

Nunnenkamp, Peter

Article — Digitized Version

Die Veränderung des Nord-Süd-Dialogs durch Krisenerscheinungen in der westlichen Industrieländerwelt

Die internationale Politik

Provided in Cooperation with:

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

Suggested Citation: Nunnenkamp, Peter (1984) : Die Veränderung des Nord-Süd-Dialogs durch Krisenerscheinungen in der westlichen Industrieländerwelt, Die internationale Politik, ISSN 0539-158X, Oldenbourg, München, pp. 154-173

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/3450>

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.

DIE VERÄNDERUNG DES NORD-SÜD-DIALOGS DURCH KRISENERSCHEINUNGEN IN DER WESTLICHEN INDUSTRIEWELT

Von Peter Nunnenkamp

WIRTSCHAFTSKRISE UND EXPORTENTWICKLUNG IN DER DRITTEN WELT

Schon im Verlauf der siebziger Jahre hatten sich die Exportbedingungen für die nicht-erdölexportierenden Entwicklungsländer verschlechtert. Der Rückgang der wirtschaftlichen Aktivität in den Industriestaaten, der sich bereits vor der ersten Ölpreiskrise von 1973/74 abgezeichnet hatte und durch diese beträchtlich verstärkt worden war, hatte zu einem merklichen Nachfrageausfall für die Dritte Welt geführt.¹ Da die Industrieländer nach wie vor die wichtigsten Märkte für die Exporte der Entwicklungsländer stellten, hatte die kräftig expandierende Importnachfrage der Ölförderstaaten die rückläufigen Ausfuhren in die Industrieländer nicht kompensieren können; dies galt um so mehr, als die OPEC-Staaten ihre Importe hauptsächlich im Bereich verarbeiteter Industriegüter aufgestockt hatten, aus dem vor allem die weniger entwickelten Länder der Dritten Welt kaum Nutzen ziehen können.

Mit den erneuten Ölpreiserhöhungen von 1979/80 ging das gesamtwirtschaftliche Wachstum in den Industrieländern weiter zurück. Hatten die OECD-Staaten im letzten Drittel der siebziger Jahre noch reale Zuwachsraten von 3 bis 4 Prozent verzeichnet, stieg das Bruttosozialprodukt nach Abzug der Preissteigerungen in den beiden folgenden Perioden 1980 und 1981 nur noch um jeweils gut 1 Prozent; im Jahre 1982 sank das reale Bruttosozialprodukt der OECD-Staaten gegenüber dem Vorjahr sogar um 0,5 Prozent.² Die internationale Wachstumsschwäche ging einher mit einem platzgreifenden Protektionismus der Industrieländer.³ Vor allem viele Formen des sogenannten „Neuen Protektionismus“⁴ richteten sich in erheblichem Maße gegen die zunehmende

¹ Vgl. Jamuna P. Agarwal, Hans H. Glismann, Peter Nunnenkamp, Ölpreisschocks und wirtschaftliche Entwicklung. Anpassungsprobleme in der Dritten Welt (Kieler Studien Nr. 176), Tübingen 1983; vgl. auch Konrad Seitz, Die Krise der Entwicklung in der Dritten Welt, in *EA*, 14/1981, S. 417–427.

² Vgl. Adolf Abnefeld u. a., Industrieländer. Konjunkturelle Besserung nach expansiver Geldpolitik, in: *Die Weltwirtschaft*, Heft 1/1983, S. 1–16, bes. Tabelle 1*; sowie auch den Beitrag von Ute Geipel in diesem Band.

³ Vgl. International Monetary Fund (Hrsg.), Annual Report on Exchange Arrangements and Exchange Restrictions, insbes. 1981 und 1982, Washington; General Agreement on Tariffs and Trade (Hrsg.), International Trade 1981/82, Genf 1982, S. 9–24.

⁴ Vgl. beispielsweise Bela Balassa, The „New Protectionism“ and the International Economy, in: *Journal of World Trade Law*, Bd. 12, Nr. 5, 1978, S. 409–436.

Zahl solcher Entwicklungsländer, die mit international wettbewerbsfähigen Produkten auf den Weltmarkt drängten. Das Multifaserabkommen, dessen Vorläufer ursprünglich lediglich dazu erdacht worden war, der Textilindustrie in den Industrieländern einen zeitlich begrenzten Importschutz einzuräumen, wurde im Dezember 1981 ein weiteres Mal (bis zum 31. Juli 1986) verlängert. Die anhaltenden Schwierigkeiten der heimischen Textilindustrie veranlaßten die Regierungen der Industrieländer, die quantitativen Restriktionen eher noch zu verschärfen. Allein die Europäische Gemeinschaft hatte Anfang 1982 28 bilaterale Abkommen im Rahmen des Multifaserabkommens abgeschlossen, in denen sich die Exportländer aus der Dritten Welt verpflichteten, ihre Textilausfuhren zu begrenzen.

Derartige, als freiwillig bezeichnete Exportselbstbeschränkungsabkommen fanden auch in anderen Wirtschaftszweigen zunehmende Verbreitung, vor allem in solchen Branchen, die sich in den Industrieländern durch strukturelle Schwächen wie dauerhaft rückläufiges Nachfragewachstum und sinkende internationale Wettbewerbsfähigkeit auszeichneten. Am stärksten wurden hiervon neben Japan einige weltmarktorientierte asiatische Schwellenländer (beispielsweise Hongkong, Singapur, Südkorea, Taiwan), aber auch Staaten wie Indien und Pakistan in ihrer Exportentwicklung gehemmt, außer im Textilbereich vor allem in den Sektoren Feinkeramik, Schuh- und Lederwaren, Stahl, elektrische Ausrüstungen und Petrochemie.⁵ Auch andere einfuhrbeschränkende Maßnahmen der Industrieländer, wie die Anwendung von Schutzklauseln und Anti-Dumping-Maßnahmen, konzentrierten sich auf Sektoren, in denen die heimische Industrie kaum noch international wettbewerbsfähig war. Zudem versuchten die Industrieländer, sich vor der Exportoffensive einer Reihe von Entwicklungsländern in diesen Bereichen zu schützen, indem sie sektorspezifische Subventionsprogramme entwarfen, um die inländische Produktion künstlich zu verbilligen.

Das allenfalls geringe gesamtwirtschaftliche Wachstum und der zunehmende Protektionismus der wichtigsten Welthandelsnationen seit 1980 hatten erhebliche Auswirkungen auf die Exportentwicklung der nicht-erdölexportierenden Entwicklungsländer. Während die Exporteinnahmen dieser Ländergruppe nach der ersten Erdölpreiskrise im Zeitraum 1973 bis 1980 jahresdurchschnittlich um mehr als 20 Prozent zugenommen hatten, sank der Zuwachs im Jahre 1981 drastisch auf gut 3 Prozent. In der folgenden Periode gingen die Devisenerlöse aus Exporten gegenüber dem Vorjahr sogar um fast 6 Prozent zurück. Besonders stark war der nominale Exportrückgang für die

⁵ Vgl. Peter Nunnenkamp, Exportselbstbeschränkungsabkommen, in: *Wirtschaftswissenschaftliches Studium*, Heft 11, November 1981, S. 541–544 sowie Helga Henselder-Barzel, Gefahr der handelspolitischen Diskriminierung der Schwellenländer, in: IP 1979/80, S. 223–235 sowie den Beitrag von Hermann Sautter in diesem Band.

afrikanischen Staaten, deren Ausfuhrerinnahmen sich schon 1981 um 16 Prozent reduzierten; das folgende Jahr brachte eine erneute Einbuße in vergleichbarem Ausmaß. Relativ gut schnitten dagegen die asiatischen Entwicklungsländer ab, obwohl sich die Zuwachsraten auch für diese Staatengruppe deutlich verminderten.⁶ Nur dieser Region gelang es, das Ausfuhrvolumen (d. h. die Exporte zu konstanten Preisen) sowohl 1981 als auch 1982 weiter zu steigern – um jeweils circa 8 Prozent gegenüber 12 Prozent in den siebziger Jahren. Die wohl größtenteils durch die verschlechterten weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen erzwungenen Exportpreissenkungen blieben mit 10 Prozent im Jahre 1982 gegenüber 1980 für die asiatischen Entwicklungsländer überdies vergleichsweise geringfügig. In beiderlei Hinsicht bildeten die Staaten Afrikas den Gegenpol: In beiden Jahren mußten sowohl merkliche reale Exporteinbußen als auch überdurchschnittliche Preissenkungen hingenommen werden.⁷ Die Staaten Lateinamerikas nahmen sowohl im Hinblick auf die reale Ausfuhrentwicklung als auch hinsichtlich der Exportpreiseinbrüche eine mittlere Stellung ein.

