

Nunnenkamp, Peter

Book Part — Digitized Version

Abgeschoben auf das Abstellgleis? Die Neuordnung der Weltwirtschaft aus der Sicht der Entwicklungsländer

Provided in Cooperation with:

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

Suggested Citation: Nunnenkamp, Peter (1992) : Abgeschoben auf das Abstellgleis? Die Neuordnung der Weltwirtschaft aus der Sicht der Entwicklungsländer, In: Sackmann, Markus Jawurek, Helmut (Ed.): Wohlstand für alle: Weltwirtschaftsordnung und Dritte Welt im Konflikt. Dokumentation zum Zukunftsforum der Jungen Union Bayern, 16./17. November 1991 in Nürnberg, ISBN 3-928561-04-9, Atwerb-Verlag, Grünwald, pp. 137-159

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/1896>

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.

Peter Nunnenkamp

Institut für Weltwirtschaft
Kiel

Abgeschoben auf das Abstellgleis?

Die Neuordnung der Weltwirtschaft
aus der Sicht der Entwicklungsländer

I. Schwierige Ausgangslage

Die Mehrzahl der Entwicklungsländer ist seit Jahren mit einem Bündel schwerwiegender Probleme konfrontiert. Allseits bekannte Stichworte sind: ungebrochenes Bevölkerungswachstum, absolute Armut einer zunehmenden Zahl von Menschen, Nahrungsmittelknappheit insbesondere in Afrika bei gleichzeitiger Überschußproduktion vor allem in Europa, verschärfte Umweltprobleme durch Raubbau an natürlichen Ressourcen, eine fortbestehende Schuldenlast, stagnierende Zahlungen aus der Entwicklungshilfe und nicht mehr finanzierbare Leistungsbilanzdefizite.

Trotz einiger Erfolge, diese Probleme durch interne wirtschaftspolitische Reformprogramme in den Griff zu bekommen, sind viele derartige Bemühungen in der Vergangenheit gescheitert. Umfassende Reformen erwiesen sich aufgrund interner Widerstände als nicht durchsetzbar; oder Reformversprechen wurden nicht für glaubwürdig gehalten, weil das Vertrauen in die Handlungsfähigkeit und -bereitschaft von Regierungen angesichts schlechter Erfahrungen nachhaltig geschädigt war. Die achtziger Jahre gelten vielerorts als "verlorenes Jahrzehnt".

Angesichts dieser Ausgangslage verwundert es kaum, daß augenblicklich die Pessimisten Hochkonjunktur haben, wenn es darum geht, die wirtschaftlichen Aussichten der Dritten Welt einzuschätzen. Sie halten es für nahezu ausgeschlossen, daß die schwerwiegenden Entwicklungsprobleme in Zukunft leichter zu bewältigen sein werden als bisher. Im Gegenteil: Sie glauben, daß die Entwicklungsländer angesichts der jüngsten weltwirtschaftlichen Umbrüche endgültig auf das Abstellgleis abgeschoben

werden. Erschwerte Bedingungen werden insbesondere wegen der Systemtransformation in Mittel- und Osteuropa (einschließlich der deutschen Vereinigung), der westeuropäischen Integrationsbestrebungen sowie der andauernden Spannungen im Welt-handelssystem erwartet.

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 Neuordnung konzentriert. Wahrscheinlicher ist, daß die geänderten Rahmenbedingungen eine weiter zunehmende Differenzierung innerhalb der sogenannten Dritten Welt begünstigen. Diese These soll im folgenden zunächst begründet werden, indem die Chancen von Entwicklungsländern in der sich neu herausbildenden internationalen Arbeitsteilung abgeschätzt werden. Danach sollen einige zentrale Problembereiche der Nord-Süd-Beziehungen diskutiert werden. Dabei gilt es nachzuweisen, daß unter dem Deckmantel einer sogenannten "gerechten Weltwirtschaftsordnung" oftmals völlig ineffiziente Lösungsansätze angepriesen werden. Abschließend werden einige Alternativvorschläge unterbreitet.

