

Nunnenkamp, Peter

Article — Digitized Version

Was wird aus der dritten Welt? Weltwirtschaftliche Herausforderungen und entwicklungspolitische Zusammenarbeit

Die Weltwirtschaft

Provided in Cooperation with:

Kiel Institute for the World Economy – Leibniz Center for Research on Global Economic Challenges

Suggested Citation: Nunnenkamp, Peter (1991) : Was wird aus der dritten Welt? Weltwirtschaftliche Herausforderungen und entwicklungspolitische Zusammenarbeit, Die Weltwirtschaft, ISSN 0043-2652, Springer, Heidelberg, Iss. 1, pp. 180-196

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/1480>

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.

Was wird aus der dritten Welt?

Weltwirtschaftliche Herausforderungen und entwicklungspolitische Zusammenarbeit *

Von Peter Nunnenkamp

Die (aussichtslose?) Lage der Entwicklungsländer

Die Mehrzahl der Entwicklungsländer ist zu Anfang der neunziger Jahre mit einem Bündel schwerwiegender Probleme konfrontiert:¹

- Eine noch immer steigende Anzahl von Menschen in der dritten Welt lebt unterhalb der Armutsgrenze. Das Einkommen dieser Menschen reicht nicht aus, das Minimum an Nahrungsmitteln und anderen Grundbedürfnissen zu decken.²
- Einer Überschußproduktion an Nahrungsmitteln in vielen Industriestaaten (insbesondere in Nordamerika und der EG) steht eine Nahrungsmittellücke in vielen Entwicklungsländern, vor allem in Afrika, gegenüber.
- Selbst bei steigender Agrarproduktion kommt es angesichts des ungebrochenen Bevölkerungswachstums in weiten Teilen der dritten Welt vielfach zu keiner verbesserten Ernährungssituation.
- Versuche, die Nahrungsmittelknappheit zu lindern, führen oftmals zu verschärften Umweltproblemen. Insbesondere dort, wo eine sinnvolle Intensivierung der landwirtschaftlichen Produktion an einem Mangel an Devisen und Produktionsmitteln scheitert, ist eine zunehmende Übernutzung von Böden, eine Ausdehnung der Bewirtschaftung auf marginale Standorte und damit eine nachhaltige Schädigung der natürlichen Ressourcen zu beobachten.
- Ein Raubbau an natürlichen Ressourcen, insbesondere in den mit tropischem Regenwald ausgestatteten Entwicklungsländern, wird nach verbreiteter Auffassung auch durch die fortbestehenden Probleme bei der Bedienung von Auslandsschulden verursacht.³ Um den hohen Schuldendienst überhaupt erwirtschaften zu können, so wird typischerweise argumentiert, werde verstärkt auf den Export von Tropenholz und Fleisch (zu dessen Produktion Regenwälder gerodet werden) zurückgegriffen.
- Obwohl der Weltexportanteil der Entwicklungsländer insgesamt am Ende der achtziger Jahre nicht weiter sank (1988 etwa 20 vH), nahm die Weltmarktbedeutung der ärmsten Länder stetig ab (von fast 2 vH zu Anfang der fünfziger Jahre auf 0,3 vH im Jahre 1987).

* Beitrag für die Tagung des Arbeitskreises Europäische Integration „Die Beziehungen der EG zu Ländern der Dritten Welt mit neuen Akzenten?“. Hamburg, 11.-13. Oktober 1990.

¹ Eine Übersicht der wirtschaftlichen Lage in Entwicklungsländern bietet Tabelle 1; vgl. auch Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit (BMZ), Achter Bericht zur Entwicklungspolitik der Bundesregierung, Bonn, Mai 1990.

² Nach Schätzungen der Weltbank traf dies Mitte 1988 für fast 1 Mrd. Menschen zu. Vgl. BMZ, a. a. O.

³ Vgl. z. B. Helmut Schreiber, „Debt-for-Nature Swap“ – ein Instrument gegen Verschuldung und Umweltzerstörung. Institut für Europäische Umweltpolitik, Frankfurt/M., Juli 1988.

Tabelle 1 – Ausgewählte Kennziffern zur wirtschaftlichen Lage der Entwicklungsländer 1970–1988

	Zeitraum	Entwicklungs-länder insgesamt	Latein-amerika und Karibik	Schwarz-afrika	Ost-Asien	Süd-Asien	Mittlerer Osten, Nordafrika und Europa
Pro-Kopf-Einkommen (US-\$)	1988	750	1840	330	540	320	2000
Veränderung des realen Pro-Kopf-Einkommens (vH)	1980–1989	2,3	–0,6	–2,2	6,7	3,2	0,8
	1989–2000 ¹	3,2	2,3	0,5	5,1	3,2	2,1
Bevölkerungswachstum (vH)	1980–1988	2,0	2,2	3,2	1,5	2,3	2,1
	1988–2000 ¹	1,9	1,8	3,1	1,4	2,0	2,1
Inflation (vH)	1980–1988	46,8	117,4	15,5	5,6	7,5	25,8
Investitionsquote (vH)	1988	26	22	15	31	22	.
Veränderung der Bruttoinvestitionen (vH)	1980–1988	2,7	–3,2	–7,3	9,7	4,2	.
Nahrungsmittelproduktion pro Kopf (1979–1981 = 100) ...	1986–1988	109	100	94	123	100	103
Terms of trade (1980 = 100)	1988	89	86	92	84	104	83
Veränderung der realen Gesamtexporte (vH)	1980–1988	5,4	3,2	–0,7	10,4	5,4	.
Anteil an den gesamten Entwicklungsländer-Exporten (vH)	1988	100	22,7	6,4	38,7	4,8	22,9
Exportanteil verarbeiteter Güter (vH)	1988	58	37	16	74	69	.
Anteil an OECD-Importen verarbeiteter Güter aus Entwicklungsländern (vH) ...	1988	100	17,4	2,0	57,9	5,0	16,3
Entwicklungshilfezuflüsse (netto) pro Kopf (US-\$)	1988	8,8	8,7	28,9	3,9	6,0	13,3
Auslandsverschuldung ² in vH des Bruttoinlandsprodukts	1970	12,5	10,5	12,5	15,0	14,3	13,6
	1988	36,1	40,6	78,2	20,1	24,0	50,5
Schuldendienst ³ in vH der Exporte von Gütern und Dienstleistungen	1970	10,3	13,1	5,3	5,9	18,1	10,2
	1988	20,5	28,1	16,5	13,3	21,5	25,2

¹ Projektion der Weltbank. – ² Bestand öffentlicher und öffentlich garantierter Kredite. – ³ Für öffentliche und öffentlich garantierte Kredite.

Quelle: Weltbank, Weltentwicklungsbericht 1990, Oxford, Juni 1990.

Hierfür werden vor allem fallende und stark schwankende Rohstoffpreise verantwortlich gemacht.⁴

- Hohe Handelsbilanzdefizite sind in der überwiegenden Zahl von Entwicklungsländern kaum noch finanzierbar. Insbesondere das private Kreditgeschäft mit der dritten Welt ist weitgehend zusammengebrochen.⁵ Ausländische Direktinvestitionen werden von den Industrieländern zunehmend in anderen Industrieländern statt in Entwicklungsländern getätigt.⁶ Erhöhte Entwicklungshilfeleistungen der Geberstaaten konnten den Rückgang der privaten Kapitaltransfers bei weitem nicht kompensieren.

Dieses Problembündel begründet einen verschärften Zwang zur Strukturanpassung in den betroffenen Entwicklungsländern. Tatsächlich haben einige von ihnen weitreichende wirtschaftspolitische Reformen in Angriff genommen (z. B. Mexiko). In anderen Fällen jedoch erwies sich eine umfassende und konsistente Strukturreform aufgrund interner Widerstände als nicht durchsetzbar, oder Reformversprechen wurden nicht für glaubwürdig gehalten.⁷ Durchsetzungsprobleme resultierten nicht zuletzt daraus, daß über die Verteilung der sozialen Anpassungskosten, die typischerweise auf kurze Sicht mit Strukturreformen verbunden sind, ein gesellschaftlicher Konsens nicht herzustellen war. Glaubwürdigkeitsprobleme ergaben sich daraus, daß viele halbherzige Reformversuche bereits vorher gescheitert waren und das Vertrauen der Wirtschaftssubjekte in die Handlungsfähigkeit und -bereitschaft der Regierungen damit nachhaltig beeinträchtigt war.