Diese Betrachtung deutet darauf hin, daß der Teil der Dritten Welt, der bereits über eine stärker diversifizierte, international wettbewerbsfähige Produktpalette verfügte, den Rückgang der Devisenerlöse in Grenzen halten konnte, obwohl sich der Protektionismus der Industrieländer auf die verarbeiteten Exporte dieser Länder konzentrierte. Demgegenüber waren es vor allem die auf Rohstoffexporte angewiesenen Entwicklungsländer, die unter den verschlechterten Absatzbedingungen auf den Weltmärkten litten; ihre Ausfuhren erwiesen sich als besonders abhängig von der internationalen Konjunkturlage und als besonders preisreagibel in Zeiten rückläufiger Nachfrage.

Besondere Absatzprobleme der nicht-erdölexportierenden Entwicklungsländer im Rohstoffsektor

Während die Rohstoffpreise in den siebziger Jahren trotz der bereits deutlich verschlechterten weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen noch mit der international beschleunigten Inflation angestiegen waren, vollzog sich seit 1980 ein drastischer Wandel.⁸ Im Jahre 1981 lagen die Preise für Rohstoffe (außer

⁶ Hier lauteten die nominalen Änderungsraten ca. 7 % für 1981 und –1,5 % für 1982 gegenüber jahresdurchschnittlich 25 % im Zeitraum 1973–1980. Die Exporteinnahmen der lateinamerikanischen Länder entwickelten sich im Betrachtungszeitraum ähnlich wie für die nicht-erdölexportierenden Staaten der Dritten Welt insgesamt.

⁷ Im ersten Halbjahr 1982 lagen die erzielten Exportpreise Afrikas um 17 % niedriger als 1980.

⁸ Vgl. United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD), Commodity Issues. A Review and Proposals for Further Action, TD/273, Belgrad, Juni 1983.

Erdöl) in US-Dollar gerechnet im Durchschnitt um circa 16 Prozent unter denen der Vorperiode. In der Folgezeit setzte sich der Preisverfall fort: In den ersten drei Quartalen des Jahres 1982 fielen die Rohstoffpreise um weitere 17 Prozent gegenüber dem entsprechenden Zeitraum des Vorjahres. In realer Hinsicht, d. h. relativ zur Preisentwicklung für die Exporte verarbeiteter Produkte aus den Industrieländern,⁹ stellte sich die Situation noch ungünstiger dar. Im Jahre 1982 lag der Index der relativen Rohstoffpreise mit knapp 80 Punkten um circa 25 Punkte unter dem durchschnittlichen Wert für die siebziger Jahre. Für eine Reihe einzelner Rohstoffe, wie zum Beispiel Mais, Reis, Zucker, Tee, Erdnüsse, Kopra, Baumwolle, Jute und Sisal, betrug der 1982 erzielte relative Preis nur ungefähr die Hälfte des Niveaus der fünfziger oder sechziger Jahre.

Die ungünstige Preisentwicklung im Rohstoffbereich schlug voll auf die Devisenerlöse der Entwicklungsländer durch, da die gehandelten Mengen nach 1979 kaum noch zunahmen und das Exportvolumen vieler Rohstoffe in jüngster Vergangenheit sogar deutlich zurückging. Nach Schätzungen der UNCTAD belief sich die Einbuße an (Rohstoff-)Exporterlösen für die Jahre 1981 und 1982 zusammengefaßt auf circa 21 Milliarden Dollar.¹⁰ Obwohl der Anteil der Rohstoffausfuhren an den Gesamtexporten der Dritten Welt innerhalb des letzten Jahrzehnts merklich (von 66 Prozent auf 42 Prozent) gesunken war, war dieser hohe Erlösausfall geeignet, die wirtschaftlichen Probleme der Entwicklungsländer nachhaltig zu verschärfen, vor allem angesichts der Tatsache, daß zwei Drittel der nicht-erdölexportierenden Entwicklungsländer nach wie vor zu mehr als 70 Prozent von Rohstoffexporten abhängig waren.¹¹

Eine Betrachtung der zehn sogenannten Kernrohstoffe des Integrierten Rohstoffprogramms,¹² die spätestens seit der Nairobi-Konferenz im Jahre 1976 (UNCTAD IV) im Zentrum des Interesses gestanden hatten, unterstreicht die schwierige Lage der Entwicklungsländer im Rohstoffbereich. Greift man einige wichtige Anbieter der Dritten Welt für diese Rohstoffe heraus¹³ und

⁹ Der Rohstoffpreisindex (ohne Öl) wird bei dieser Betrachtung mit einem entsprechenden Index für die Industriegüterexporte der Industrieländer deflationiert.

¹⁰ Die Exporterlöse der Entwicklungsländer (ohne Öl), die sich 1980 auf 74 Milliarden Dollar belaufen hatten, sanken auf 66 Milliarden (1981) und 53 Milliarden Dollar (1982).

¹¹ Vgl. UNCTAD, a.a.O. (Anm. 8), bes. Anhangtabelle 6.

¹² Die Kernrohstoffe umfassen Zucker, Kaffee, Kakao, Tee, Baumwolle, Jute, Hartfasern, Kautschuk, Kupfer und Zinn. Vgl. Rolf J. Langhammer, Industrie- und Entwicklungsländer in der Auseinandersetzung um eine Neue Weltwirtschaftsordnung, in: IP 1975/76, S. 35-56.

¹³ Die folgende Berechnung basiert auf der Exportentwicklung der nachstehend aufgeführten Entwicklungsländer für die in Klammern bezeichneten Rohstoffe: Ägypten (Baumwolle), Bangladesch (Jute), Bolivien (Zinn), Brasilien (Zucker, Kaffee), Chile (Kupfer), Dominikanische Republik (Zucker), Elfenbeinküste (Kakao), Kolumbien (Kaffee), Malaysia (Kautschuk, Zinn), Mexiko (Baumwolle), Philippinen (Zucker), Sambia (Kupfer), Sri Lanka (Tee), Sudan (Baumwolle), Tansania (Sisal), Thailand (Kautschuk, Zinn).

vergleicht deren Exporterlöse in den Jahren 1981 und 1982 mit denen von 1980, ergibt sich ein zusammengefaßter Erlösrückgang von einem Drittel.¹⁴ Die überdurchschnittlichen Einbußen für die Kernrohstoffe deuten darauf hin, daß das von der UNCTAD propagierte Rohstoffprogramm weitestgehend gescheitert war. Die Befürworter des Integrierten Rohstoffprogramms zeigten sich davon überzeugt, daß sich der Preisverfall im Rohstoffbereich erheblich hätte abmildern lassen, wenn die Verwirklichung des Gemeinsamen Fonds in der Vergangenheit schneller vorangetrieben und eine größere Anzahl von Rohstoffabkommen abgeschlossen worden wären.¹⁵ Was den im Jahre 1980 vereinbarten Gemeinsamen Fonds betraf, hatten von den 88 Signatarstaaten (Stand 1. Dezember 1982) lediglich 37 das Abkommen auch ratifiziert; der ursprüngliche Stichtag (31. März 1982) wurde um 18 Monate hinausgeschoben. Die Voraussetzungen dafür, daß der Fonds wirksam werden konnte, waren also mehr als dreieinhalb Jahre nach der grundsätzlichen Einigung über seine Einrichtung¹⁶ immer noch nicht gegeben.¹⁷

Die Fortschritte beim Abschluß einzelner Rohstoffabkommen waren eher noch bescheidener. Von den geplanten 18 Abkommen war im Rahmen des Integrierten Rohstoffprogramms bisher nur ein einziges zustande gekommen, das für Kautschuk.¹⁸ Daneben existierten vier weitere internationale Vereinbarungen für Kaffee, Kakao, Zinn und Zucker. Alle diese Abkommen kämpften mit erheblichen Schwierigkeiten und waren bisher kaum erfolgreich darin, die Rohstoffpreisschwankungen innerhalb der vorgesehenen Bandbreiten zu halten. Die Stützungskäufe der Ausgleichslager-Manager konnten beispielsweise im Falle des Kautschukabkommens nicht verhindern, daß die Preise für Kautschuk zur Jahreswende 1982/83 auf ihren niedrigsten Stand seit 1981 fielen. Auch in anderen Fällen mißlang es, den Mindestpreis zu halten. Teilweise waren die Finanzmittel für Bufferstock-Interventionen schon nach kurzer Zeit erschöpft. Schwerwiegende Probleme ergaben sich oftmals dadurch, daß wichtige Produzenten- und Verbraucherländer den Abkommen nicht beitraten und die dort vereinbarten Regeln umgingen. Besonders wettbewerbsfähige rohstoffexportierende Entwicklungsländer waren eher

¹⁴ Die für die in Anm. 13 aufgeführten Länder und Rohstoffe aggregierten Exporterlöse sanken 1981 gegenüber dem Vorjahr um ca. 23 %, in der Folgeperiode um weitere 12 %.