II. Weltwirtschaftliche Herausforderungen: Dritte Welt von Kapitalzufuhr und internationalem Handel abgeschnitten?

Der Zusammenbruch der sozialistischen Systeme in Osteuropa, das Zusammenwachsen Westeuropas durch Binnenmarktintegration und spätere Währungsunion sowie die angestrebte Liberalisierung des Welthandels im Rahmen des GATT werden die weltwirtschaftliche Lage in den neunziger Jahren tiefgreifend verändern. Diese Faktoren werden auch

über die Wachstums- und Entwicklungschancen der Dritten Welt mitbestimmen. Viele Beobachter sehen 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. Zudem würden Handelspräferenzen für osteuropäische Reformstaaten die Präferenzmargen der Entwicklungsländer schmälern. Die Absatzchancen der Entwicklungsländer würden sich insbesondere dann weiter verschlechtern, wenn die EG-Binnenmarktintegration zu einer "Festung Europa" degenerieren würde.
- Trotz gegenteiliger Beteuerungen offizieller Stellen droht die staatliche Unterstützung des Umbaus der ehemaligen RGW-Wirtschaften 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 Reformen der Entwicklungsländer wegen ausbleibender Finanzzuflüsse empfindlich be- oder sogar verhindert werden.
- 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.

Derartig pauschale Befürchtungen vernachlässigen jedoch die Erfahrung, daß Entwicklungsländer bereits in der Vergangenheit in unterschiedlichem Maße mit veränderten weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen fertig geworden sind. Die erheblichen Einkommens- und Wachstumsunterschiede innerhalb der Dritten Welt sind primär auf diese unterschiedliche Anpassungsflexibilität zurückzuführen. Diese Differenzierung wird in Zukunft aller Voraussicht nach weiter zunehmen. Die Risiken, die die augenblickliche weltwirtschaftliche Neuordnung in sich birgt, 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 soll an wenigen Beispielen verdeutlicht werden, die sich auf die wichtigsten neuen weltwirtschaftlichen Signale beziehen: die GATT-Verhandlungen, die EG-Binnenmarktintegration und der Systemwandel in Mittel- und Osteuropa.

Von der Uruguay-Runde ist u.a. 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 GATT-Verhandlungen 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. 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, wie es in vielen Fällen noch immer gegeben ist.

Die in den Entwicklungsländern selbst 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. Offene Weltmärkte 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 Marktzerüttungsklauseln verunsichert werden, mit denen in der Vergangenheit allzu oft hoffnungsvolle Ansätze von neuen Anbietern im Keim erstickt wurden. Das wahrscheinliche Welthandelsszenarium bietet dagegen wenig günstige Aussichten für Entwicklungsländer, die immer noch ausschließlich von Rohstoffexporten abhängen und es nicht geschafft haben, ihre Exportpalette zu erweitern.

Ähnlich wie im Fall der GATT-Verhandlungen ergeben sich auch aus der EG-Integration eine Reihe

von Risiken, gleichzeitig aber auch beachtliche Chancen für die zukünftige Konkurrenzsituation von Entwicklungsländern. Wiederum dürften Chancen und Risiken ungleich verteilt sein. Nachteilige Effekte könnten vor allem daraus resultieren, daß

- der Abbau EG-interner Barrieren für Güter- und Faktorbewegungen zu einer Handelsumlenkung auf Kosten von Drittländern führt;
- die Überführung nationaler Importquoten (z.B. für Autos, Eisen und Stahl, Textilien sowie einige Agrarprodukte) in eine streng überwachte Gemeinschaftsquote nicht handelsneutral bleibt, sondern das Handelsvolumen einschränkt;
- Investoren aus anderen Industrieländern ihre Aktivitäten zunehmend auf die EG konzentrieren und möglicherweise ihre Investitionen in andere Regionen entsprechend zurückführen;
- es insbesondere zu Investitionsverlagerungen in die EG-Peripherie kommt, weil EG-Mitglieder wie Spanien, Portugal oder Irland über eine ähnliche Faktorausstattung verfügen wie viele Entwicklungsländer und diese Mitgliedsstaaten von Kapitalsubventionen aus dem regionalen EG-Strukturfonds profitieren.

Derartige Risiken sollten jedoch nicht überbewertet werden. 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. Ein massiver Investitionsstrom in andere EG-Länder dürfte kaum auf Kosten der Auslandsinvestitionen in

Entwicklungsländern gehen. Die Auslandsinvestitionen in der EG verlagern sich zunehmend auf den Dienstleistungsbereich, während in Entwicklungsländern weiterhin 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 könnte die vielbeschworenen negativen Effekte aus der Handelsumlenkung weit übersteigen. Wiederum gilt jedoch, daß der Nachfrageanstieg vor allem den wettbewerbsfähigen Anbietern von Industriewaren und Dienstleistungen aus Entwicklungsländern zugute kommen dürfte.

