trugen wechselseitig bekannte Forderungen vor, ohne in der Substanz einen Schritt voranzukommen. Manche Beobachter werteten es dann als „Erfolg“, daß Präsident Reagan die Konferenz nicht platzen ließ und immerhin versprach, der Einberufung „globaler Verhandlungen“ über Entwicklungsprobleme (die von der Dritten Welt hartnäckig gefordert werden, um die Kompetenz-Monopole von Weltbank und IWF zu unterwandern) unter gewissen Vorbedingungen nicht im Wege zu stehen!

Realität hingegen ist das, was in den ersten Januartagen des Jahres 1982 bekannt wurde: die sozialistische Regierung Frankreichs verkaufte 20 modernste Mirage-Jäger an das bettelarme und hochverschuldete Ägypten im Werte von 1 Mrd. Dollar, zu einem Präferenzzins von 9 %, rückzahlbar ab 1983 in zwölf Halbjahresraten!

Keine Wende in Sicht

Von einer „Wende“ in der Entwicklungspolitik – so das ernüchternde Ergebnis dieser Argumentation – scheinen wir noch Lichtjahre entfernt zu sein. Ein dritter wesentlicher Grund dafür – neben den für die Vierte Welt ruinösen Erdölpreiserhöhungen, die sinnvolle „Strukturanpassungen“ in diesen Ländern nicht mehr erlauben, und der nur sehr begrenzt wirksamen Entwicklungsstrategie der Integration in den Weltmarkt – ist darin zu sehen, daß sich der ideologisch-militärisch definierte Ost-West-Antagonismus zunehmend in die Dritte Welt ausweitet und die Nord-Süd-Kluft eher noch verschärft. Dadurch werden nicht nur knappe Entwicklungsressourcen (Experten, Rohstoffe und Kapital) für militärische Zwecke gebunden, sondern die Gefahr ist gewachsen, daß die militanter gewordene Hegemonialpolitik der beiden Supermächte in der Karibik, in Afrika und im Nahen Osten zu kriegerischen Verwicklungen führt, die das mühselige Geschäft mit der Entwicklung um Jahrzehnte zurückwerfen. Auch hier gilt, was Bundeskanzler Schmidt am 26. 5. 1978 in New York auf der UN-Sonderkonferenz für Abrüstung sagte: „Wer über seine Verteidigungsnotwendigkeiten hinaus rüstet, der schränkt seine Möglichkeiten zu materieller Hilfe an andere ein.“⁵

⁵ Vgl. Rainer Tetzlaff: Die Dritte-Welt-Politik der Bundesrepublik Deutschland zwischen Friedensrhetorik und Realpolitik, in: Friedensanalysen, Band 15, Frankfurt a. M. (edition suhrkamp), erscheint Februar 1982.