¹⁵ Vgl. UNCTAD, a.a.O. (Anm. 8), bes. S. 14. Eine kritische Darstellung des rohstoffpolitischen Programms der Entwicklungsländer bietet Bernd Stecher, Der „Gemeinsame Rohstoff-Fonds“. Gestärkte Entwicklungsländer-Position oder Pyrrhussieg?, in: *EA*, 2/1981, S. 57-64.

¹⁶ Vgl. Peter Nunnenkamp, EG und Dritte Welt. Lomé II und der Nord-Süd-Dialog, in: *IP* 1979/80, S. 261-276.

¹⁷ Hierfür war nach Angaben der UNCTAD die Ratifizierung durch mindestens 90 Staaten erforderlich, durch die etwa zwei Drittel des Fondskapitals aufzubringen waren.

¹⁸ Vgl. Klaus Peter Krause, Die Rohstoffabkommen der UNCTAD haben ihren Zweck verfehlt, in: *FAZ*, 9. 6. 1983. Obwohl schon im Oktober 1979 beschlossen, wurde das Kautschukabkommen erst am 15. 4. 1982 endgültig in Kraft gesetzt.

daran interessiert, ihre Weltmarktanteile auszuweiten, als Preisstabilisierungsabkommen abzuschließen, da letztere nicht selten auch Verpflichtungen zur Exportbeschränkung enthielten. Diese Erfahrungen mit den bestehenden Abkommen ließen die oben erwähnte Hoffnung unrealistisch erscheinen, daß eine weitergehende Realisierung des Integrierten Rohstoffprogramms die wirtschaftlichen Schwierigkeiten der Entwicklungsländer im Rohstoffbereich nachhaltig hätte lindern können.

DIE OPEC IN DER KRISE

Ähnliche Probleme traten in zunehmendem Maße auch im Kartell erdölexportierender Staaten, OPEC, auf, das den rohstofforientierten Entwicklungsländern lange Zeit als vorbildliches Beispiel für die Organisation der Interessen der Dritten Welt gegenüber den Industrieländern gegolten hatte. Angesichts der nach 1979 deutlich rückläufigen internationalen Rohölnachfrage wurde es für die 13 OPEC-Mitgliedstaaten erheblich schwieriger, ein Auseinanderbrechen des Kartells zu verhindern. Der durch die gesamtwirtschaftliche Wachstumsschwäche der wichtigsten Verbraucherstaaten bedingte Nachfrageausfall wurde noch durch erfolgreiche Bemühungen dieser Länder verstärkt, das drastisch verteuerte Erdöl durch andere Energieträger zu substituieren. Vor diesem Hintergrund ging die weltweite Ölförderung kontinuierlich zurück.¹⁹

Das Produktionsvolumen der OPEC sank überdurchschnittlich stark; vom Rekordniveau von fast 32 Millionen Faß zu je 159 Liter pro Tag (1979) fiel der Ausstoß über 26,5 Millionen (1980) und 22,5 Millionen (1981) im Jahre 1982 zeitweise auf circa 16 Millionen Faß pro Tag. Der Förderanteil der OPEC, der im Jahre 1979 noch circa 48 Prozent ausgemacht hatte, reduzierte sich in den folgenden drei Perioden um jeweils 4 bis 5 Prozentpunkte und lag 1982 unter 35 Prozent. Hierfür waren vor allem zwei Faktoren verantwortlich: Zum einen drängten verstärkt neue Anbieter wie Großbritannien, Norwegen, Mexiko und Ägypten auf den Weltmarkt für Erdöl, die dem OPEC-Kartell nicht beitraten und als Außenseiter erfolgreich ihre Marktanteile auszuweiten trachteten. Zum andern führte der schrumpfende Weltmarkt dazu, daß die wirtschaftlichen Interessengegensätze zwischen den OPEC-Staaten offen aufbrachen. Zudem brachte das neue politische Regime in Iran eine stärkere Politisierung des Entscheidungsprozesses innerhalb der OPEC mit sich, die die Kluft zwischen radikalen und gemäßigten Förderländern erweiterte.²⁰ Die wirtschaftlichen

¹⁹ Die jährlichen Änderungsraten betragen -4 % 1980, -6,5 % 1981 und -5 % 1982. Zu diesen und zu den folgenden Angaben vgl. vor allem die laufenden Ausgaben des *Middle East Economic Survey*, des *Petroleum Economist* und des *Petroleum Intelligence Weekly*.

²⁰ Vgl. Karim Pakravan, If OPEC Falls Oil Price Won't, in: *The Journal of Commerce*, 19.2.1981.

und politischen Differenzen erschwerten eine marktgerechte Preis- und Mengenpolitik des OPEC-Kartells beträchtlich.

Im Dezember 1980 hatte die OPEC einen Basispreis für Erdöl von 32 Dollar beschlossen, wobei für das hochwertige afrikanische Öl Preise bis zu 41 Dollar gefordert werden durften. Bereits wenige Wochen später war der Weltölmarkt durch ein Überangebot gekennzeichnet. Die vereinbarten Preise schienen nur dann zu halten zu sein, wenn das Kartell sich auf eine Produktionskürzung einigen konnte. Der wichtigste Öl-Produzent, Saudi-Arabien, machte seine Zustimmung jedoch von mehreren Bedingungen abhängig.²¹ Zunächst wurde eine Rückkehr zu einem gemeinsamen OPEC-Preis durch einen drastischen Abbau der Qualitätszuschläge gefordert. Darüber hinaus verlangte Saudi-Arabien, eine gemäßigte langfristige Preisstrategie zu vereinbaren, wonach die Ölpreise vierteljährlich an die weltweiten Inflations- und Währungsschwankungen angepaßt werden sollten, um die Ölpreisentwicklung zu verstetigen.²² Eine derartige Preispolitik lag im Interesse Saudi-Arabiens, das aufgrund seiner riesigen Ölreserven verhindern wollte, daß die Verbraucherländer die Substitution des Öls durch andere Energieträger so verstärkten, daß auf längere Sicht keine nennenswerten Ölexporterinnahmen mehr zu erwarten gewesen wären. Dem standen jedoch die Interessen anderer Förderländer entgegen, die einen akuten Devisenbedarf hatten, entweder weil sie einen Krieg finanzieren mußten (Iran – Irak), oder weil sie ehrgeizige Industrialisierungsvorhaben in Angriff genommen hatten, die umfangreiche Importe erforderten.

Um die anderen OPEC-Mitglieder zur Ölpreisstabilisierung und zur Rückkehr zu einem einheitlichen Ölpreis zu zwingen, sorgte Saudi-Arabien durch eine hohe Auslastung seiner Produktionskapazitäten²³ für ein zunehmendes Überangebot auf dem Weltmarkt für Erdöl.²⁴ Dennoch setzten sich Länder wie Iran, Algerien, Libyen, Nigeria und Ecuador weiterhin für höhere Preise ein. Auf zwei Konferenzen im Jahre 1981 konnte keine Einigung über die Förderpolitik erzielt werden: Während Saudi-Arabien die hohe Produktion zunächst aufrechterhielt, wollten die anderen OPEC-Staaten ihren Ausstoß um 10 Prozent kürzen; neue Preisbeschlüsse konnten nicht gefaßt werden. Die Folge war, daß vor allem teures Öl aus Algerien, Libyen und Nigeria immer schwieriger abzusetzen war; die verkauften Mengen halbierten sich für diese Länder teilweise, so daß für die in Angriff genommenen Entwicklungsvorha-

²¹ Zur Rolle Saudi-Arabiens vgl. auch Hanns W. Maull, Zukunftsperspektiven für den Ölmarkt, in: *EA*, 14/1982, S. 439–446.

²² Daneben wurde eine Beteiligung am realen Wachstum der Verbraucherländer angestrebt.

²³ Saudi-Arabien produzierte zeitweise mehr als 10 Millionen Faß pro Tag; der Anteil dieses Landes an der OPEC-Gesamtproduktion stieg im Laufe des Jahres 1981 über 40 % (zum Vergleich: 1978 lag er bei 28 %).

²⁴ Im Mai 1981 wurde die Überproduktion trotz der Angebotsausfälle aufgrund des Krieges zwischen Iran und dem Irak auf 2 bis 3 Millionen Faß pro Tag, d.h. auf rund 10 % der OPEC-Produktion, geschätzt.

ben zunehmende Finanzierungsengpässe auftraten. Auf den freien Ölmärkten bewirkte das anhaltende Überangebot einen merklichen Preisdruck.