Vergleichbare Schlußfolgerungen dürften schließlich auch für die Effekte der Reformen in Osteuropa gelten. Angesichts der erheblichen Anpassungsprobleme der ehemaligen RGW-Staaten werden sich die Risiken für Entwicklungsländer auf absehbare Zeit in engen Grenzen halten. Eine signifikante Verdrängung von Exporten aus Entwicklungsländern ist zunächst nicht zu erwarten, weil das osteuropäische Güterangebot nur begrenzt wettbewerbsfähig ist. Auch auf dem internationalen Kapitalmarkt wird es kaum zu einer Verdrängung kreditwürdiger Entwicklungsländer kommen, da dem Zugang der osteuropäischen Reformländer angesichts der bereits hohen Verschuldung in Hartwährung enge Grenzen gesetzt sind. Die Absorptionsfähigkeit für Auslandskapital in Osteuropa dürfte überdies auf kurze Sicht beschränkt sein.

Es gibt keine Anhaltspunkte dafür, daß ausländische Direktinvestitionen in erheblichem Maße aus Ent-

wicklungsländern abgezogen und statt dessen in Osteuropa getätigt werden. Angesichts der desolaten Infrastruktur sowie fortbestehender Unsicherheiten, z.B. im Hinblick auf Eigentumsrechte ist es höchst zweifelhaft, daß es zu einem sofortigen Investitionsboom in Osteuropa kommt. Selbst wenn dies geschähe, ist nicht zu erwarten, daß ausländische Investoren deswegen attraktive Standorte in der Dritten Welt, insbesondere in Asien als dem Wachstumspol der Weltwirtschaft, ausgeben. 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 Exportplattform dienen. Entwicklungsländer mit großem Marktpotential und günstigen Standortbedingungen für weltmarktorientierte Direktinvestitionen werden hiervon kaum negativ berührt. Im Gegenteil: Für sie dürften sich auch in Osteuropa neue Marktchancen eröffnen. Andererseits ist kaum zu bezweifeln, daß es für Entwicklungsländer, die nur unsichere wirtschaftliche und politische Rahmenbedingungen bieten, angesichts der verschärften Konkurrenz um die weltweit verfügbaren Investitionsmittel in Zukunft noch schwieriger wird, Auslandskapital anzulocken.

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 wesentliche interne Voraussetzungen dafür geschaffen, die Risi-

ken zu begrenzen und die Chancen zu nutzen, die sich aus der weltwirtschaftlichen Neuordnung ergeben. Zusätzliche Gefahr droht hingegen dort, wo die internationale Wettbewerbsfähigkeit bereits vor den jüngsten weltwirtschaftlichen Umbrüchen wegen interner Fehlentwicklungen schwer beeinträchtigt war. So können die hochverschuldeten Länder Lateinamerikas nur durch eine erfolgreiche Stabilisierung und Strukturreform ihrer Volkswirtschaften wieder Anschluß an die weltwirtschaftliche Entwicklung finden. Für die meisten Länder Schwarzafrikas ist dies noch erheblich schwieriger. Hierfür ist jedoch weniger die angeblich ungerechte Weltwirtschaftsordnung verantwortlich, als vielmehr das anhaltend hohe Bevölkerungswachstum sowie das Fehlen grundlegender institutioneller und wirtschaftspolitischer Voraussetzungen für ein Ausbrechen aus der dauerhaften Wirtschaftsmisere.

III. Ineffiziente Lösungsansätze unter dem Deckmantel einer "gerechten" Weltwirtschaftsordnung

Interne wirtschaftspolitische Fehlentwicklungen in den Entwicklungsländern werden in Zukunft - aller Voraussicht nach - noch stärker ins Gewicht fallen, als dies in der Vergangenheit schon der Fall war. Vorschläge, die weltwirtschaftlichen Spielregeln zugunsten bisher benachteiligter Entwicklungsländer zu ändern, sind zum Scheitern verurteilt, wenn sie die zentrale Rolle der heimischen Politik für wirtschaftliches Fortkommen vernachlässigen. Externe Hilfe bleibt bei entwicklungshemmenden internen Strukturen weitgehend nutzlos. Andererseits - und darauf wird abschließend zurückzukommen sein - ist Hilfe von außen unabdingbar, um die Erfolgchancen eigener Reformanstrengungen der Entwicklungslän-

der zu verbessern und dem verbreiteten Anpassungspessimismus zu begegnen.