Angesichts dieser Lage verwundert es kaum, daß augenblicklich eher die Pessimisten Hochkonjunktur haben, wenn es darum geht, die wirtschaftlichen Aussichten der dritten Welt einzuschätzen. Sie halten es für nahezu ausgeschlossen, daß die obengenannten Probleme in Zukunft leichter zu bewältigen sein werden als bisher. Im Gegenteil: Sie glauben, daß die Entwicklungsländer angesichts der strukturellen Umbrüche in Mittel- und Osteuropa, der europäischen Integrationsbestrebungen sowie der deutschen Wiedervereinigung endgültig auf das Abstellgleis abgeschoben werden. Derartige Befürchtungen sind sicherlich nicht pauschal von der Hand zu weisen. Bei näherer Betrachtung erweisen sie sich jedoch als undifferenziert und einseitig auf die Risiken der weltwirtschaftlichen Entwicklungen konzentriert. Wahrscheinlicher ist, daß die geänderten Rahmenbedingungen eine weiter zunehmende Differenzierung innerhalb der sogenannten dritten Welt begünstigen. Diese Vermutung soll im folgenden zunächst begründet werden, indem die Chancen von Entwicklungsländern in der sich neu herausbildenden internationalen Arbeitsteilung abgeschätzt werden, bevor dann einige zentrale Probleme bestimmter Ländergruppen diskutiert und entwicklungspolitische Konsequenzen aufgezeigt werden.

⁴ In US-Dollar gemessen sind die nominalen Rohstoffpreise von 1980 bis 1987 um ein Viertel gefallen. Dies hatte eine erhebliche Verschlechterung der Terms of trade für die rohstoffexportierenden Entwicklungsländer zur Folge, da die Fertigwarenimporte allein im Zeitraum 1985–1987 um 30 vH teurer wurden.

⁵ Die Vergabe von neuen Bankkrediten an Entwicklungsländer sank von fast 50 Mrd. US-\$ im Jahre 1980 auf gerade noch 5 Mrd. US-\$ im Jahre 1988.

⁶ Alworth und Turner fassen zusammen: „During the decade 1975–84, between one-third and one-quarter of direct investment was directed to the developing world. . . . By 1989 aggregate inflows into developing countries were less than one-tenth the flows into developed countries. The 'true' picture was even bleaker for most developing countries as a significant and increasing proportion of direct investment flows went to offshore centres“. Vgl. Julian S. Alworth, Philip Turner, „The Global Pattern of Capital Flows in the 1980s“. In: Horst Siebert (Hrsg.), Capital Flows in the World Economy. Symposium 1990, Tübingen 1991, in Vorbereitung.

⁷ Zur politischen Ökonomie von Stabilisierungs- und Strukturreformprogrammen vgl. Stephan Haggard, Robert Kaufman, „The Politics of Stabilization and Structural Adjustment“. In: Jeffrey D. Sachs (Ed.), Developing Country Debt and Economic Performance. Vol. 1: The International Financial System. Chicago 1989, S. 209–254.

Die Entwicklungsländer auf dem Abstellgleis?

Der Zusammenbruch der sozialistischen Systeme in Osteuropa, das Zusammenwachsen Westeuropas durch Binnenmarktintegration und spätere Währungsunion sowie die weitere Liberalisierung des Welthandels im Rahmen der Uruguay-Runde des GATT werden die weltwirtschaftliche Lage in den neunziger Jahren tiefgreifend verändern.⁸ Diese Faktoren werden auch über die Wachstums- und Entwicklungschancen der dritten Welt mitbestimmen. Obwohl die Entwicklungsländer nicht unmittelbar von den Ereignissen in Osteuropa oder der EG-Integration betroffen sind, sehen viele Beobachter insbesondere in den Entwicklungsländern selbst schwerwiegende Nachteile auf diese Länder zukommen. Befürchtungen werden vorrangig in den drei Bereichen Außenhandel, Entwicklungshilfe und Verfügbarkeit von privatem Kapital geäußert:

- Im Bereich Außenhandel wird argumentiert, daß osteuropäische Anbieter zu zusätzlichen Konkurrenten für die Entwicklungsländer auf den Weltmärkten würden. Handelspräferenzen für osteuropäische Reformstaaten würden dann nicht nur die Präferenzmargen der Entwicklungsländer schmälern, sondern durch den verschärften Wettbewerb insbesondere auf den EG-Märkten die Absatzchancen der Entwicklungsländer weiter verschlechtern. Dies gelte um so mehr, wenn die EG-Binnenmarktintegration mit neuen Handelsbarrieren gegenüber der dritten Welt einhergehen würde (Festung Europa).
- Trotz gegenteiliger Beteuerungen offizieller Stellen droht die staatliche Unterstützung der Wiedervereinigung Deutschlands und des Umbaus der Wirtschaft in den ehemaligen RGW-Ländern zumindest zu einem relativen Rückgang der Entwicklungshilfe bei wichtigen Gebern vor allem in Europa zu führen. Durch die Konzentration des öffentlichen Interesses auf Osteuropa könnten die Strukturreformen der Entwicklungsländer wegen ausbleibender Finanzzuflüsse vom Ausland empfindlich be- oder sogar verhindert werden. Die Einkommensschere zwischen Industrie- und Entwicklungsländern könnte sich dann weiter öffnen.
- Auch privates Kapital in Form von Bankkrediten und Direktinvestitionen könnte durch die EG-Integration und die Reformen in Osteuropa vermehrt von Entwicklungsländern abgelenkt und auf Europa konzentriert werden. Privates Risikokapital würde dann in der dritten Welt noch knapper als bisher, mit der Folge, daß die Einführung effizienterer gesamtwirtschaftlicher Steuerungsmechanismen erheblich erschwert würde.

Derartig pauschale Befürchtungen vernachlässigen jedoch die Erfahrung, daß Entwicklungsländer bereits in der Vergangenheit in unterschiedlichem Maße mit externen Schocks fertig geworden sind. Die erhebliche Differenzierung innerhalb der dritten Welt – die Einkommens- und Wachstumsunterschiede zwischen Entwicklungsländern sind stärker ausgeprägt als die viel beschworene Einkommensschere zwischen Entwicklungs- und Industrieländern – ist primär auf diese unterschiedliche Anpassungsflexibilität zurückzuführen.⁹ Zu Anfang der neunziger Jahre lassen sich die Entwicklungsländer – zugegebener-

⁸ Vgl. zum folgenden ausführlich Ulrich H i e m e n z, „Vision für die neunziger Jahre: Die Entwicklungsländer auf dem Abstellgleis?“. Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, Vol. 40, 1991, H. 1, S. 35–55.

⁹ Vgl. z. B. Peter N u n n e n k a m p, „Krisenanpassung in Ostasien und Lateinamerika“. In: Deutsches Übersee-Institut Hamburg (Hrsg.), Jahrbuch Dritte Welt 1985. München 1985, S. 87–100. Die Differenzierung der Entwicklungsländer wird auch aus den folgenden Angaben deutlich:

- Das reale Bruttoinlandsprodukt pro Kopf hat in Schwarzafrika (-2,2 vH pro Jahr im Zeitraum 1980–1989) und Lateinamerika (-0,6 vH) sogar absolut abgenommen. Demgegenüber sind insbesondere in Ostasien die Einkommen mit 6,7 vH pro Jahr rascher gestiegen als zuvor und erheblich stärker als in Industrieländern.

maßen vereinfachend – in drei Gruppen einteilen: Rasche Fortschritte haben vor allem Länder gemacht, die sich zumindest teilweise der internationalen Arbeitsteilung geöffnet und ein kluges Schuldenmanagement betrieben haben. Demgegenüber ist es den meisten überschuldeten Ländern vor allem in Lateinamerika nicht gelungen, ihre Standortvorteile in nennenswerte Einkommenszuwächse umzusetzen. Ausschlaggebend waren hierfür die Folgen unterlassener struktureller Anpassungen in den siebziger Jahren und bisher ausgebliebene wirtschaftspolitische Reformen zur nachholenden Anpassung. Die dritte Gruppe umfaßt schließlich die ebenfalls hochverschuldeten Länder Schwarzafrikas, die durch politische Auszehrung sowie einen weiteren Verfall ihres Entwicklungspotentials und der institutionellen Rahmenbedingungen zu kennzeichnen sind.

Die Differenzierung der Entwicklungsländer wird aller Voraussicht nach weiter zunehmen. Die Risiken, die die weltwirtschaftlichen Veränderungen der neunziger Jahre in sich bergen, werden die Entwicklungsländer in unterschiedlichem Maße treffen. Überdies werden die Chancen, die diese Umbrüche gleichzeitig bieten, nur von einigen Teilen der dritten Welt genutzt werden können. Dies kann am Beispiel der augenblicklich wichtigsten neuen weltwirtschaftlichen Signale gezeigt werden, die durch die Uruguay-Runde des GATT, die EG-Binnenmarktintegration und den Systemwandel in Osteuropa gesetzt werden.

Uruguay-Runde: Trotz des ursprünglich für Ende 1990 vorgesehenen Abschlusses der GATT-Verhandlungen ist bisher in wesentlichen Punkten keine Einigung erzielt worden. Es ist jedoch zu erwarten, daß ein stufenweiser Abbau von Handelsbarrieren und Subventionen im Agrarbereich erfolgt, der Dienstleistungshandel insbesondere zwischen den Industrieländern erleichtert und der Welttextilhandel allmählich in die GATT-Disziplin zurückgeführt werden.