Die OPEC versuchte weiterhin, sich den Marktentwicklungen entgegenzustemmen. Die von Saudi-Arabien angeregte Langzeitstrategie trat gegenüber dem kurzfristigen Krisenmanagement völlig in den Hintergrund. Im Oktober 1981 beschloß eine weitere Ministerkonferenz einen Kompromiß, der den Basispreis um 2 auf 34 Dollar erhöhte; gleichzeitig sollte die Spanne der erlaubten Auf- und Abschläge reduziert werden. Die wichtigste Bedingung für eine erfolgreiche Kartellpolitik wurde jedoch nicht erfüllt, da man sich nicht auf festgesetzte Fördermengen einigen konnte. Obwohl Saudi-Arabien seine Produktion von nun an kontinuierlich drosselte,²⁵ herrschte auf dem Weltmarkt weiterhin ein Überangebot an Erdöl. Zwischen den einzelnen OPEC-Staaten entbrannte ein Kampf um Weltmarktanteile. Es wurde immer deutlicher, daß einzelne Anbieter die offiziell gefaßten OPEC-Beschlüsse umgingen, indem sie verdeckte Rabatte oder verlängerte Zahlungsziele einräumten.

Nachdem Großbritannien im März 1982 den Preis für Nordseeöl um 4 auf 31 Dollar gesenkt hatte, das Geschehen auf dem Weltölmarkt immer stärker durch kartellfremde Anbieter bestimmt wurde, und die internationalen Ölgesellschaften ihre Läger abbauten und die OPEC-Bezüge senkten, weil sie mit weiteren Preisnachlässen rechneten, verschärfte sich die wirtschaftliche Situation der meisten OPEC-Mitgliedstaaten dramatisch. Nur noch die dünn besiedelten Wüstenstaaten Saudi-Arabien, Katar und die Vereinigten Arabischen Emirate setzten genug Öl ab, um Leistungsbilanzdefizite zu vermeiden. Obwohl viele Industrialisierungsprojekte bereits gestrichen oder verschoben worden waren, wurde das aggregierte Leistungsbilanzdefizit der OPEC-Staaten für 1982 auf 10 Milliarden Dollar geschätzt. Angesichts dieser Lage einigte sich das Kartell schließlich darauf, den Ölausstoß um 2,5 Millionen Faß pro Tag auf 18 Millionen Faß zu begrenzen.²⁶ Erstmals wurden länderspezifische Förderquoten festgelegt. Man hoffte, auf diese Weise den Basispreis von 34 Dollar verteidigen zu können.

Die Förderbegrenzung erwies sich jedoch schon bald als nicht ausreichend. Der Weltmarkt blieb weiterhin durch einen Angebotsüberhang gekennzeichnet. Der Kampf um Weltmarktanteile brach in verschärftem Maße aus. Es kam zu offenen Unterbietungen der offiziell festgelegten Preise durch einzelne OPEC-Staaten. Steigende Defizite im Staatshaushalt und in der Leistungsbilanz bewirkten, daß sich Ende 1982 schon die Hälfte der Kartellmitglieder nicht mehr an die eigenen Preisbeschlüsse hielt. Auch die vereinbarten Produktions-

²⁵ Im November 1981 lag die saudi-arabische Produktion bei 8,5 Millionen Faß pro Tag; sie sank im ersten Halbjahr 1982 weiter auf 6 Millionen Faß, später sogar darunter.

²⁶ Zusätzlich gab Saudi-Arabien eine autonome Fördereinschränkung von 0,5 Millionen Faß pro Tag bekannt.

quoten wurden, vor allem von Iran, nicht eingehalten. Eine gütliche Einigung war nicht zu erreichen,²⁷ so daß die Anbieter, die sich bisher an die Kartellabsprachen gehalten hatten, damit drohten, nun auch ihrerseits die Preise zu senken und ihre Quoten zu überschreiten. Der saudi-arabische Erdölminister, Mohammed Zaki el-Yamani, kündigte dem Iran sogar einen „Ölkrieg“ an. Dies machte deutlich, daß die nicht marktkonforme Preissetzung der OPEC, gepaart mit der fehlenden Einigkeit über eine wirksame Kartellpolitik, die Organisation in eine schwere Krise gestürzt hatte.

REAKTIONEN DER ENTWICKLUNGSLÄNDER AUF DIE WELTWIRTSCHAFTLICHEN RAHMENBEDINGUNGEN

Ursachenanalyse und Therapievorschläge

Wie schon in den siebziger Jahren suchten die nicht-erdollexportierenden Entwicklungsländer vorwiegend außerhalb ihrer eigenen Verantwortlichkeit nach Ursachen für ihre schwerwiegenden wirtschaftlichen Schwierigkeiten am Beginn der achtziger Jahre. Auch die OPEC-Staaten blieben weitestgehend von Anklagen verschont, obwohl die neuerlichen drastischen olpreisverteuerungen von 1979/80 die Wirtschaftskrise der olimportlander in der Dritten Welt offensichtlich erheblich verschärft hatten. Als Hauptschuldige wurden vielmehr die Industrieländer angesehen. Ihnen wurde vorgeworfen, zunehmende Zahlungsbilanzprobleme der Entwicklungsländer durch immer restriktivere Importbeschränkungen verursacht zu haben.²⁸ Die Kritik richtete sich auch gegen das Allgemeine Zoll- und Handelsabkommen (GATT), das sich als unfähig erwiesen hätte, den platzgreifenden Protektionismus zu stoppen. Es wurde zutreffend festgestellt, daß ein immer größerer Teil des internationalen Handels außerhalb der vereinbarten GATT-Regeln reglementiert wurde; dies verschlechterte die Exportchancen der Entwicklungsländer nicht zuletzt im Agrarbereich.

Die Industrieländer begegneten dieser Kritik hauptsächlich mit unverbindlichen Bekenntnissen zu einem möglichst freien Welthandel. Gleichzeitig rechtfertigten sie bestehende Handelsrestriktionen mit eigenen wirtschaftlichen Problemen, die sie auf diese Weise lindern zu können glaubten. Überdies

²⁷ Eine im Dezember 1982 einberufene Ministerkonferenz, die sich mit der Neuverteilung der Quoten befassen sollte (höhere Quoten wurden von Iran, Venezuela, Nigeria, Indonesien und Libyen gefordert), scheiterte an dieser Kernfrage; es wurde lediglich vereinbart, das OPEC-Produktionsziel um 1 Milliarde auf 18,5 Milliarden Faß pro Tag zu erhöhen.

²⁸ Vgl. UNCTAD, Protectionism. Trade Relations and Structural Adjustment, TD/274, Belgrad, Juni 1983.

verwiesen sie darauf, daß die Entwicklungsländer selbst ebenfalls ihre Importe durch vielfältige Eingriffe beschränkten. Besonders von den fortgeschrittenen Staaten der Dritten Welt wurde verlangt, daß sie sich in zunehmendem Maße mit allen Rechten und Pflichten in das internationale Handelssystem integrieren würden.

Neben dem Protektionismus der Industrieländer war nach Auffassung der Dritten Welt deren anhaltende Stabilisierungspolitik für die weltweiten wirtschaftlichen Schwierigkeiten verantwortlich. Vernachlässigt wurden auch hier die nachteiligen Auswirkungen der zweiten Ölpreiskrise. Vielmehr wurde eine Belebung der weltwirtschaftlichen Aktivität für möglich gehalten, wenn nur die Industrieländer sich wirtschaftspolitisch umorientieren würden.²⁹ Neben der Öffnung der Märkte sollte eine expansive Geld- und Fiskalpolitik der Industrienationen die Nachfrage beleben. Eine solche Politik wurde gleichzeitig als geeignet angesehen, das international sehr hohe Zinsniveau zu senken. Ferner sollten die nationalen Wirtschaftspolitiken unter besonderer Berücksichtigung der Entwicklungsländerinteressen besser als bisher koordiniert werden,³⁰ einschließlich einer Stabilisierung der Wechselkurse durch abgestimmte Devisenmarktinterventionen. Daneben wurden erhebliche zusätzliche Finanzmittel für erforderlich gehalten, um das gesamtwirtschaftliche Wachstum in der Dritten Welt zu stärken. In diesem Zusammenhang wurde vorgeschlagen, deutliche Quotenerhöhungen beim Internationalen Währungsfonds (IWF) zu beschließen, zusätzliche Sonderziehungsrechte zu schaffen, die Vergabe von IWF-Krediten zu erleichtern, die Mittelvergabe von Weltbank und Internationaler Entwicklungsagentur zu erhöhen, die öffentliche Entwicklungshilfe der Industrieländer aufzustocken sowie Schuldenerleichterungen einzuräumen.