Populäre, unter Effizienzgesichtspunkten aber wenig sinnvolle Forderungen nach einer gerechteren Ausgestaltung der weltwirtschaftlichen Spielregeln finden sich in allen drei Bereichen, die hier zur Diskussion stehen: in der Handelspolitik, bei der Entwicklungshilfe und im Bereich des privaten Kapitaltransfers. Aus Zeitgründen müssen wiederum einige Beispiele genügen.

Eine gerechte Welthandelsordnung erfordert nach vorherrschender Meinung, daß für ungleich starke Handelspartner auch ungleiche Spielregeln gelten müßten. Insbesondere begründet diese Auffassung die handelspolitische Sonderbehandlung von Entwicklungsländern, die sich in der Vergangenheit in mehrerer Hinsicht durchgesetzt hat. Das GATT-Prinzip der Nicht-Diskriminierung ist zunächst durch einseitige Zollpräferenzen der Industrieländer durchbrochen worden; diese Zollgeschenke an Entwicklungsländer erfolgten ohne Gegenleistungen und werden nicht im Rahmen des GATT verhandelt. Vorzugsbedingungen wurden von einer geduldeten Ausnahme zu einer Regel mit weitreichenden Konsequenzen, als in der Tokio-Runde mit der sogenannten "Enabling Clause" die differenzierte und günstigere Behandlung von Entwicklungsländern in das GATT integriert wurde. Seitdem gelten Sonderregelungen vor allem für Exportsubventionen und Importrestriktionen von Entwicklungsländern. Insbesondere wurde die Anwendung von Einfuhrbeschränkungen, die mit Zahlungsbilanzproblemen begründet wurden, permissiv gestaltet.

Die Sonderbehandlung der Entwicklungsländer wurde am Beginn der Uruguay-Runde grundsätzlich bestätigt. In nahezu allen Verhandlungsgruppen lag das vorrangige Ziel dieser Länder darin, die einmal eingeräumten Privilegien aus der "Enabling Clause" zu erhalten. Insbesondere widersetzten sie sich einer stärkeren Disziplin bei Handelsrestriktionen, die aus Gründen der Zahlungsbilanzsanierung eingeführt wurden. Zudem wurden vergleichbare Sonderrechte in neuen handelspolitischen Themenbereichen beansprucht. Ein Beispiel bietet die Forderung nach größeren Spielräumen und längeren Übergangszeiten beim geplanten Abkommen über Maßnahmen, die Investoren in ihrer Freiheit der Wahl von Beschaffungs- und Absatzmärkten einschränken (die sogenannten "trade-related investment measures").

Die Sonderbehandlung der Entwicklungsländer ist auf der handelspolitischen Agenda geblieben, obwohl sie sich weitgehend als ineffizient erwiesen hat, die weltwirtschaftliche Integration dieser Länder zu fördern. Die den Entwicklungsländern eingeräumten Zollpräferenzen sind allenfalls von begrenztem Nutzen. Empirische Studien zeigen, daß Industriegüterexporte durch sie bei weitem nicht in dem Maße stimuliert worden sind, wie es erhofft worden war. Verwunderlich ist dies nicht. Zollschränken haben im Vergleich zu nicht-tarifären Handelshemmnissen zunehmend an Bedeutung verloren. Die eingeräumten Vorteile waren zudem teilweise unklar definiert, eng begrenzt und mitunter sogar kleinlich. So wurden zum Beispiel Ursprungsregeln im Präferenzhandel besonders restriktiv und diskretionär gehandhabt. Die besonders armen Entwicklungsländer konnten kaum profitieren, weil ihre Exportengpässe weniger auf der Nachfrage-, als vielmehr auf der Angebotsseite liegen.