Ein derartiges Ergebnis der Uruguay-Runde birgt kurzfristige Risiken insbesondere für die große Zahl der Nahrungsmittel importierenden Entwicklungsländer. Ihre Zahlungsbilanzen werden zusätzlich belastet, da sich für nahezu alle wichtigen Agrarprodukte steigende Weltmarktpreise einstellen werden, sobald das Exportdumping – vor allem der EG – unterbunden wird.¹⁰ Eine Liberalisierung des Agrarhandels bietet mittelfristig jedoch erhebliche Chancen. Dies gilt nicht nur für einige große Agrarexporteure wie Argentinien und Brasilien, sondern auch für jetzige Nahrungsmittelimporteure, die angesichts der künstlich niedrig gehaltenen Weltmarktpreise ihre Standortvorteile bisher nicht ausnutzen konnten. Weniger verzerrte Preisrelationen würden die heimische Nahrungsmittelproduktion in diesen Ländern lohnender machen, so daß der Selbstversorgungsgrad steigen würde und sogar Exportüberschüsse erwirtschaftet werden könnten. Voraussetzung wäre jedoch, daß die nationale Wirtschaftspolitik dieser Länder einer derartigen Entwicklung keine Hindernisse in den Weg legt.

-
- Vor allem die Schwellenländer in Asien konnten ihre Anteile am Welthandel weiter ausdehnen, während insbesondere die ärmsten Länder Afrikas immer mehr zurückfielen.
 - Seit Ausbruch der Schuldenkrise sind die Problemschuldner vor allem in Lateinamerika weitestgehend von neuen Kapitalzuflüssen abgeschnitten, wohingegen Länder ohne gravierende Zahlungsprobleme weiterhin Zugang zum internationalen Kapitalmarkt haben. Zu Einzelheiten vgl. Peter Nunnenkamp, Kapitalabflüsse aus der Dritten Welt und Schuldenerlaß: Zu den Problemen des privaten Kapitaltransfers zwischen Industrie- und Entwicklungsländern. Institut für Weltwirtschaft, Kieler Diskussionsbeiträge, 139, Juni 1988. Von einem homogenen Block der Entwicklungsländer kann folglich weniger denn je gesprochen werden. Vgl. auch Weltbank, Weltentwicklungsbericht 1990. Oxford, Juni 1990; BMZ, a. a. O.

¹⁰ Vgl. Rodney Tyers, Kym Anderson, „Liberalizing OECD Agricultural Policies in the Uruguay Round: Effects on Trade and Welfare“. *Journal of Agricultural Economics*, Vol. 39, 1988, S. 197–216.

Die in den Entwicklungsländern verfolgte Wirtschaftspolitik bestimmt auch darüber mit, in welchem Maße sie von einer Liberalisierung des Handels im Textil- und Dienstleistungsbereich begünstigt würden. Profitieren werden insbesondere die Länder, die bereits in die internationale Arbeitsteilung integriert sind und über ein entsprechendes Angebotspotential verfügen. Dies sind vorrangig die Schwellenländer Ostasiens und die Mitglieder der ASEAN-Gruppe, die bisher die Hauptleidtragenden des Multifaserabkommens waren¹¹ und außerdem international wettbewerbsfähige Anbieter von Transportleistungen sowie von Marketing und Engineering Services sind. Offene Märkte werden auf die Dauer aber auch dazu beitragen, die Standortvorteile für andere Länder zu verbessern, weil Produzenten und Investoren nicht mehr durch die häufig willkürliche Anwendung von Marktzerrüttungsklauseln verunsichert werden, mit denen in der Vergangenheit allzu oft hoffnungsvolle Ansätze von neuen Anbietern im Keim erstickt wurden.¹²

Das wahrscheinliche Welthandelsszenarium bietet dagegen wenig günstige Aussichten für Entwicklungsländer, die stark von Rohstoffexporten abhängen. Die Entkopplung des Wirtschaftswachstums der Industrieländer vom Rohstoffverbrauch wird sich in den neunziger Jahren fortsetzen. Damit wächst die Notwendigkeit für traditionelle Rohstoffexporteure, ihre Exportpalette zu erweitern, wenn sie aus der internationalen Arbeitsteilung Vorteile ziehen wollen. Dies setzt weitreichende wirtschaftspolitische und institutionelle Reformen voraus.

EG 1992: Die Europäische Gemeinschaft war am Ende der achtziger Jahre immer noch der zweitwichtigste Absatzmarkt für die Entwicklungsländer (nach den Vereinigten Staaten). Dies unterstreicht die Bedeutung des EG-Integrationsprozesses und des – bisher ungeklärten – künftigen Verhältnisses der EG zu Nichtmitgliedern für die Länder der dritten Welt. Insbesondere ist ungewiß, in welcher Weise die erheblichen Unterschiede im Protektionsniveau zwischen den EG-Ländern zu einer gemeinsamen Außenhandelspolitik zusammengeführt werden und welche Auswirkungen der EG-Binnenmarkt auf das Investitionsverhalten von Unternehmen innerhalb und außerhalb der EG hat.

Unter diesen Vorbehalten ergeben sich auch aus der EG-Integration (wie im Fall der GATT-Verhandlungen) eine Reihe von Risiken, gleichzeitig aber auch beachtliche Chancen für die zukünftige Konkurrenzsituation von Entwicklungsländern.¹³ Nachteilige Effekte könnten daraus resultieren, daß

- der Abbau EG-interner Barrieren für Güter- und Faktorbewegungen zu einer Handelsumlenkung auf Kosten von Drittländern führt;
- es zu Handelsumlenkung und Investitionsverlagerungen in die EG-Peripherie kommt, weil die neuen EG-Mitglieder Spanien und Portugal ebenso wie Irland über eine ähnliche Faktorausstattung verfügen wie viele Entwicklungsländer und diese Mitgliedsstaaten von Kapitalsubventionen aus dem finanziell aufgestockten regionalen EG-Strukturfonds profitieren;

¹¹ Vgl. Dean Spinanger, *Is the EC Foreshadowing a Fortress Europe in 1992? Examining Implications of 1992 and Current EC Trade Restrictions for PACRIM Countries*. PRICES Paper, Nr. 1, Hongkong, Juli 1989.

¹² Zum Beispiel Bangladesch vgl. Dean Spinanger, „Will the Multi-Fibre Arrangement Keep Bangladesh Humble?“. *The World Economy*, Vol. 10, 1988, S. 75–84.

¹³ Detaillierte Analysen finden sich in Rolf J. Langhammer, *Auswirkungen der EG-Binnenmarktintegration auf den Außenhandel der Entwicklungsländer*. Institut für Weltwirtschaft, Kieler Arbeitspapiere, 369, Mai 1989; Ulrich Hiemenz, Jamuna P. Agarwal, Rolf J. Langhammer, Jörg-Volker Schrader, Dean Spinanger, Volker Stüven, „European Trade Policies Toward Developing Countries“. In: Ipei Yamazawa, Akisa Hirata (Eds.), *Trade Policies Toward Developing Countries*. Tokio, im Druck.

- die Überführung nationaler Importquoten für Autos, Eisen und Stahl, Textilien sowie einige Agrarprodukte (gemäß Art. 115 des EG-Vertrags) in eine streng überwachte Gemeinschaftsquote nicht handelsneutral bleibt, sondern das Handelsvolumen einschränkt;
- Schwellenländer aus dem System der allgemeinen Zollpräferenzen ausgeschaltet werden;
- Investoren aus anderen Industrieländern ihre Aktivitäten zunehmend auf die EG konzentrieren und möglicherweise ihre Investitionen in anderen Regionen entsprechend zurückführen.

Derartige Risiken sollten jedoch nicht überbewertet werden. Abnehmende Präferenzmargen der AKP- und der Mittelmeerländer im Rahmen der allgemeinen Zollpräferenzen werden durch direkte finanzielle Transfers ausgeglichen, eine Tendenz, die schon in der Lomé IV-Vereinbarung ihren Niederschlag gefunden hat. Der Handelsumlenkung und Investitionsverlagerung zugunsten von Ländern wie Spanien und Portugal würden rasch steigende Lohnkosten in der EG-Peripherie unter dem Diktat einer europäischen Sozialpolitik (Soziale Dimension) entgegenwirken. Gleiches gilt bei einer Aufwertung der Währungen der kapitalimportierenden Länder, die diese – eingebunden in die angestrebte Europäische Währungsunion – kaum verhindern könnten. Ein massiver Investitionsstrom in die EG würde den ECU aufwerten und damit die relative Wettbewerbsposition von Anbietern in Entwicklungsländern verbessern. Ein solcher Strom dürfte überdies kaum auf Kosten der Auslandsinvestitionen in Entwicklungsländern gehen: Die Auslandsinvestitionen in der EG verlagern sich zunehmend auf den Dienstleistungsbereich, während in Entwicklungsländern weiterhin (auf den nationalen Markt oder auf den Weltmarkt gerichtete) Investitionen in der verarbeitenden Industrie dominieren. Schließlich bietet der Strukturwandel, der innerhalb der EG durch den Abbau von Barrieren für Güter- und Faktorbewegungen induziert wird, die Chance auf Wachstumsgewinne bis weit in die neunziger Jahre hinein. Die daraus resultierende Mehrnachfrage nach Importen aus Entwicklungsländern dürfte die vielbeschworenen negativen Effekte aus der Handelsumlenkung weit übersteigen. Wiederum gilt jedoch, daß der Nachfrageanstieg vor allem den wettbewerbsfähigen Anbietern von Industriegütern und Dienstleistungen aus Entwicklungsländern zugute kommen dürfte.