Gegenüber diesen kurzfristigen Forderungen trat das Verlangen der Dritten Welt, die sogenannte Neue Weltwirtschaftsordnung zu errichten, in den Hintergrund. Angesichts der akuten weltwirtschaftlichen Schwierigkeiten ging es den Entwicklungsländern stärker als bisher darum, die wirtschaftliche Aktivität durch gemeinsame Anstrengungen wieder zu beleben, während die Vorstellung, vorhandenes Einkommen von Norden nach Süden umzuverteilen, an Gewicht verlor. Es blieb jedoch offen, ob sich hierin auch auf längere Sicht eine größere Realitätsnähe der Entwicklungsländer zeigen würde: Die Forderung nach der Neuen Weltwirtschaftsordnung blieb auf der Tagesordnung; möglicherweise würde ihr wieder die höchste Priorität eingeräumt werden, sobald sich die weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen verbesserten.

²⁹ Vgl. hierzu: Action to Spur World Recovery and Development Urged by UNCTAD Secretariat, in: *UNCTAD Bulletin* (Genf), Nr. 192, April 1983, S. 1–5.

³⁰ Vgl. auch Shridath Ramphal, the North-South Debate. Summit Promises a New Sense of Direction, in: *FT*, 15. 9. 1981.

Die Industrieländer standen den fiskal-, geld- und finanzpolitischen Vorstellungen der Dritten Welt recht skeptisch gegenüber. Zwar leugneten sie nicht, daß neben den Ölpreisverteuerungen auch ihre bisher verfolgte Stabilisierungspolitik negative Rückwirkungen auf die Entwicklungsländer gehabt hatte. Die wirtschaftlichen Probleme der Dritten Welt hielten sie jedoch teilweise für hausgemacht.³¹ Wirtschaftspolitische Fehler wurden vor allem in künstlich überbewerteten nationalen Währungen, hohen und steigenden Defiziten in den Staatshaushalten sowie allgemein in einer unzureichenden Bereitschaft gesehen, sich an veränderte weltwirtschaftliche Rahmenbedingungen anzupassen. Nach der Auffassung der Industrieländer ging es zunächst darum, derartige Fehlentwicklungen zu korrigieren. Die Möglichkeiten der entwickelten Staaten, der Dritten Welt bei der Überwindung ihrer Probleme zu helfen, wurden durch hohe Haushaltsdefizite sowie die Folgen der anhaltenden Wachstumsschwäche in den Industrieländern selbst stark eingengt. Ausgehend vor allem von den Vereinigten Staaten gewann zudem die Auffassung Verbreitung, daß allein eine Stärkung der Marktkräfte und der privatwirtschaftlichen Initiative einen Ausweg aus der weltweiten Wirtschaftskrise böte.³² Sowohl national als auch international sollten staatliche Eingriffe in das wirtschaftliche Geschehen deshalb möglichst vermieden werden. Eine antizyklische staatliche Wirtschaftspolitik nach keynesianischem Muster galt überwiegend als gescheitert.³³ Den Entwicklungsländern empfahl man, bessere Bedingungen für eine Verstärkung der privaten Kapitalströme in die Dritte Welt zu schaffen; private Direktinvestitionen sollten durch ein günstiges Investitionsklima angelockt werden.³⁴

Die Energiefrage

Auseinandersetzungen darüber, ob sich wirtschaftliche Schwierigkeiten eher durch staatliches Handeln oder durch privatwirtschaftliche Initiativen überwinden ließen, kennzeichneten auch die Konferenz der Vereinten Nationen über neue und erneuerbare Energiequellen, die im August 1981 in Nairobi

³¹ Vgl. auch Juergen B. Donges, Der Nord-Süd-Dialog in der Sackgasse? Eine Nachlese zum Brandt-Bericht im Hinblick auf das Cancun-Gipfeltreffen, in: *Kieler Diskussionsbeiträge*, Nr. 78 (Institut für Weltwirtschaft), Kiel, August 1981.

³² Vgl. Myer Rashish, Die amerikanische Politik gegenüber Entwicklungsländern, in: *EA*, 17/1981, S. 507-511.

³³ Vgl. z. B. Jacques de Larosière, Der Internationale Währungsfonds und die Hauptprobleme der Weltwirtschaft, in: *EA*, 15/1981, S. 451-460.

³⁴ Vgl. beispielsweise die Erklärung der Staats- und Regierungschefs der Bundesrepublik Deutschland, Frankreichs, Großbritanniens, Italiens, Japans, Kanadas und der Vereinigten Staaten zum Abschluß ihres Treffens in Ottawa am 20. und 21. 7. 1981, in: *EA*, 16/1981, S. D 423 - D 427.

stattfand. Ziel der Energiekonferenz war es, die Nutzung und Verwertung von 14 nicht konventionellen Energiearten voranzutreiben, die bisher nur 15 Prozent des Weltenergiebedarfs deckten. Durch diese Beschränkung der Energieproblematik blieb es der OPEC weitestgehend erspart, ihre Ölpreispolitik rechtfertigen zu müssen, die auch für die ölimportierenden Staaten der Dritten Welt erhebliche Anpassungsschwierigkeiten hervorrief. Die Forderungen der Entwicklungsländer konzentrierten sich statt dessen auf die Industrienationen. Diese sollten zusätzlich zu der bereits geleisteten Entwicklungshilfe neue Mittel bereitstellen, um Energieprojekte in der Dritten Welt und den Transfer entsprechender Technologien vom Norden in den Süden zu finanzieren.³⁵ Es wurde vorgeschlagen, zur finanziellen Abwicklung energie-wirtschaftlicher Investitionen ein neues Tochterinstitut der Weltbank, eine Energiefiliale, zu schaffen. Darüber hinaus sollte sich nach den Vorstellungen der Entwicklungsländer eine neue Sonderorganisation der Vereinten Nationen dem Themenkreis „neue und erneuerbare Energien“ auf Dauer widmen.

Weder mit ihren finanziellen noch mit ihren institutionellen Forderungen konnte sich die Gruppe der 77 durchsetzen. Verbindliche finanzielle Verpflichtungen wurden von den Industrieländern nicht eingegangen, ebensowenig wie von den OPEC-Staaten oder den entwickelten Zentralverwaltungswirtschaften. Zwar sah das verabschiedete Aktionsprogramm vor, daß verstärkt Mittel für Energieprojekte bereitgestellt werden sollten. Die Industrieländer verstanden darunter jedoch hauptsächlich die Umschichtung der bereits gewährten Entwicklungshilfe zugunsten von Vorhaben im Bereich der nicht konventionellen Energien. Zudem pochten vor allem die Vereinigten Staaten auf die Rolle des privaten Sektors bei der Mobilisierung finanzieller Mittel, der Entwicklung neuer Energiequellen und dem Transfer von Technologien sowie auf die Eigenverantwortlichkeit der Dritte-Welt-Staaten, geeignete energiepolitische Rahmenbedingungen zu schaffen. Die Vereinigten Staaten waren es auch, die die Gründung einer Energiefiliale der Weltbank ablehnten, während sich die anderen Industrieländer in diesem Punkt kompromißbereit zeigten. Einig war man sich dagegen auf seiten der Industrieländer, eine spezielle Energie-Institution innerhalb der Vereinten Nationen abzulehnen; nach ihrer Auffassung sollten bereits bestehende Organe, wie der Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen, genutzt werden, um die Energiefrage weiter zu erörtern. Man verständigte sich schließlich mit der Gruppe der 77 darauf, einen Interimsausschuß zu bilden, der neue Vorschläge für die UN-Generalversammlung erarbeiten sollte.

Die technologischen, wirtschaftlichen und sozialen Aspekte der angestrebten stärkeren Nutzung nicht konventioneller Energieträger traten gegenüber dem Streit um finanzielle Mittel und institutionelle Wege in den Hintergrund.

³⁵ Vgl. Günter *Krabbe*, „Prinzip der Additionalität“ steht bei der Energiekonferenz im Vordergrund, in: *FAZ*, 17. 8. 1981.

In den entsprechenden Teilen des Aktionsprogramms fanden sich zwar Empfehlungen hinsichtlich der verschiedensten Energieträger (so sollte nicht zuletzt die Brennholzkrise in der Dritten Welt durch Aufforstungsmaßnahmen entschärft werden), zum Umweltschutz, zu soziokulturellen Anpassungsmaßnahmen und vielem anderen mehr; es war jedoch zu erwarten, daß diese Überlegungen angesichts der fehlenden Einigung über Mittel und Wege weitgehend wirkungslos bleiben würden.