Die handelspolitischen Sonderregeln für Entwicklungsländer trugen zur allmählichen Aushöhlung der GATT-Prinzipien der Meistbegünstigung und Nicht-Diskriminierung bei. Die Wirkung der Präferenzen bestand zumeist darin, daß Handelsströme auf kostenträchtige Weise umgelenkt wurden, statt wachstumsträchtige zusätzliche Handelsströme zu schaffen. International gesehen waren Effizienzeinbußen unvermeidlich. Auch auf nationaler Ebene dürfte die Inanspruchnahme von Sonderrechten den Entwicklungsländern oftmals mehr geschadet als genutzt haben. Sie erwies sich beispielsweise dann als Fluch der bösen Tat, wenn durch Importrestriktionen zugunsten sogenannter "infant industries" die Wettbewerbsfähigkeit nachgelagerter Industrien geschädigt wurde, weil diese auf überteuerte Vorleistungen von geschützten Unternehmen angewiesen waren. Es deutet einiges darauf hin, daß den Entwicklungsländern mehr mit einer Rückbesinnung auf die klassischen GATT-Prinzipien - vor allem mit einem Abbau diskriminierender Praktiken - geholfen wäre als mit weiteren Präferenzregelungen.

Unter Effizienzgesichtspunkten sollten auch die Forderungen nach Gerechtigkeit im Bereich des öffentlichen und privaten Kapitaltransfers kritisch geprüft werden. Was die staatliche Entwicklungshilfe betrifft, so wird immer wieder verlangt, die entsprechenden Finanzmittel substantiell aufzustocken, um auf diese Weise die Einkommensdisparitäten zwischen Arm und Reich abzumildern. Auch die Junge Union hat jüngst eine Steigerung der deutschen Entwicklungshilfe auf 1 vH des Bruttosozialprodukts bis zum Jahr 2000 gefordert. Hiergegen ist an sich wenig einzuwenden. Allerdings muß dem verbreiteten Eindruck entgegengetreten werden, daß

eine verstärkte Hilfe von außen in den begünstigten Staaten zwangsläufig positive Entwicklungsimpulse auslöst und die als ungerecht empfundenen internationalen Einkommensunterschiede einebnet.

Empirische Untersuchungen deuten darauf hin, daß die Entwicklungshilfe den selbstgestellten Ansprüchen in der Vergangenheit kaum gerecht geworden ist. Oftmals führte die externe finanzielle Unterstützung zu nachlassenden Sparanstrengungen in den begünstigten Ländern. Positive Wachstumswirkungen der Entwicklungshilfe scheinen gerade dort weitgehend ausgeblieben zu sein, wo sie am dringendsten erforderlich gewesen wären, etwa in der Gruppe der ärmsten und stark rohstoffabhängigen Volkswirtschaften. Und noch Mitte der achtziger Jahre mußte ein "vernichtendes Urteil über die Effizienz der Entwicklungshilfe in bezug auf das Grundbedürfnisziel" gefällt werden.

Externe Hilfe konnte die zentralen Entwicklungsengpässe in vielen Empfängerstaaten offensichtlich nicht überwinden. Nicht auszuschließen ist überdies, daß sie derartige Hemmnisse teilweise sogar weiter zementiert hat. Diese Gefahr besteht insbesondere dann, wenn staatliche Eliten in den Empfängerländern die Verfügungsgewalt über die transferierten Mittel haben und diese bevorzugt dazu einsetzen, die bestehenden Machtverhältnisse abzusichern. Externe Hilfe trägt dann indirekt dazu bei, daß sich die entwicklungshemmenden Machtstrukturen verfestigen und korrupte Eliten unabdingbare innere Reformen blockieren können. Solange diese politökonomischen Faktoren unangetastet bleiben und wesentliche institutionelle und wirtschaftspolitische Voraussetzungen für wirtschaftliche Entwicklung nicht in den Ländern selbst geschaffen werden, ist Entwicklungs-

hilfe, wie hoch sei auch immer sein mag, zum Scheitern verurteilt. Externe Hilfe kann kein Substitut für innere Reformen sein. Gerechtigkeit läßt sich nur dann herstellen, wenn ein effizienter Einsatz der übertragenen Finanzmittel gewährleistet ist.

Ähnliche Schlußfolgerungen ergeben sich, wenn man die verbreitete Forderung nach einem sofortigen und umfassenden Schuldenerlaß kritisch beleuchtet. Schuldenerleichterungen sind von staatlichen Gläubigern für die am wenigsten entwickelten Schuldländer im Rahmen des sogenannten Toronto-Plans von 1988 eingeräumt worden. 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. Hierin spiegelt sich die vorherrschende Meinung wider, daß nur durch Konzessionen beim Schuldendienst der Teufelskreis aus fehlenden Investitionsanreizen, weiter verschlechterter Zahlungsfähigkeit der Schuldner und einem verstärkten Rückzug der Kreditgeber durchbrochen werden kann.