Reformen in Osteuropa: Ähnliche Schlußfolgerungen dürften im Hinblick auf die Effekte der Reformen in Osteuropa auf die Entwicklungsländer gelten, auch wenn sich diese Effekte derzeit kaum mit wissenschaftlichem Anspruch untermauern lassen.¹⁴ Zwar sind westliche Geber bereit, den Reformprozeß in Osteuropa mit einem erheblichen Mitteleinsatz zu unterstützen, und die EG räumt den östlichen Nachbarstaaten Marktzugangspräferenzen ein, die ihnen einen EFTA-ähnlichen Status geben. Angesichts der erheblichen Anpassungsprobleme der ehemaligen RGW-Länder werden sich die Risiken für Entwicklungsländer dennoch in engen Grenzen halten. So wird die Exportangebotselastizität der Reformländer angesichts preislich und qualitativ kaum wettbewerbsfähiger Güter auf kürzere Sicht vermutlich recht niedrig bleiben, selbst wenn die notwendigen wirtschaftspolitischen Reformen tatsächlich in konsistenter Weise durchgeführt werden. Eine signifikante Verdrängung von Exporten aus Entwicklungsländern ist zunächst nicht zu erwarten.

Auch auf dem internationalen Kapitalmarkt wird es kaum zu einer Verdrängung kreditwürdiger Entwicklungsländer kommen, da dem Zugang der osteuropäischen Reformlän-

¹⁴ Zu ersten Versuchen in dieser Richtung vgl. OECD, Economic Outlook. Nr. 47, Paris 1990, S. 47–52.

der angesichts der bereits hohen Verschuldung in Hartwährung enge Grenzen gesetzt sind. Die Absorptionsfähigkeit in Osteuropa dürfte überdiess auf kurze Sicht beschränkt sein. Es gibt schließlich keine Anhaltspunkte dafür, daß aulandische Direktinvestitionen in erheblichem Maße aus Entwicklungsländern abgezogen und statt dessen in Osteuropa getätigt werden.¹⁵ Angesichts der desolaten Infrastruktur sowie fortbestehender Unsicherheiten im Hinblick auf Eigentumsrechte und Vermögensbewertung ist es höchst zweifelhaft, daß es zu einem sofortigen Investitionsboom in den Reformstaaten kommt. Selbst wenn dies geschah, ist nicht zu erwarten, daß aulandische Investoren deswegen attraktive Standorte in der dritten Welt, insbesondere in Asien als dem Wachstumspol der Weltwirtschaft, aufgaben. Soweit dies jetzt zu erkennen ist, werden zukünftige Investitionen in Osteuropa hauptsächlich dadurch motiviert, die jeweiligen nationalen Märkte zu erschließen; sie werden voraussichtlich weniger als Exportplattformen dienen. Entwicklungsländer mit großem Marktpotential und/oder günstigen Standortbedingungen für weltmarktorientierte Direktinvestitionen werden hiervon kaum negativ berührt. Im Gegenteil: Für sie dürften sich auch in Osteuropa neue Marktchancen eröffnen. Es spricht überdiess viel dafür, daß gerade europäische und vor allem deutsche Unternehmen ihr Engagement in asiatischen Entwicklungsländern verstärken werden, wo sie bisher (im Vergleich zur amerikanischen und japanischen Konkurrenz) unterrepräsentiert sind.¹⁶

In den Bereichen Produktion und Marketing werden die fortgeschrittenen Entwicklungsländer Asiens auf absehbare Zeit Vorteile behalten. Wesentliche Elemente der industriellen und institutionellen Infrastruktur für Auslandsinvestitionen (z. B. Anschluß an weltweite Kommunikations- und Transportnetze, Ausstattung mit Humankapital und grundlegenden „support services“) sind hier bereits geschaffen worden. Für andere Entwicklungsländer, wo diese zunehmend bedeutsamen Voraussetzungen noch weitgehend fehlen und die nur unsichere wirtschaftliche und politische Rahmenbedingungen bieten, dürfte es angesichts der verschärften Konkurrenz um Auslandskapital in der Zukunft allerdings noch schwieriger werden, aulandische Direktinvestitionen anzuziehen.¹⁷

Als Ergebnis läßt sich festhalten, daß der intensive internationale Standortwettbewerb um Auslandskapital und der verschärfte Wettbewerb auf den Gütermärkten in den neunziger Jahren aller Voraussicht nach zu einer weiteren Differenzierung der sogenannten dritten Welt führen werden. Es besteht wenig Anlaß zu befürchten, daß die relativ fortgeschrittenen asiatischen Entwicklungsländer auf das Abstellgleis geraten werden. Sie haben sich mit wenigen Ausnahmen ökonomisch nach außen geöffnet und sind erfolgreiche Anbieter von Industrieprodukten und Dienstleistungen sowie zu gesuchten Standorten für aulandische Investoren geworden. Diese Position werden sie im kommenden Jahrzehnt auf jeden Fall halten, wenn nicht sogar ausbauen können, da die zu erwartenden Änderungen der weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen für diese Länder mehr Marktchancen eröffnen als verschütten.

Allerdings werden wirtschaftspolitische Fehlentwicklungen in Zukunft stärker ins Gewicht fallen und zu noch höheren volkswirtschaftlichen Kosten führen, als dies in der Vergangenheit schon der Fall war. Die hochverschuldeten Länder Lateinamerikas werden

¹⁵ Vgl. hierzu UNIDO, Foreign Direct Investment Flows to Developing Countries: Recent Trends, Major Determinants and Policy Implications. PPD. 167, Wien, Juli 1990, insbesondere S. 15.

¹⁶ Vgl. Jamuna P. Agarwal, „Europäische Direktinvestitionen in Ostasien – ein internationaler Vergleich“. Die Weltwirtschaft, 1988, H. 1, S. 138–149.

¹⁷ Vgl. auch UNIDO, a. a. O.

deshalb nur durch eine erfolgreiche Stabilisierung und Strukturreform ihrer Volkswirtschaften (verbunden mit dem Zufluß frischen Kapitals) wieder Anschluß an die weltwirtschaftliche Entwicklung finden. Für die ebenfalls hochverschuldeten Länder Schwarzafrikas dürfte dies noch erheblich schwieriger sein. Hier besteht die akute Gefahr, daß sie auch in der kommenden Dekade am Rande des wirtschaftlichen Ruins dahinschlittern werden. Hierfür sind jedoch weniger weltwirtschaftliche Entwicklungen entscheidend, als vielmehr das anhaltend hohe Bevölkerungswachstum (etwa 3,2 vH pro Jahr) sowie das Fehlen grundlegender institutioneller und wirtschaftspolitischer Voraussetzungen für einen Ausbruch aus der andauernden Wirtschaftsmisere. Die zentralen Probleme dieser beiden Regionen sollen im folgenden aufgezeigt werden; ferner bleibt zu erörtern, ob und wie die entwicklungspolitische Zusammenarbeit dabei helfen kann, diese Probleme zu überwinden.

Strukturanpassung angesichts Überschuldung: Ein unlösbares Dilemma?

Es ist inzwischen kaum noch umstritten, daß hochverschuldete Entwicklungsländer einem verschärften Zwang unterliegen, ihre Volkswirtschaften zu stabilisieren und umfassende Strukturreformen einzuleiten. Auch über die zwingend notwendigen Elemente von wachstumsorientierten Anpassungsprogrammen gibt es eine weitreichende Übereinstimmung. Umfangreiche Studien verweisen insbesondere auf die zentrale Rolle der Fiskal- und der Außenhandelspolitik.¹⁸

- Chronisch hohe Staatsdefizite beruhen oftmals auf dem Verteilungskampf nationaler Interessengruppen um staatliche Leistungen und Subventionen und haben in vielen Fällen zu einer galoppierenden Geldentwertung und den damit typischerweise einhergehenden Preisverzerrungen geführt. Um Anspruchs- und Inflationsmentalitäten zu brechen, gilt es, laxe Fiskal- und Geldpolitiken zu revidieren. Dies ist um so mehr erforderlich, wenn die oft vorherrschende reale Überbewertung der heimischen Währung erhebliche Wechselkurskorrekturen verlangt, da eine reale Abwertung auf kurze Sicht zusätzliche Fiskalprobleme heraufbeschwören kann.
- Die Überlegenheit weltmarktorientierter Entwicklungsstrategien in bezug auf die gesamtwirtschaftliche Wachstumsentwicklung und die Vermeidung von Schuldenproblemen ist immer wieder nachgewiesen worden. Um die Exportkraft überschuldeter Länder zu stärken, ist es deshalb notwendig, fortbestehende Diskriminierungen weltmarktorientierter gegenüber importsubstituierenden Aktivitäten abzubauen. Hierbei geht es vorrangig darum, nicht-tarifäre Handelshemmnisse abzuschaffen, den Grad der effektiven Protektion zwischen den verschiedenen Industrien anzugleichen und schließlich die durchschnittliche Protektionsrate zu verringern.
- Darüber hinaus gehört zu einem umfassenden Liberalisierungsprogramm, daß die Beschränkungen für Auslandsinvestitionen gelockert, die Funktionsfähigkeit der heimischen Kapitalmärkte durch den Abbau der finanziellen Repression gestärkt und das nationale Steuersystem effizienter gestaltet werden.