Die Probleme der ärmsten Entwicklungsländer

Nach allgemeiner Auffassung waren die ärmsten Staaten der Dritten Welt von allen Entwicklungsländern am stärksten auf einen stetigen Fluß von Entwicklungshilfemitteln aus dem Norden angewiesen. Sie hatten bisher kaum international wettbewerbsfähige Produktionen aufgebaut, und ihre Exporte beschränkten sich meistens auf einen oder wenige Rohstoffe, für die sich die Ausfuhrmöglichkeiten oftmals drastisch verschlechtert hatten. Neben den bilateralen Hilfeleistungen waren es vor allem die besonders günstigen Kredite der Internationalen Entwicklungsagentur (IDA), von denen diese Staaten abhängig waren. Es war deshalb nicht verwunderlich, daß die Kürzung der IDA-Mittel, die hauptsächlich wegen der Zurückhaltung der Vereinigten Staaten drohte, die IDA finanziell besser auszustatten,³⁶ von den betroffenen Entwicklungsländern heftig beklagt wurde.

Vor diesem Hintergrund setzte sich im September 1981 eine Konferenz der Vereinten Nationen in Paris über die ärmsten Entwicklungsländer das Ziel, die Lage dieser Staaten nachhaltig zu verbessern. Im Vordergrund stand dabei das Bestreben, verstärkt finanzielle Mittel bereitzustellen. In dem beschlossenen Aktionsprogramm bekundeten die meisten Geberländer ihre Bereitschaft, in den folgenden Jahren 0,15 Prozent ihres Bruttosozialprodukts den 31 ärmsten Dritte-Welt-Staaten als Entwicklungshilfe zu gewähren. Einige Industrieländer kündigten an, ihre finanziellen Leistungen an diese Staatengruppe zu verdoppeln.³⁷ Diese Zugeständnisse wurden überwiegend als Erfolg verbucht, obwohl sie den Forderungen der Entwicklungsländer nicht voll gerecht wurden. Die von ihnen gewünschte Festlegung, die Entwicklungshilfe-Ziele bis 1985 zu erreichen und die Leistungen im Zeitraum 1985 bis 1990 auf 0,2 Prozent des Bruttosozialprodukts zu erhöhen, kam nicht zustande.³⁸ Unklar

³⁶ Vgl. Willy Brandt (Hrsg.), *Hilfe in der Weltkrise. Ein Sofortprogramm. Der 2. Bericht der Nord-Süd-Kommission*, Reinbek 1983, bes. S. 34 ff.

³⁷ Vgl. UNCTAD (Hrsg.), *Progress in the Implementation of the Substantial New Programme of Action for the 1980s for the Least Developed Countries*, TD/276, Belgrad, Juni 1983, bes. S. 19 ff.

³⁸ Die weitere Aufstockung der Entwicklungshilfe an die ärmsten Staaten auf 0,2% des Bruttosozialprodukts war auch innerhalb der Gruppe der 77 nicht unumstritten. Die Entwick-

blieb, ob die Zusagen, die Hilfe zu verdoppeln, in realer Hinsicht, das heißt zu konstanten Preisen, oder lediglich in nominaler Hinsicht galten. Einzelne wichtige Industrieländer, vor allem die Vereinigten Staaten, weigerten sich schließlich, überhaupt irgendwelche Zusagen zu machen; dies traf auch für die OPEC-Staaten sowie für die Zentralverwaltungswirtschaften Osteuropas zu. Das Aktionsprogramm sah ferner vor, die Modalitäten der Entwicklungshilfe zu verbessern; so sollten verstärkt nicht rückzahlbare Zuschüsse anstelle von Krediten eingeräumt werden. Daneben fanden sich unter anderem auch Vereinbarungen über eine verbesserte technische Hilfe und handelspolitische Erleichterungen für die ärmsten Dritte-Welt-Staaten. All dies blieb jedoch sehr vage und unverbindlich.

Voraussetzung für die Zugeständnisse der Industrieländer hinsichtlich des Ausmaßes der Entwicklungshilfe war es, daß die Dritte Welt die hohe Bedeutung von Eigenanstrengungen zur Verbesserung ihrer wirtschaftlichen Lage anerkannte. Zum ersten Male wurden im Rahmen des Nord-Süd-Dialogs die in den Entwicklungsländern selbst zu ergreifenden Maßnahmen ausführlich erörtert. Die Formulierung geeigneter Politiken, um in verstärktem Maße heimische Ressourcen zu mobilisieren, wurde zum Bestandteil des Aktionsprogramms, etwa in Hinblick auf die Außenhandels- und Wechselkurspolitik, den öffentlichen Sektor und die Landwirtschaft. Vor allem für die Agrarpolitik wurde die Anreizfunktion von unverzerrten Knappheitspreisen betont, um die Eigenversorgung mit Agrarprodukten sicherzustellen.

War auf der einen Seite die Bereitschaft der Gruppe der 77, die nationale Wirtschaftspolitik der Entwicklungsländer zu überdenken, die Voraussetzung für materielle Zugeständnisse der Geberländer, so war auf der anderen Seite die Erfüllung der Zusagen durch die Industriestaaten Bedingung dafür, daß die ehrgeizigen Entwicklungsziele des Aktionsprogramms von den ärmsten Staaten auch tatsächlich realisiert werden konnten. Um so schwerwiegender war es, daß sich bereits wenig später eine sehr unbefriedigende Entwicklung der Hilfeleistungen abzeichnete. Statt der von der UNCTAD erwarteten 14 Milliarden Dollar würden die Geberländer nach Schätzungen dieser Organisation im Jahre 1985 voraussichtlich lediglich 8 Milliarden Dollar Entwicklungshilfe bereitstellen.³⁹ Für 1981 ergab sich – sowohl in realer als auch in nominaler Hinsicht – ein Rückgang der Leistungen an die ärmsten Länder, der

lungsländer mit mittlerem Einkommen fürchteten, dies würde in zunehmendem Maße auf ihre Kosten gehen, da angesichts der Haushaltsprobleme in den Geberländern lediglich eine Umschichtung der Hilfeleistungen an die ärmsten Länder zu erwarten war. Vgl. Thomas G. Weiss und Anthony Jennings, *What are the Least Developed Countries and what Benefits may Result from the Paris Conference?*, in: *World Development*, Bd. 11, Nr. 4, 1983, S. 337–357.

³⁹ Vgl. UNCTAD, *Progress in the Implementation*, a.a.O. (Anm. 37), bes. S. 2. Auch Weiss/Jennings (a.a.O. [Anm. 38], bes. S. 348 ff.) berechneten, daß die Entwicklungshilfe selbst unter optimistischen Annahmen erheblich geringer ausfallen würde, als auf der Pariser Konferenz erwartet worden war.

sich im folgenden Jahr weiter fortzusetzen schien. Es bestand deshalb die Gefahr, daß das Aktionsprogramm allenfalls eine begrenzte Wirkung haben würde und die in ihm enthaltenen positiven Ansätze einer Politikreform in den Entwicklungsländern verkümmern würden.

DAS NORD-SÜD-GIPFELTREFFEN IN CANCUN

Schon seit Jahren konnte man beobachten, daß sich der Nord-Süd-Dialog in seinen traditionellen Formen immer stärker festfahren hatte. Nach verbreiteter Auffassung lag dies u. a. darin begründet, daß es den meisten Konferenzen aufgrund der Fülle der erörterten Themen an einer inhaltlichen Konzentration fehlte. Dieser Kritik wurde zumindest teilweise Rechnung getragen, wie die Energiekonferenz in Nairobi sowie die Pariser Konferenz über die ärmsten Entwicklungsländer zeigten. Als Hemmnis für substantielle Fortschritte in den Beziehungen zwischen Industrie- und Entwicklungsländern wurde jedoch auch die unübersehbare Vielzahl umfangreicher Delegationen angesehen, die sich üblicherweise alle Gehör verschaffen wollten und damit eine gestraffte Verhandlungsführung nahezu unmöglich machten. Um dem zu begegnen, hatte die sogenannte Brandt-Kommission in ihrem 1980 vorgelegten Bericht vorgeschlagen, ein Gipfeltreffen zu den drängenden Nord-Süd-Fragen mit stark begrenzter Teilnehmerzahl einzuberufen, auf dem ein Ausweg aus der Sackgasse gesucht werden sollte.⁴⁰

Vor diesem Hintergrund trafen sich im Oktober 1981 die Repräsentanten von 22 Staaten⁴¹ im mexikanischen Cancun, um schwerpunktmäßig die Themen Landwirtschaft und Ernährung, internationaler Handel, Energie sowie Währung und Finanzen zu erörtern, ohne feste Tagesordnung und ohne daß konkrete Beschlüsse gefaßt werden sollten. Trotz des eher informellen Charakters wurden hohe Erwartungen an das Gipfeltreffen geknüpft, hatten doch die Industrieländer anläßlich ihrer Zusammenkunft in Ottawa wenige Monate zuvor ihre Bereitschaft bekundet, die Verhandlungen mit der Dritten Welt voranzutreiben,⁴² und besonders die Vereinigten Staaten eine flexiblere

⁴⁰ Vgl. die Zusammenfassung der Empfehlungen der Nord-Süd-Kommission in: *EA*, 8/1980, S. D 200 – D 208, sowie *Nunnenkamp*, a.a.O. (Anm. 16).