Wenn es trotz der schon eingeräumten Konzessionen bisher nicht zu einem breiten Wirtschaftsaufschwung in den Schuldnerländern gekommen ist, liegt für viele Beobachter die einfache Erklärung darin, daß weitergehende Zugeständnisse insbesondere der privaten Gläubigerbanken erforderlich wären. Angesichts des "Mauerns" der Banken wäre es nur gerecht, daß die Schuldnerländer zu einseitigen Maßnahmen griffen und ihre finanzielle Lage zumindest kurzfristig durch Zahlungsverweigerung und Anhäufung von Zinsrückständen verbesserten.

Unter Gerechtigkeitsgesichtspunkten ist hierzu folgendes anzumerken: Die Zahlungsunfähigkeit vieler hochverschuldeter Länder ist zumeist maßgeblich auf interne wirtschaftspolitische Fehlentwicklungen zurückzuführen. Ländern mit einer vergleichsweise effizienten Wirtschaftspolitik gelang es dagegen, Verschuldungskrisen zu vermeiden. Ein (unkonditionierter) Schuldenerlaß für die erste Gruppe bedeutet deshalb, daß wirtschaftspolitisches Fehlverhalten im nachhinein belohnt wird. Dagegen werden diejenigen Schuldner indirekt bestraft, die sich - wie viele asiatische Staaten - bisher erfolgreich bemüht haben, den Schuldendienst vereinbarungsgemäß zu leisten. Hinzu kommt, daß ein verstärktes Engagement der Gläubigerstaaten und der multilateralen Finanzierungsinstitutionen bei der Schuldenreduktion für fortgeschrittene Entwicklungsländer - wie es im Rahmen des Brady-Plans erfolgt - auf Kosten derjenigen Dritte-Welt-Staaten zu gehen droht, die stark auf staatliche Entwicklungshilfe angewiesen sind. Eine derartige Verschiebung der öffentlichen Mittelvergabe bedeutet nicht nur eine indirekte Subventionierung der privaten Gläubiger überschuldeter Schwellenländer, sondern auch, daß es für Niedrigeinkommensländer noch schwieriger wird, ausreichende Kapitalzuflüsse zu erhalten.

Selbst für die begünstigten Länder sind Schuldendienst erleichterungen kein Allheilmittel, um den gegenwärtigen Abfluß von Auslandskapital zu stoppen. Der Beitrag der Schuldendienstzahlungen zur Umkehr des Kapitaltransfers zwischen Industrie- und Entwicklungsländern nach 1982 wird oftmals erheblich überschätzt. Die negativen Netto-Transfers (Brutto-Kreditauszahlungen abzüglich Schuldendienst) gehen hauptsächlich auf die drastisch reduzierte Vergabe von Neukrediten zurück. Im Fall La-

teinamerikas waren die jährlichen Schuldendienstverpflichtungen im Zeitraum 1983-1989 aufgrund der Umschuldungen sogar geringer als 1980-1982. Für die heute kreditrationierten Länder kommt es also vorrangig darauf an, die Gläubiger zur Neukreditvergabe zu bewegen, wenn der Kapitalfluß gestoppt werden soll.

Ein unkonditionierter Schuldenerlaß dürfte es eher erschweren als erleichtern, den Zugang zum internationalen Kapitalmarkt wiederherzustellen. Aufgrund der evident gewordenen Risiken der internationalen Kreditvergabe gibt es wenig Anlaß zu vermuten, daß private Gläubiger sich ihrer schlechten Erfahrungen mit zahlungsunfähigen oder -unwilligen Schuldern binnen kurzer Frist nicht mehr erinnern. Es besteht nicht nur die Gefahr, daß sich das Bestreben der Banken verstärkt, sich aus Entwicklungsländern zurückzuziehen. Empirische Analysen deuten darauf hin, daß sich ausländische Direktinvestoren ganz ähnlich verhalten und eine Konfrontationsstrategie gegenüber den Banken auch die Attraktivität der Schuldnerländer für andere Formen von Auslandskapital beeinträchtigt.