Angesichts der breiten Übereinstimmung über die wesentlichen Reformelemente mag es überraschen, daß bisher nur wenige Schuldnerländer ein entsprechendes Reformprogramm implementiert haben. Dies ist teilweise auf die inneren politischen Widerstände

¹⁸ Vgl. z.B. Jeffrey D. Sachs (Ed.), *Developing Country Debt and Economic Performance*. Vol. 1: *The International Financial System*. Chicago 1989; derselbe (Ed.), *Developing Country Debt and the World Economy*. Chicago 1989.

zurückzuführen, die schon für die wirtschaftspolitischen Fehlentwicklungen in der Vergangenheit verantwortlich gemacht werden können. Hinzu kommt, daß weiterhin unterschiedliche Auffassungen darüber existieren, mit welcher Intensität und in welcher Reihenfolge Anpassungsschritte unternommen werden sollen (timing and sequencing) und wie Übergangsschwierigkeiten bewältigt werden können.¹⁹

Ein wichtiger Grund für verzögerte Anpassung dürfte auch in der andauernden Diskussion über Form und Ausmaß eines Schuldenerlasses liegen. Schuldenerleichterungen sind von staatlichen Gläubigern für die am wenigsten entwickelten Schuldnerländer im Rahmen des sogenannten Toronto-Plans von 1988 eingeräumt worden.²⁰ Für die hauptsächlich gegenüber westlichen Geschäftsbanken verschuldeten Hauptschuldnerländer ist erstmals im Rahmen der Brady-Initiative vom März 1989 ein expliziter Schuldenerlaß ins Auge gefaßt worden. Diese Maßnahmen spiegeln die vorherrschende Meinung wider, daß nur durch sofortige Konzessionen beim Schuldendienst der Teufelskreis aus fehlenden Investitionsanreizen, weiter verschlechterter Zahlungsfähigkeit der Schuldner und einem verstärkten Rückzug der Kreditgeber durchbrochen werden kann.

Es ist nicht zu bestreiten, daß ein erheblicher Schuldenüberhang die Anreize für wirtschaftspolitische Anpassung – insbesondere die Investitionsanreize – in den Entwicklungsländern beeinträchtigen kann.²¹ Die aus zusätzlichen Investitionen fließenden Erträge kämen vorwiegend den Gläubigern zugute, während die Schuldner eine unmittelbare Nutzeneinbuße wegen der bei Investitionen notwendigen Konsumeinschränkung erleiden würden. Mit einem Schuldenerlaß könnten zusätzliche Investitionen für die Schuldnerländer lohnender werden. Höchst fraglich ist es jedoch, ob die gegenwärtige Strategie, den Schuldnern einen de facto unkonditionierten Schuldenerlaß einzuräumen, bevor sie wirtschaftspolitische Korrekturmaßnahmen ergriffen haben, aus dem Dilemma herausführt.²² Vorleistungen der Gläubiger in Form eines Ex-ante-Schuldenerlasses für Länder, die ihre Zahlungsprobleme weitgehend selbst verursacht haben, bewirken nicht nur Moral-hazard-Anreize im Hinblick auf das zukünftige Verhalten von Schuldnern, die ihre Zahlungsfähigkeit bisher unter erheblichen Kosten aufrechterhalten haben. Sie dürften auch das Bestreben der Banken verstärken, sich aus Entwicklungsländern zurückzuziehen. Das zentrale Problem des fehlenden Zugangs zu Neukrediten würde sich verschärfen, weil nach der Streichung von Altschulden für die Banken kein Anreiz mehr für eine „defensive“ Kreditvergabe bestünde, um ausstehende Altforderungen abzusichern.

¹⁹ Insbesondere ist umstritten, ob Strukturreformen erst nach einer gesamtwirtschaftlichen Stabilisierung erfolgen sollen. Eine Zurückstellung von Liberalisierungsmaßnahmen wird z. B. in den oben zitierten Sachs-Bänden propagiert. Dies überrascht angesichts der früheren Kritik am Vorgehen des IWF, der in den ersten Phasen des internationalen Schuldenmanagements nahezu ausschließlich auf kurzfristige Stabilisierung gesetzt hat und dem zu Recht die Vernachlässigung wachstumsfördernder struktureller Anpassungsmaßnahmen angelastet worden ist. Vgl. hierzu Peter Nunnenkamp, „The Deadlock in Dealing with Developing Country Debt: A Review“. Weltwirtschaftliches Archiv, Vol. 126, Tübingen 1990, S. 791–798.

²⁰ Auf der Herbsttagung 1990 von IWF und Weltbank in Washington ist angeregt worden, das Ausmaß an Schuldenerleichterungen für diese Ländergruppe auszuweiten.

²¹ Vgl. hierzu z. B. Paul Krugman, Financing versus Forgiving a Debt Overhang. National Bureau of Economic Research (NBER), Working Papers, 2486, Cambridge, Mass., Januar 1988; Jeffrey D. Sachs, „Conditionality, Debt Relief, and the Developing Country Debt Crisis“. In: derselbe (Ed.) Developing Country Debt and Economic Performance, a. a. O., S. 255–295.

²² Zum folgenden vgl. ausführlich Peter Nunnenkamp, Volker Stüven, Wirtschaftsreform, Schuldenerlaß und Souveränitätsrisiko. Zum Problem fehlender Investitionsanreize. Institut für Weltwirtschaft, Kieler Arbeitspapiere, 410, Januar 1990; Peter Nunnenkamp, „Cui Bono? Zur Forderung nach einem Schuldenerlaß“. Freiburger Universitätsblätter, Dezember 1990, H. 110, S. 45–53.

Es ist überdies nicht ausgeschlossen, daß Schuldner sich auch den reduzierten Zahlungsverpflichtungen willentlich entziehen, indem sie wirtschaftspolitische Anpassungsmaßnahmen trotz gegenteiliger Zusagen weiter unterlassen, wenn sie sich dadurch Vorteile versprechen. Souveräne Schuldner könnten die Chancen für zusätzliche Schuldenerleichterungen als günstig einschätzen, sobald die Gläubiger ihre Bereitschaft zu einem partiellen Ex-ante-Erlaß zu erkennen geben. Die Schuldner würden dann in einer neuen Verhandlungsrunde weitergehende Konzessionen anstreben, statt auf interne wirtschaftspolitische Korrekturen zu setzen. Eine solche Reaktion ist nicht zuletzt deshalb zu erwarten, weil ein Ex-ante-Schuldenerlaß diejenigen Interessengruppen stärken dürfte, die gesamtwirtschaftlich effizienten Reformen aus eigennützigen Motiven ablehnend gegenüberstehen.

Es gilt darum eine Form von Schuldenerleichterung zu finden, die die Reformanreize für die Entwicklungsländer stärkt und gleichzeitig die negativen Effekte eines Ex-ante-Erlasses vermeidet. Ein denkbarer Weg liegt in einer bindenden Zusage der Gläubiger, wirtschaftspolitische Korrekturen der Schuldner im *Nachhinein* durch erhöhte Nettotransfers zu honorieren. Die Entwicklungsländer könnten dann sicher sein, daß die Zuflüsse an Neukrediten ausreichen, den Verzicht auf einen Ex-ante-Schuldenerlaß zu kompensieren. In Höhe der erforderlichen Neukredite müßten Kreditplafonds geschaffen werden, für die die Gläubiger etwa gemäß ihres Engagements in den betreffenden Ländern Zahlungsverprechen abgeben. Bei erfolgter Anpassung könnte das Schuldnerland den Kreditplafond sofort in Anspruch nehmen. Um dem Abbruch erfolversprechender Reformprogramme vorzubeugen, wäre vorzusehen, daß ein Teil der Kredite aus dem Plafond schon in der schwierigen Überbrückungszeit zur Verfügung steht.