⁴¹ Auf seiten der Entwicklungsländer waren vertreten: Algerien, Bangladesch, Brasilien, Elfenbeinküste, Guayana, Indien, Jugoslawien, Mexiko, Nigeria, Philippinen, Saudi-Arabien, Venezuela und die Volksrepublik China; auf seiten der Industrieländer nahmen teil: Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Japan, Kanada, Österreich, Schweden und die Vereinigten Staaten. Die UdSSR und andere Zentralverwaltungswirtschaften Osteuropas hatten eine Teilnahme abgelehnt, da sie sich für die Probleme der Dritten Welt nicht verantwortlich fühlten. Kuba war auf Betreiben der Vereinigten Staaten wieder ausgeladen worden.

⁴² Vgl. die Erklärung der Staats- und Regierungschefs, in: *EA*, 16/1981, S. D 423 – D 427.

Haltung gegenüber den Forderungen der Entwicklungsländer erkennen lassen.⁴³

Derartige Hoffnungen erwiesen sich jedoch größtenteils als verfrüht. Präsident Ronald Reagan verfocht weiterhin die Auffassung, um wirtschaftliche Schwierigkeiten zu überwinden sei vor allem auf das freie Spiel der Marktkräfte und auf private Investitionen zu setzen. Statt einer massiven Einkommensumverteilung von Norden nach Süden seien erhebliche Eigenanstrengungen der Entwicklungsländer gefragt;⁴⁴ so sollten beispielsweise korrekte, d. h. die Knappheiten widerspiegelnde Preisanreize für inländische Produzenten gesetzt werden und den ausländischen Investoren ausreichende Sicherheiten geboten werden.⁴⁵ Wie schon auf der Pariser Konferenz über die ärmsten Entwicklungsländer wurde die Bedeutung von Eigenanstrengungen auch in Cancun von der Dritten Welt anerkannt. Die Industrieländer müßten diese Bemühungen um Selbsthilfe jedoch mit Hilfe von außen nachhaltig unterstützen. Vor allem die indische Premierministerin Indira Gandhi trat als Wortführerin einer eher pragmatischen und moderaten Haltung auf, die das notwendige Nebeneinander von privatem und staatlichem Sektor in den Entwicklungsländern betonte, wobei der Staat die dringend erforderlichen Infrastrukturmaßnahmen ergreifen müsse.

Trotz der im Vergleich zu früher deutlich realistischeren Haltung der Entwicklungsländer blieben viele Fragen sehr umstritten, wobei es in aller Regel die Vereinigten Staaten waren, die sich recht unnachgiebig zeigten. Dies galt etwa für die schon in Nairobi geforderte Energiefiliale der Weltbank; diese wurde, nachdem sich in Cancun auch Saudi-Arabien für die Gründung ausgesprochen hatte, nur noch von den Vereinigten Staaten abgelehnt, die lediglich verstärkte Anleihen für Energieprojekte innerhalb der bestehenden Weltbank-Organisation befürworteten. Einig waren sich die Industrieländer darin, sich den von den Entwicklungsländern geforderten Strukturänderungen des Internationalen Währungsfonds zu widersetzen; auch eine Aufweichung der IWF-Konditionalität bei der Vergabe von Krediten sollte nicht zugelassen werden. Von allen Seiten wurden die Vereinigten Staaten dagegen wegen ihrer Zinspolitik kritisiert, die es vor allem den hochverschuldeten Staaten der Dritten Welt erschwerte, ihre Auslandsverbindlichkeiten zu bedienen. Ein Vorschlag Österreichs, die Industrie- und Ölförderstaaten sollten eine Art Marshall-Plan für die Entwicklungsländer finanzieren, stieß ebenfalls auf amerikanische Ablehnung. Unumstritten war hingegen, im Bereich der Landwirtschaft der Selbstversorgung der Entwicklungsländer Priorität einzu-

⁴³ Vgl. William *Chislett*, Cancun Summit Agenda Agreed, in: *FT*, 3. 8. 1981.

⁴⁴ Vgl. auch die Rede des amerikanischen Außenministers, Alexander M. Haig, vor der Generalversammlung der Vereinten Nationen am 21. 9. 1981, abgedruckt in: *EA*, 23/1981, S. D 630 - D 635.

⁴⁵ Vgl. Horst-A. *Siebert*, Markt und Privatinitiative, in: *Die Welt*, 19. 10. 1981.

räumen; internationale Nahrungsmittelhilfeleistungen sollten auf Krisenfälle beschränkt bleiben, um den Aufbau heimischer Produktionen nicht zu entmutigen.

Im Zentrum des Interesses stand das Schicksal der seit Jahren geplanten Globalverhandlungen über die wichtigen Nord-Süd-Probleme. Vor allem in dieser Frage wurde in Cancun ein Durchbruch erwartet. Obwohl über die Inhalte dieser Verhandlungen zwischen Industrie- und Entwicklungsländern weiterhin keine volle Übereinstimmung bestand, unterstützten bis auf die Vereinigten Staaten alle Teilnehmer des Gipfeltreffens die Aufnahme des Globaldialogs im Rahmen der Vereinten Nationen, wenn die Entwicklungsländer die Zuständigkeit der Sonderorganisationen, vor allem des IWF und des GATT, akzeptierten. Der amerikanische Präsident forderte dagegen weitere Vorbereitungsgespräche und formulierte einige zusätzliche Voraussetzungen. So sollten die Verhandlungen sich auf genau spezifizierte Themenkreise konzentrieren, auf ein weltweit gestärktes Wirtschaftswachstum statt auf umfangreiche Einkommensumverteilung zielen, die nationalen Wirtschaftspolitiken kritisch überprüfen und in einer kooperativen Atmosphäre stattfinden. Über konkrete Schritte auf dem Weg zu Globalverhandlungen konnte man sich deshalb auch in Cancun nicht verständigen.⁴⁶

Dennoch waren die Entwicklungsländer nicht völlig unzufrieden mit den Ergebnissen des Gipfeltreffens; sie sahen Fortschritte, wenn auch nur geringfügige. Dies war um so überraschender, als die Vereinigten Staaten der Dritten Welt zwar das freie Spiel der Marktkräfte als den besten Lösungsmechanismus für wirtschaftliche Probleme anpriesen, selbst aber kaum konkrete Schritte unternahmen, marktwidrige Handelsbeschränkungen zum Schutz amerikanischer Produzenten vor Exporten der Entwicklungsländer abzubauen.⁴⁷ Kritische Beobachter wie der Vorsitzende der Nord-Süd-Kommission, Willy Brandt, vermißten zudem die Behandlung wichtiger Themen, etwa die Bereitstellung zusätzlicher finanzieller Mittel für die Entwicklungsländer zur Verhinderung internationaler Finanzkrisen und die grundlegende Reformierung der internationalen Institutionen.⁴⁸ Wenn die Entwicklungsländer Cancun dennoch eher positiv einschätzten, so deutet dies auf einen verstärkten Pragmatismus auf Seiten der Dritten Welt hin. Es blieb jedoch offen, ob die Entwicklungsländer auch dauerhaft von den Vorstellungen einer Neuen Weltwirtschaftsordnung abrücken würden, oder vielmehr wieder auf ihre alten

⁴⁶ Auch Mitte 1982 war man noch nicht viel weiter. Die wichtigsten Industriestaaten erklärten sich in Versailles zwar wiederum bereit, an Globalverhandlungen teilzunehmen (vgl. die Erklärung des Gipfeltreffens westlicher Industriestaaten in Versailles vom 4. bis 6. 6. 1982, in: *EA*, 14/1982, S. D 324 – D 327); die Vereinigten Staaten bestanden aber weiterhin auf vorbereitenden Konsultationen, forderten zunächst eine Einigung über die Tagesordnung und wollten die Verhandlungen von vornherein zeitlich begrenzen.

⁴⁷ Vgl. Hobart Rowen, Forebodings of „Supply-Side Imperialism“, in: *IHT*, 21. 10. 1981.