Insbesondere solchen Entwicklungsländern, die Schuldenzahlungen einseitig aussetzen oder kürzen, droht, für längere Zeit vom internationalen Kapitalmarkt abgeschnitten zu werden. Dies hätte zur Folge, daß für die Finanzierung wirtschaftlicher Entwicklung nur noch die nationalen Ersparnisse zur Verfügung stünden, soweit diese nicht als Fluchtkapital ins Ausland abfließen. Das vorhandene Wachstumspotential kann hiermit nicht voll ausgenutzt werden. Schuldenerleichterungen bieten deshalb keine Alternative zu verstärkten inländischen Bemühungen, die Kreditwürdigkeit wiederherzustellen

und die Attraktivität für ausländische Direktinvestitionen zu erhöhen. Konzessionen der Gläubiger machen nur dann Sinn, wenn die Schuldnerländer willens sind, erfolgversprechende Wirtschaftsreformen einzuleiten und durchzusetzen.

IV. Interne und externe Voraussetzungen für eine erfolgreiche Einbindung der Entwicklungsländer in die Weltwirtschaft

Die bisherigen Erörterungen lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Mittelfristig werden die jüngsten weltwirtschaftlichen Umbrüche den Wettbewerb auf den Gütermärkten verstärken und zu einer verschärften Konkurrenz um die weltweiten Ersparnisse führen. Die Neuordnung der Weltwirtschaft birgt für die Entwicklungsländer aber nicht nur Risiken, sondern bietet auch erhebliche Chancen für wirtschaftliche Expansion.
- Die Entwicklungsländer sind in unterschiedlichem Maße gerüstet, sich diesem Wettbewerb erfolgreich zu stellen. Pauschale Ängste, daß sie auf das Abstellgleis geraten werden, sind nicht angebracht: Die Gefahr, von der weltwirtschaftlichen Entwicklung abgekoppelt zu werden, besteht jedoch in überschuldeten Ländern, die es bisher versäumt haben, ihre Volkswirtschaften zu stabilisieren und Strukturreformen einzuleiten. Sie ist dort noch größer, wo die politischen, institutionellen und ökonomischen Grundvoraussetzungen für wirtschaftliche Entwicklung weitgehend fehlen. Derartige interne Fehlentwicklungen dürften in Zukunft noch stärker ins Gewicht fallen als schon in der Vergangenheit.

- Die unabdingbaren inneren Reformen können unmöglich von außen durchgesetzt werden. Andererseits nützt externe Unterstützung wenig, wenn sie die entscheidende Rolle der politischen und ökonomischen Rahmenbedingungen in den begünstigten Ländern außer acht läßt. Insbesondere pauschale Forderungen nach gerechteren weltwirtschaftlichen Spielregeln erweisen sich häufig als Irrwege mit allenfalls begrenztem Nutzen und teilweise hohen volkswirtschaftlichen Kosten. Beispiele hierfür sind eine handelspolitische Sonderbehandlung von Entwicklungsländern, eine Erhöhung von Entwicklungshilfe bei unveränderten Vergabekriterien und ein unkonditionierter Erlaß von Auslandsschulden.
- Eine stärkere Einbindung von Entwicklungsländern in die Weltwirtschaft und eine Verbesserung ihrer Attraktivität für Auslandskapital läßt sich nur dann erreichen, wenn diese Länder selbst die inneren Voraussetzungen dafür schaffen. Unter dieser Bedingung kommt verschiedenen Möglichkeiten externer Hilfe eine - dann allerdings wesentliche - unterstützende Funktion zu.

Der wirtschaftspolitische Reformbedarf in der Dritten Welt ist von Land zu Land unterschiedlich und kann im Rahmen dieses Beitrags nicht näher diskutiert werden. Festzuhalten ist jedoch, daß es inzwischen einen weitreichenden Konsens über die wesentlichen Elemente von erfolgversprechenden Reformprogrammen gibt. Hierzu gehören: die Begrenzung makroökonomischer Instabilitäten durch fiskal- und geldpolitische Disziplin, Steuerreformen und eine effiziente Steuerverwaltung, die Mobilisierung heimischer Ersparnisse, die Vermeidung von Überbewertungen der nationalen Währung und

von stark schwankenden realen Wechselkursen, die Liberalisierung restriktiver Außenhandelsregime sowie die Öffnung für ausländische Direktinvestitionen. Vor allem in vielen schwarzafrikanischen Staaten müssen politische Liberalisierungsmaßnahmen und institutionelle Reformen, zum Beispiel eine klare Definition von Eigentumsrechten, hinzukommen.