Die Finanzierung der Kreditplafonds für Entwicklungsländer, die sich gegenüber Geschäftsbanken verschuldet haben, sollte ausschließlich Sache der privaten Gläubiger sein.²³ Die Rolle öffentlicher Stellen wäre darauf zu beschränken, günstige Rahmenbedingungen für die Gründung der Plafonds zu schaffen. Vorrangig wäre es, die Spielregeln der internationalen Kreditvergabe endlich in der Weise festzulegen, daß eine Sozialisierung privater Verluste und Risiken eindeutig zurückgewiesen wird. Dies erfordert auch, daß sich die internationalen Organisationen wieder auf ihre traditionellen Aufgaben der kurzfristigen Zahlungsbilanzfinanzierung (IWF) bzw. der Entwicklungsfinanzierung für Niedrigeinkommensländer konzentrieren, statt zunehmend subventionierte Mittel für Schuldenerleichterungen für relativ fortgeschrittene Entwicklungsländer bereitzustellen, die letztlich vorwiegend den privaten Gläubigerbanken zugute kommen. Erst wenn eine öffentliche Kostenübernahme ausgeschlossen wird, dürften Schuldner und private Gläubiger ihre abwartende Haltung aufgeben: Den Schuldnerländern würde klargemacht, daß es keine erfolversprechende Alternative zu sofortigen internen Anpassungsmaßnahmen gibt; die privaten Gläubiger könnten nicht länger auf einen staatlich subventionierten Ausstieg aus den Kreditbeziehungen mit Entwicklungsländern oder staatliche Garantien für Neukredite setzen.

Zudem müssen die Regierungen der Gläubigerländer einen wesentlichen Beitrag dabei leisten, die Erfolgsaussichten für wirtschaftspolitische Anpassung der Schuldner zu verbessern, indem sie die Märkte der Industrieländer für Exporte aus Entwicklungsländern weit öffnen. Die Gläubigerländer tragen ein hohes Maß an Verantwortung für den verbreiteten Anpassungs- und Exportpessimismus in der dritten Welt. Liberalisierungsversprechen der Gläubigerstaaten sind oftmals gebrochen worden. Auch hier gibt es also erhebliche Durch-

²³ Ein analoges System von Kreditplafonds sollte von öffentlichen Gläubigern für Entwicklungsländer geschaffen werden, deren Zahlungsprobleme sich hauptsächlich auf Entwicklungshilfekredite beziehen. Auch für diese Länder gilt es eine Alternative zu einem de facto unkonditionierten Ex-ante-Schuldenerlaß zu schaffen.

setzungsprobleme. Weder das GATT noch andere internationale Organisationen können zur Zeit wirksame Sanktionen verhängen, wenn ein zugesagter Liberalisierungsfahrplan nicht eingehalten wird. Ein Ausweg könnte in einer Vereinbarung bestehen, unterlassene Marktöffnung durch kompensatorische Entwicklungshilfeszahlungen in Höhe der protektionsbedingten Wohlfahrtsverluste der Schuldnerländer auszugleichen. Verbleibende Durchsetzungsprobleme könnten leichter überwunden werden, wenn etwa im Rahmen der Weltbank über kompensatorische Entwicklungshilfeszahlungen – abweichend von den sonst vorherrschenden Stimmrechtsverhältnissen – gemäß dem Prinzip „ein Land – eine Stimme“ entschieden würde, sobald das GATT eine Verletzung des vereinbarten Liberalisierungsfahrplans diagnostiziert. Das Maximum der Gelder, die unter diesem Abstimmungsverfahren verteilt werden können, wäre durch die geschätzten Wohlfahrtsverluste der Entwicklungsländer wegen unterlassener Liberalisierung gegeben.

Neue Schwerpunkte für die entwicklungspolitische Zusammenarbeit: Ein Ausweg aus der Malaise Afrikas?

Wenn Schuldenerleichterungen so ausgestaltet werden, daß sie interne Anpassungsmaßnahmen nicht überflüssig erscheinen lassen, sondern Reformen ermutigen und finanziell absichern, könnten die wirtschaftlichen Schwierigkeiten von Entwicklungsländern mit erheblichem – zur Zeit aber verschüttetem – Entwicklungspotential voraussichtlich relativ schnell überwunden werden. Dies dürfte im Fall von Ländern, in denen die grundlegenden Voraussetzungen für einen anhaltenden wirtschaftlichen Aufschwung weitgehend fehlen, erheblich schwieriger sein. Insbesondere für Schwarzafrika muß im Rahmen der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit entschieden werden, ob man diese Region endgültig als Weltsozialhilfefall betrachtet und weiterhin Unsummen von Entwicklungshilfe vergibt, obwohl positive gesamtwirtschaftliche Wachstumswirkungen offensichtlich ausgeblieben sind;²⁴ oder ob man externe Hilfe in Zukunft darauf konzentriert, die Schaffung der Grundvoraussetzungen für wirtschaftliche Entwicklung zu erleichtern, und man die Vergabe an entsprechende Aktivitäten der Empfängerländer bindet.

Wenn man sich für den zweiten Weg entscheidet, gilt es zunächst, die ungeschminkte Realität über die Ursachen der andauernden Malaise Schwarzafrikas zur Kenntnis zu nehmen.²⁵ Die zunehmende Unfähigkeit der meisten Staaten dieser Region, sich veränderten weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen anzupassen, geht zurück auf eine politikinduzierte Inflexibilität von Produktions- und Exportstrukturen, auf Marktsegmentierung und fehlende intersektorale „spillovers“, auf die Ineffizienz der großen Zahl von Staatsunternehmen sowie auf ein Ausmaß an Marktinterventionen des Staates, das an staatliches Wirtschaftsmanagement grenzt, bei gleichzeitigem Verfall der öffentlichen Verwaltung. Die traditionellen Strukturanpassungsprogramme des IWF und der Weltbank können kaum Abhilfe schaffen, solange die politökonomischen Faktoren unangetastet bleiben, die die Entscheidungsprozesse in Schwarzafrika dominieren. Die grundlegenden Probleme liegen in der persönlichen Machtanhäufung parasitärer Eliten (personal rule) und der Bereicherung nichtproduktiver Staatsklassen, dem Riß in vielen Gesellschaften zwi-

²⁴ Umfassende empirische Evidenz findet sich in Jamuna P. Agarwal, Martin Dippl, Hans H. Glismann, Wirkungen der Entwicklungshilfe. Bestandsaufnahme und Überprüfung für die zweite Entwicklungsdekade. Forschungsberichte des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit, Bd. 50. München 1984.

²⁵ Vgl. hierzu World Bank, Beyond Adjustment: Toward Sustainable Growth with Equity in Sub-Saharan Africa. Technical Report, Part II. Washington 1988; Ulrich Hie men z, Development Strategies and Foreign Aid Policies for Low Income Countries in the 1990s. Institut für Weltwirtschaft, Kieler Diskussionsbeiträge, 152, August 1989.

schen verschiedenen Stämmen, der durch politische Gewalt und Grenzkonflikte gekennzeichneten politischen Instabilität sowie im ungebrochenen Bevölkerungswachstum.

Diese Probleme können unmöglich von außen gelöst werden. Ohne interne politische, institutionelle und wirtschaftliche Reformen ist Entwicklungshilfe, wie hoch sie auch immer sein mag, zum Scheitern verurteilt. Insbesondere kann externe Hilfe kein Substitut sein für ein solides makroökonomisches Management und ein internes Anreizsystem, das ökonomische Diversifizierung und Marktintegration fördert. Externe Hilfe könnte jedoch die Implementierung von Reformen und die Stabilisierung fragiler institutioneller Rahmenbedingungen unterstützen, wenn sie sich an den folgenden Richtlinien orientiert:²⁶

- **Selektivität:** Abgesehen von Katastrophenhilfe sollte Entwicklungshilfe nicht länger an Regierungen vergeben werden, die sich als notorisch unwillig erweisen, unverzichtbare interne Reformen in Angriff zu nehmen.
- **Prämierung von Reformen:** Interne Reformanstrengungen der Empfängerländer sollten stärker als bisher durch erhöhte Entwicklungshilfeleistungen honoriert werden. Es gibt Anzeichen dafür, daß erfolgversprechende Reformprogramme schwarzafrikanischer Länder in der Vergangenheit gescheitert oder abgebrochen worden sind, weil eine ausreichende Unterstützung der Geberländer ausgeblieben ist.²⁷ Eine Prämierung von Reformvorhaben sollte jedoch nicht allein aufgrund von Absichtserklärungen erfolgen, da sich die sogenannten „letters of intent“ oftmals als unzureichender Beleg für Reformbereitschaft erwiesen haben.
- **Flexibilität und Glaubwürdigkeit:** Die bisher genannten Prinzipien erfordern eine größere Flexibilität der Verteilung von Entwicklungshilfe zwischen Niedrigeinkommensländern. Gleichzeitig muß die Transparenz der Vergabe erhöht werden, etwa indem Länder- und Durchführbarkeitsstudien veröffentlicht werden, um den Empfängern die Entwicklungsorientierung der Geberpolitik zu verdeutlichen und die Glaubwürdigkeit der Hilfe in den Geberländern zu stärken.
- **Software-Orientierung:** Da die wesentlichen Entwicklungshemmnisse in Niedrigeinkommensländern in politökonomischen und institutionellen Faktoren liegen, sollte die Hilfe auf „institution building“, Humankapitalbildung, Kontrolle des Bevölkerungswachstums und andere Bereiche der Armutsbekämpfung konzentriert werden. Hilfe im Bereich der physischen Infrastruktur und direkte Unterstützung sektoraler Diversifizierungsansätze sollten nicht länger prioritär sein.