⁴⁸ Vgl. Willy Brandt, Progress by the Millimetre at Cancun, in: *Economist*, 28. 11. 1981.

Positionen einschwenken würden, sobald deutlicher erkennbar wurde, daß Cancun nicht den erstrebten Ausweg aus der Sackgasse gebracht hatte, in den der Nord-Süd-Dialog geraten war.⁴⁹

VERSUCH EINER NEUEN POSITIONSBESTIMMUNG DER DRITTEN WELT

Die Möglichkeit einer erneuten Positionsbestimmung bot sich schon wenige Monate später auf einer durch eine indische Initiative zustande gekommenen Konferenz von 44 Entwicklungsländern in Delhi (22. bis 24. Februar 1982). Hier sollten einerseits dem Nord-Süd-Dialog; andererseits aber auch der Zusammenarbeit innerhalb der Dritten Welt neue Impulse verliehen werden. Von Anfang an waren die Voraussetzungen hierfür jedoch eher ungünstig. Viele Teilnehmerstaaten verzichteten darauf, hochrangige Delegationen nach Delhi zu entsenden; ein so wichtiges Land wie Saudi-Arabien blieb der Zusammenkunft sogar gänzlich fern. Für diese Zurückhaltung gab es verschiedene Gründe. Vor allem die schwarzafrikanischen Staaten mit einer nur geringen Wirtschaftskraft fürchteten, daß Indien das Treffen dazu nutzen wollte, sich als Führungsmacht der Gruppe der 77 zu profilieren, und sahen die Gefahr einer wirtschaftlichen Hegemonie weniger bereits fortgeschrittener Entwicklungsländer innerhalb der Dritten Welt. Die OPEC-Staaten mit Leistungsbilanzüberschüssen dagegen fühlten sich in die ungeliebte Rolle gedrängt, verstärkt finanzielle Mittel für die ölimportierenden Länder des Südens bereitstellen zu sollen.

Das als Süd-Süd-Konferenz geplante Treffen wurde nicht zuletzt deshalb zu „Beratungen“ herabgestuft. Mit Blick auf die wirtschaftliche Kooperation zwischen den Entwicklungsländern war man sich einig, daß den früheren Absichtserklärungen bisher kaum konkrete Schritte gefolgt waren. Es sollten in verstärktem Maße präferentielle Handelsabkommen innerhalb der Gruppe der 77 abgeschlossen werden, der Technologietransfer innerhalb der Dritten Welt erhöht, und vermehrt industrielle Joint Ventures vereinbart werden sowie die regionalen Energie- und Wasservorkommen gemeinsam genutzt werden. Schwierig wurde es jedoch, als es um die Finanzierung derartiger Projekte ging. Die Ölförderstaaten, von denen erwartet wurde, daß sie zukünftig einen größeren Teil ihrer Öleinnahmen auf direktem Wege in die ölimportabhängigen Entwicklungsländer zurückschleusen würden, zeigten wenig Neigung, Gelder für die Süd-Süd-Kooperation bereitzustellen. Man verständigte sich lediglich darauf, eine indische Anregung zur Gründung einer multilateralen Finanzierungsinstitution zu befürworten und weiterzuverfolgen; die Mittel

⁴⁹ Vgl. Art Pine, North-South Summit may Bear Fruit or it could Anger the Third World, in: *Wall Street Journal*, 28. 10. 1981.

hierfür sollten durch freiwillige Kapitalzuschüsse von Ländern der Dritten Welt aufgebracht werden. Es gelang folglich auch in Delhi nicht, maßgebliche Fortschritte in der wirtschaftlichen Zusammenarbeit zwischen den Entwicklungsländern zu erzielen.

Die Süd-Süd-Kooperation wurde nicht als Ersatz für verbesserte Beziehungen zwischen Industrie- und Entwicklungsländern angesehen. Die Teilnehmer des Delhi-Treffens forderten deshalb vom Norden, die Handelsschranken gegenüber Exporten der Dritten Welt abzubauen und einen weiteren Rückgang der geleisteten Entwicklungshilfe zu verhindern. Im Zentrum der Diskussionen stand jedoch das Verlangen, endlich mit den seit langem geplanten Globalverhandlungen zu beginnen. Auf welche Weise man diesem Ziel näherkommen konnte, blieb umstritten. Eine Reihe von Entwicklungsländern plädierte dafür, in Fragen der Vorgehensweise dem Norden durch eine stärkere Flexibilität entgegenzukommen. Es gelang diesen Staaten aber nicht, die weniger kompromißbereiten Teilnehmer des Treffens für eine gemeinsame Strategie gegenüber den Industrieländern zu gewinnen. Dies galt besonders für die Fragen, wie man der amerikanischen Forderung nach einer Vorkonferenz zur Festlegung der Tagesordnung für die Globalverhandlungen sowie der Weigerung des Nordens begeben sollte, die Kompetenzen von IWF, Weltbank und GATT einzuschränken.

Der Versuch Indiens, die Haltung zu wichtigen Süd-Süd- und Nord-Süd-Problemen in der Gruppe der 77 untereinander abzustimmen, erwies sich folglich weitestgehend als Fehlschlag. Das Treffen in Delhi bot vielmehr vielfältige Anzeichen dafür, daß die Interessengegensätze im Lager der Entwicklungsländer weiter zugenommen hatten.

DER NORD-SÜD-DIALOG 1981/82 – EINE ZUSAMMENFASSUNG

Die Verhandlungen zwischen Industrie- und Entwicklungsländern am Anfang der achtziger Jahre standen stark im Zeichen der weltwirtschaftlichen Krisenerscheinungen. Die erneuten drastischen Ölpreisverteuerungen in den Jahren 1979/80, sinkende Preise für andere Rohstoffe und eine rückläufige Importnachfrage der Industrieländer sowie dadurch begünstigte hohe Leistungsbilanzdefizite und deutlich verringerte gesamtwirtschaftliche Zuwachsraten in der Dritten Welt hatten zur Folge, daß die längerfristigen Forderungen der Entwicklungsländer nach einer Neuen Weltwirtschaftsordnung in den Hintergrund gedrängt wurden. Es ging vielmehr primär darum, Sofortmaßnahmen zur Linderung der akuten Probleme zu ergreifen. Von den Industriestaaten wurden eine expansivere Wirtschaftspolitik sowie ein Abbau des platzgreifenden Protektionismus erwartet; vor allem für die ärmsten Länder sollte darüber hinaus der Rückgang der Entwicklungshilfe gestoppt werden. Ein stärkerer Realismus in den Vorstellungen der Gruppe der 77 zeigte sich

auch darin, daß sie die hohe Bedeutung von Eigenanstrengungen in den Entwicklungsländern akzeptierte und erstmalig bereit war, im Rahmen des Nord-Süd-Dialogs ausführlich über nationale Wirtschaftspolitiken zu beraten.

Wenn die Nord-Süd-Verhandlungen 1981/82 dennoch ohne substantielle Fortschritte blieben und kein Ausweg aus der Sackgasse gefunden wurde, so lag dies zumindest teilweise darin begründet, daß die Industrieländer den von ihnen verfochtenen Prinzipien oftmals selbst untreu wurden. Das beste Beispiel hierfür boten die zunehmend restriktiven Außenhandelspraktiken, die den marktwirtschaftlichen Grundsätzen diametral entgegenstanden. Trotz der stärker kooperativen Haltung der Dritten Welt verharrten die entwickelten Industrienationen in ihrer eher defensiven Verhandlungsposition. Erschwert wurden Fortschritte im Nord-Süd-Dialog möglicherweise auch dadurch, daß sich innerhalb der Gruppe der 77 zunehmend unterschiedliche Interessen herausbildeten; eine einheitliche Position der Entwicklungsländer war nur noch in den wenigsten Fragen zu erkennen.

Die verbreitete Enttäuschung darüber, daß man entgegen den Hoffnungen auf einen Durchbruch im Nord-Süd-Dialog mit der Lösung der drängenden Probleme kaum vorangekommen war, veranlaßte die Brandt-Kommission, einen zweiten Bericht vorzubereiten. Mit dem Ziel, eine weltweite wirtschaftliche Krise ähnlich der der dreißiger Jahre abzuwenden, sollte ein Sofortprogramm für die Bereiche Finanzen, Handel, Ernährung und Energie erarbeitet werden. Trotz der allenfalls begrenzten Wirkung des ersten Berichts der Nord-Süd-Kommission hoffte man, daß von diesem Programm neue Impulse für die Verhandlungen zwischen Industrie- und Entwicklungsländern ausgehen würden, nicht zuletzt für die für den Juni 1983 geplante UNCTAD VI in Belgrad.