Derartige Reformen sind in der Vergangenheit nicht nur an internen Widerständen gescheitert. Teilweise wollte man die mit Reformprogrammen unweigerlich verbundenen kurzfristigen Anpassungslasten auch deswegen nicht in Kauf nehmen, weil man vom Erfolg von Reformbemühungen nicht überzeugt war. Für den immer noch verbreiteten Anpassungspessimismus tragen die Industrieländer ein gerüttelt Maß an Verantwortung. Ihnen obliegt es, die Erfolgsaussichten für wirtschaftspolitische Anpassung in den Entwicklungsländern wesentlich zu verbessern. Handlungsbedarf besteht vorrangig im Außenhandelsbereich. Die Industrieländer müssen ihre Märkte für Entwicklungsländer-Exporte weit öffnen und sich auf die GATT-Prinzipien der Meistbegünstigung und Nicht-Diskriminierung zurückbesinnen, statt den Entwicklungsländern weiterhin nur scheinbar großzügige Sonderrechte einzuräumen. Der EG kommt hierbei besondere Verantwortung zu. Zum einen hängt der Liberalisierungserfolg der Uruguay-Runde maßgeblich vom EG-Verhalten ab (insbesondere im Agrarbereich). Darüber hinaus muß glaubhaft gemacht werden, daß das Projekt "EG 1992" nicht zu einer "Festung Europa" verkommt.

Handlungsbedarf besteht aber auch bei der Entwicklungshilfe und beim Schuldenmanagement. Bei der Entwicklungshilfe kommt es weniger auf die Fest-

legung globaler Steigerungsraten an, sondern auf eine effizienzorientierte Vergabepraxis. Sie sollte sich an den folgenden Richtlinien orientieren:

- **Prämierung von Reformen:** Reformbemühungen 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. 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. Eine glaubwürdige und voraussehbare Vergabe von Entwicklungshilfe könnte die gegenwärtigen Befürchtungen der Empfängerstaaten mildern, daß sie angesichts des Finanzierungsbedarfs in Osteuropa keine ausreichende Unterstützung mehr erhalten werden.

- **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 direkte Armutskämpfung konzentriert werden.

Die Prinzipien "Selektivität" und "Prämierung von Reformen" müssen auch im internationalen Schuldenmanagement verstärkt berücksichtigt werden. Wo Schuldenerleichterungen für relativ fortgeschrittene Entwicklungsländer notwendig und sinnvoll sind, gilt es Verfahren zu finden, die die Reformanreize für die Schuldnerländer stärken. Ein denkbarer Weg läge in einer bindenden Zusage der Gläubiger, wirtschaftspolitische Reformen der Schuldner durch erhöhte Kapitaltransfers zu honorieren. Reformwilligen Entwicklungsländern müßte glaubhaft versichert werden, daß die Neuzuflüsse an Auslandskapital ausreichen, einen Verzicht auf einen allgemeinen Schuldenerlaß zu kompensieren. In Höhe der erforderlichen Kapitalzuflüsse wären Kapitalplafonds zu schaffen, für die die Gläubiger etwa gemäß ihres Engagements in den betreffenden Ländern Zahlungsversprechen abgeben. Bei erfolgter Anpassung könnte das Schuldnerland den Kreditplafond sofort in Anspruch nehmen. Um dem Abbruch erfolgsversprechender Reformprogramme vorzubeugen, wäre vorzusehen, daß ein Teil der Kredite aus dem Plafond schon in der schwierigen Überbrückungszeit zur Verfügung steht.

Für alle drei in diesem Beitrag behandelten Bereiche der Nord-Süd-Beziehungen - Handel, Entwicklungshilfe und privater Kapitalverkehr - läßt sich abschließend folgendes feststellen:

Viele der Vorschläge, die weltwirtschaftlichen Spielregeln zugunsten von Entwicklungsländern gerechter zu gestalten, erweisen sich bei näherem Hinsehen als ineffizient und drohen zu neuen Ungerechtigkeiten zu führen. Dies heißt aber nicht, daß die Industrieländer die Dritte Welt ihrem eigenen Schicksal überlassen dürfen. Angesichts der verschärften internationalen Konkurrenz auf Güter- und Kapitalmärkten gilt es, durch umfassende Handelsliberalisierung und effizienzorientierte Kapitaltransfers interne Reformanstrengungen der Entwicklungsländer zu unterstützen und auf diese Weise die Gefahr zu begrenzen, daß diese Länder auf das Abstellgleis der weltwirtschaftlichen Entwicklung geraten.