Aus diesen Grundprinzipien lassen sich verschiedene Anwendungsbereiche für die zukünftige entwicklungspolitische Zusammenarbeit ableiten. Der Erfolg von Reformansätzen hängt insbesondere in Schwarzafrika von der Mobilisierung nationaler Reformbefürworter, einem freien Informationsaustausch über das Verhalten von Regierungen, der Durchsetzung von individuellen Eigentumsrechten gegenüber staatlichen Instanzen sowie der Mobilisierung und Bewegungsfreiheit menschlicher und finanzieller Ressourcen auf nationaler und intraregionaler Ebene ab. Externe Hilfe sollte deshalb dazu beitragen, den Zugang zu Informationen und die Artikulation bisher unterdrückter Interessengruppen zu erleichtern. Maßnahmen zur Herstellung und zum Schutz von Presse- und Meinungsfreiheit, zur Verbreitung wirtschaftlicher Informationen sowie zur Organisation von Produ-

²⁶ Vgl. ausführlicher ebenda.

²⁷ Vgl. Ravi Gulhati, Raji Nallari, „Reform of Foreign Aid Policies: The Issue of Inter-Country Allocation in Africa“. World Development, Vol. 16, Oxford 1988, S. 1167–1184.

zenten- und Konsumenteninteressen sollten unterstützt werden. Im Bereich „institution building“ wäre es zudem wichtig, bei der Definition und Durchsetzung von Eigentumsrechten zu helfen. Dies könnte durch technische und finanzielle Zusammenarbeit beim Aufbau unabhängiger Gerichte und administrativer Stellen (z. B. Katasterämter) geschehen. Externe Geber sollten auch die Bildung effizienter privater Kapitalmärkte fördern. Wenn die Regierungen eine finanzielle Deregulierung zulassen, ist Hilfe z. B. im Hinblick auf Buchführungs- und KreditvergabeprozEDUREN, bei der Bildung eines ausreichenden Zweigstellennetzes von Finanzinstituten sowie bei der Einführung finanzieller Innovationen und Börsen gefragt.

Im Bereich Humankapitalbildung kommt es vorrangig auf Schulbildung im Primärbereich und Berufsausbildung an, um einerseits die Arbeitsproduktivität zu steigern und andererseits das generative Verhalten der Bevölkerung auf längerfristige Sicht zu ändern. Externe Hilfe kann die Entwicklung angemessener Curricula, die Ausbildung von Lehrpersonal und die Bereitstellung von Lehrmitteln umfassen. In der weiterführenden Ausbildung sollte man sich auf die Vermittlung von Management- und Vermarktungs-Know-how sowie auf Verarbeitungstechnologien und nationale und intraregionale Forschungsaktivitäten im Rohstoffbereich konzentrieren. Letzteres könnte auch dazu beitragen, den vielbeklagten „brain drain“ zu bremsen.

Den Industrieländern kommt auch im Fall der Niedrigeinkommensländer eine wichtige Rolle dabei zu, daß interne Widerstände gegen Reformen in den betroffenen Ländern überwunden werden können. Der Exportpessimismus ist in Schwarzafrika noch weiter verbreitet als etwa in Lateinamerika. Ein freier Zugang zu den OECD-Märkten ist deshalb ein wesentliches Element, um die Glaubwürdigkeit und Erfolgchancen von Reformvorhaben abzusichern. Trotz einer Reihe von Präferenzen für Niedrigeinkommensländer (z. B. Lomé Konvention, GSP) besteht Handlungsbedarf in bezug auf die Liberalisierung von Importpraktiken der Industriestaaten.²⁸ Insbesondere nichttraditionelle Exporte werden durch restriktive Ursprungsregeln, die Drohung mit quantitativen Importbeschränkungen und mit dem Verarbeitungsgrad zunehmende Zollsätze (Zolleskalation) entmutigt. Für die traditionellen Rohstoffexporte sollten die bereits existierenden Systeme zur Exporterlösstabilisierung (STABEX, IWF-System) verbessert werden. Die kompensatorische Finanzierung bietet nur dann eine wirksame Alternative zu den weitgehend gescheiterten Rohstoffabkommen, wenn unverschuldete Exporterlösausfälle ohne Verzögerung ausgeglichen werden und die entsprechenden Systeme finanziell ausreichend ausgestattet sind.

Interne Widerstände gegen Reformen ergeben sich auch angesichts der kurzfristigen Kosten, die Anpassungsprogramme notwendigerweise für bestimmte Bevölkerungsgruppen hervorrufen. Selbst eine starke reformwillige Regierung wird in der schwierigen Übergangsphase unter erheblichen Druck geraten, vor allem wenn – wie in den meisten Niedrigeinkommensländern zu erwarten – die Produzenten und Investoren erst mit erheblicher Verzögerung auf veränderte relative Preise reagieren. Externe Hilfe kann die Übergangsschwierigkeiten zumindest abmildern. Budgethilfen und Kompensationszahlungen sollten jedoch an Fortschritte bei der Reduktion von Staatsdefiziten durch Subventionskürzungen, beim Abbau der überdimensionierten Bürokratie und bei der Privatisierung von Staatsunternehmen gebunden werden. Denkbar ist z. B., notwendige Abwertungen der nationalen Währungen dadurch zu ermutigen, daß die fälligen Schuldendienstverpflichtungen auf der Basis der alten Wechselkurse berechnet werden. Damit würden abwertungsbedingte (zusätzliche) Fiskalprobleme aufgrund steigender Schuldendienstzahlungen

²⁸ Zu Einzelheiten vgl. Jamuna P. Agarwal, Martin Dippl, Rolf J. Langhammer, EC Trade Policies towards Associated Developing Countries: Barriers to Success. Kieler Studien, 193. Tübingen 1985.

in nationaler Währung vermieden. Weitergehende Schuldenerleichterungen sind bei fortschreitender Anpassung durch Streckung oder Streichung von Schulden möglich. Auf der Einnahmenseite des Staatsbudgets ist technische Hilfe bei der Reformierung von Steuersystemen und der effizienten Ausgestaltung der Steuer- und Zolladministration vonnöten, um Fiskalprobleme in Grenzen zu halten.

Zeitweilige Kompensationszahlungen dürften vor allem für die besonders armen Bevolkungsschichten erforderlich sein. Die Einkommens- und Ernährungssituation der Armen kann sich in der Übergangsphase von Strukturreformen wegen steigender Nahrungsmittelpreise und gekürzter Subventionen zunächst weiter verschlechtern, bevor positive Einkommens- und Beschäftigungseffekte zum Tragen kommen. Maßnahmen zur Ernährungssicherung sind jedoch so auszugestalten, daß die Wanderung in die Städte gestoppt wird und die Anreize für eine vermehrte nationale Nahrungsmittelproduktion nicht wie bisher konterkariert werden. Eine zeitlich begrenzte Nahrungsmittelhilfe sollte deshalb auf ländliche Gebiete konzentriert und etwa in Form von „food for work“-Programmen für bedürftige Zielgruppen gewährt werden. Die permanente Verschiffung von Nahrungsmitteluberschussen der Industrieländer aus eigennützigen Motiven muß dagegen wegen der schädlichen Wirkungen dieser sogenannten Nahrungsmittelhilfe auf die Produktionsanreize in Entwicklungsländern sofort eingestellt werden.

Unter die Rubrik armutsorientierte Hilfe fallen schließlich extern unterstützte Maßnahmen zum Umweltschutz. Insbesondere die zunehmende Rodung der tropischen Regenwäldern ist wegen der damit verbundenen Umweltschäden in den Mittelpunkt des umweltpolitischen Interesses gerückt.²⁹ In armen und hochverschuldeten Ländern sind die natürlichen Ressourcen oft unterbewertete Aktiva, und die langfristigen Kosten ihrer Ausbeutung werden auf zukünftige Generationen verschoben. Wenn nun die Industrieländer – nachdem sie die Umwelt im eigenen Bereich schwer geschädigt haben – die dritte Welt dazu bewegen wollen, externe Kosten der Umweltnutzung in das wirtschaftliche Kalkül einzubeziehen und globale Umweltprobleme durch eine geringere Nutzung einzudämmen, ist es an ihnen, damit verbundene kurzfristige Einkommensausfälle auszugleichen.

Hierfür gibt es verschiedene Optionen, deren Wirksamkeit nicht zuletzt von den wirtschaftlichen Bestimmungsgründen der Umweltnutzung abhängt. Die Rodung von Regenwäldern dient einerseits dazu, neue Acker- und Weideflächen zu schaffen und den Zugang zu mineralischen Rohstoffen zu ermöglichen. Andererseits ist das Tropenholz eine wichtige Ressource für die interne Energieversorgung und für den Export vieler Entwicklungsländer. Bei der Rodung handelt es sich folglich um eine Kuppelproduktion. Lösungsvorschläge, die dies vernachlässigen, können nur von sehr begrenztem Nutzen sein. Dies gilt vor allem für die von vielen Seiten verlangten Importverbote für Tropenholz. Diese könnten allenfalls dann zu stark verringerten Rodungen führen, wenn der Exportanteil an der wirtschaftlichen Nutzung des Tropenholzes hinreichend hoch ist. Dies ist in vielen Entwicklungsländern – insbesondere in Brasilien – nicht der Fall.³⁰ Die mengenmäßigen Handelseffekte bleiben überdies unbestimmt, wenn sich nicht alle Verbraucherlander – einschließlich vieler Entwicklungs- und Schwellenländer – den Boykottmanahmen anschließen. Schließlich würde der Tropenholzexport lediglich durch interne Nutzung oder Brandrodung ersetzt, solange die aus den anderen Nutzungsarten erwirtschafteten Deckungsbeiträge positiv bleiben.

²⁹ Vgl. Torsten Amelung, „Zur Rettung der tropischen Regenwäldern: Eine kritische Bestandsaufnahme der wirtschaftspolitischen Lösungsvorschläge“. *Die Weltwirtschaft*, 1989, H. 2, S. 152–165.

³⁰ Vgl. Dietrich Burger, „Tropenholzboykott und technische Zusammenarbeit“. *GTZ Info*, Nr. 4, Frankfurt/M. 1989, S. 19–23.

Ebenso begrenzt dürfte die Wirksamkeit des im Rahmen sogenannter Debt-for-nature swaps vorgeschlagenen Tausches von Auslandsschulden gegen Regenwald sein. Die Befürworter dieser Swaps wollen den aus der hohen Verschuldung resultierenden Exportdruck dadurch abbauen, daß den mit Regenwald ausgestatteten Ländern eine Reduzierung der Auslandsschulden unter der Auflage gewährt wird, daß die natürlichen Ressourcen geschont werden. Auch hier wird vernachlässigt, daß ein Großteil der Regenwaldvernichtung auf die interne Nachfrage nach heimischen Energieträgern und auf Brandrodung zurückzuführen ist. Eine Schuldenreduktion beseitigt vermutlich nur einen geringen Teil der Anreize zum Abbau der Regenwälder. Durch die einseitige Ausrichtung der mit den Swaps verbundenen Transferzahlungen auf Schuldenreduktion würden überdies Länder ohne gravierende Schuldenprobleme wie Malaysia, Thailand und Indonesien benachteiligt. Diese Länder könnten deshalb bei steigenden Weltmarktpreisen für Tropenholz den Abbau ihrer Regenwälder noch schneller vorantreiben. Schließlich verweisen die Erfahrungen mit den vergleichbaren Debt-equity swaps auf vielfältige makroökonomische Probleme des Schuldentausches.³¹ Insbesondere können zusätzliche Fiskalprobleme entstehen, da der Abbau der Auslandsverschuldung oftmals mit einer steigenden Inlandsverschuldung des Staates einhergeht, für die teilweise noch höhere Zinslasten anfallen.

Es spricht deshalb vieles dafür, daß die von den externen Kosten der Umweltnutzung betroffenen Länder direkte Transfers an die mit Regenwald ausgestatteten Länder zahlen, um sie zu einem Schutz der natürlichen Ressourcen zu bewegen. Die Höhe der notwendigen Transfers bestimmt sich aus den Opportunitätskosten des entsprechenden Entwicklungslandes aufgrund der entgangenen Nutzung des Regenwaldes einerseits und den weltweiten Kosten der Umweltzerstörung durch Rodung andererseits.³² Eine derartige Transferlösung muß faktisch auf politischer Ebene ausgehandelt werden. Die Durchsetzbarkeit der getroffenen Vereinbarungen, insbesondere im Hinblick auf die von den Entwicklungsländern zugesagte Reduktion der Umweltnutzung, würde erleichtert, wenn periodische Teilzahlungen der Transfers – statt einer einmaligen Auszahlung – vorgenommen werden. Auf diese Weise ließe sich möglicherweise auch eher sicherstellen, daß die Transferzahlungen vorrangig den besonders armen Bevölkerungsschichten zugute kommen, die die Kosten der nunmehr untersagten Ressourcennutzung zu tragen hätten.

Entwicklungspolitische Zusammenarbeit in den neunziger Jahren: Ein Resümee

Die Problemlage der Entwicklungsländer zu Anfang der neunziger Jahre begründet einen verschärften Zwang zur internen Strukturanpassung. Umfassende und konsistente innere Reformen können nicht durch externe Hilfe ersetzt werden. Entwicklungspolitische Zusammenarbeit kann allenfalls die Glaubwürdigkeit von Reformbemühungen erhöhen, Durchsetzungsprobleme abmildern und die Erfolgchancen verbessern.

Wirtschaftspolitische Fehlentwicklungen in den Entwicklungsländern werden in Zukunft noch stärker ins Gewicht fallen. Die absehbaren weltwirtschaftlichen Entwicklungen werden zumindest längerfristig zu einem intensiveren internationalen Standortwettbewerb um Auslandskapital und einem verschärften Wettbewerb auf den Gütermärkten führen. Die Entwicklungsländer sind in unterschiedlichem Maße gerüstet, die damit verbundenen Risiken zu umgehen und die Chancen, die die weltweiten Strukturumbrüche ebenfalls

³¹ Vgl. z.B. Hans-Joachim Huss, Peter Nunnenkamp, „Finanzinnovationen und Schuldenerlaß – Wege zu einem effizienteren Management der Auslandsschulden von Entwicklungsländern?“. Die Weltwirtschaft, 1987, H. 2, S. 110–125.

³² Vgl. Amelung, a.a.O.

bieten, zu nutzen. Die innere Differenzierung der sogenannten dritten Welt wird deshalb weiter zunehmen.

Vor diesem Hintergrund kommt der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit die zentrale Aufgabe zu, den Anpassungspessimismus vieler Entwicklungsländer nicht weiter zu schüren, sondern ihn wirksam zu bekämpfen. Dies erfordert zum einen die Offenhaltung und weitere Öffnung von Märkten der Industrieländer für Exporte aus Entwicklungsländern. Der EG kommt hierbei besondere Verantwortung zu. Sie muß glaubhaft machen, daß das Programm zur Vollendung des Binnenmarktes nicht zu einer Festung Europa verkommt. Auch der Liberalisierungserfolg der Uruguay-Runde hängt maßgeblich vom Verhalten der EG (insbesondere im Agrarbereich) ab. Zum anderen geht es darum, durch eine glaubwürdige und voraussehbare Vergabe von Entwicklungshilfe gegenwärtige Befürchtungen der Empfängerstaaten zu zerstreuen, daß sie angesichts des Finanzierungsbedarfs der osteuropäischen Reformstaaten keine ausreichende Unterstützung mehr erhalten werden. Die öffentliche Finanzierung der relativ fortgeschrittenen Staaten Osteuropas ist auf ein Mindestmaß zu beschränken.

Bei der Bewältigung der Schuldenprobleme der relativ fortgeschrittenen Entwicklungsländer kommt der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit nur eine beschränkte Rolle zu. Wo Schuldenerleichterungen notwendig und sinnvoll sind, gilt es eine Form zu finden, die die Reformanreize für die Schuldnerländer stärkt. Die entwicklungspolitische Zusammenarbeit muß sicherstellen, daß eine Sozialisierung privater Verluste und Risiken unterbleibt. Erst durch die eindeutige Zurückweisung von Sozialisierungsbegehren der Schuldner und der privaten Gläubiger würden günstige Rahmenbedingungen für eine privatwirtschaftliche Lösung der Schulden- und Anreizprobleme dieser Länder geschaffen. Die internationalen Finanzierungsinstitutionen sollten sich auf ihre traditionellen Aufgaben der kurzfristigen Zahlungsbilanzfinanzierung, der Entwicklungsfinanzierung für Niedrigeinkommensländer und der wirtschaftspolitischen Beratung beschränken.

Im Falle der Niedrigeinkommensländer ist externe Hilfe in Zukunft darauf zu konzentrieren, die Schaffung der Grundvoraussetzungen für wirtschaftliche Entwicklung zu erleichtern, wenn man diese Länder nicht endgültig als Weltsozialhilfefall abschreiben will. Die politökonomischen Grundprobleme dieser Länder können unmöglich von außen gelöst werden. Bei nachgewiesener Reformbereitschaft kann externe Hilfe jedoch die Implementierung von Reformen und die Stabilisierung fragiler Institutionen unterstützen. Hilfe sollte sich auf „institution building“, Humankapitalbildung, Kontrolle des Bevölkerungswachstums und Armutsbekämpfung konzentrieren. Sie sollte dazu beitragen, interne Widerstände gegen notwendige Reformen zu überwinden und kurzfristige Anpassungslasten für besonders arme Bevölkerungsgruppen abzumildern.