

Donges, Juergen B.

Working Paper — Digitized Version

Der Nord-Süd-Dialog in der Sackgasse? Eine Nachlese zum Brandt-Bericht im Hinblick auf das Cancun-Gipfeltreffen

Kieler Diskussionsbeiträge, No. 78

Provided in Cooperation with:

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

Suggested Citation: Donges, Juergen B. (1981) : Der Nord-Süd-Dialog in der Sackgasse? Eine Nachlese zum Brandt-Bericht im Hinblick auf das Cancun-Gipfeltreffen, Kieler Diskussionsbeiträge, No. 78, Institut für Weltwirtschaft (IfW), Kiel

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/48057>

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.

Der Nord-Süd-Dialog in der Sackgasse?

Eine Nachlese zum Brandt-Bericht im Hinblick auf das Cancun-Gipfeltreffen

von Juergen B. Donges

A U S D E M I N H A L T

- Die im Brandt-Bericht propagierte Umverteilungsstrategie (verstärkter Ressourcentransfer in Nord-Süd-Richtung) und offenbare Reformeuphorie (neue Weltwirtschaftsordnung) tragen wenig dazu bei, Armut in der Dritten Welt dauerhaft zu überwinden und anhaltenden wirtschaftlichen Fortschritt zu sichern. Der Schlüssel zur wirtschaftlichen Entwicklung liegt in den Entwicklungsländern selbst.
- Viele Entwicklungsländer verharren im Zustand der Unterentwicklung, weil tradierte Wertvorstellungen, politische Instabilität und wirtschaftspolitisches Autarkiedenken als dauerhafte Wachstumsbremse wirken. Zahlreiche Länder haben aber im weltwirtschaftlichen Wachstumsprozeß, zum Teil spektakulär, aufholen können, weil dort auf Leistungsethik und individuelles Erfolgsstreben gesetzt und Spezialisierungsvorteile im Rahmen der internationalen Arbeitsteilung geschickt genutzt wurden.
- Nichts spricht dafür, daß unter einer neuen Weltwirtschaftsordnung, in der der internationale Güteraustausch und Kapitalverkehr behördlich gelenkt werden, die Entwicklungsländer besser fahren als bei einem System, das Rechtssicherheit, Vertragsfreiheit und offene Märkte gewährleistet. Die Industrienationen müssen es sich, auch im eigenen Interesse, zur Aufgabe machen, ein solches System funktionsfähig zu halten. Statt selektivem Importprotektionismus ist wieder Importliberalisierung auf breiter Front gefragt, und zwar unter Einfluß des Agrarhandels.
- Bei der Gewährung von Entwicklungshilfe soll auf Lieferbindung verzichtet werden, weil diese den Realwert mindert. Auflagen zur Förderung einer effizienten Wirtschaftspolitik im Nehmerland sollten gemacht werden. Großzügiger kann gegenüber den besonders armen Entwicklungsländern verfahren werden; doch muß sichergestellt sein, daß die Entwicklungshilfe die bedürftigen Menschen auch wirklich erreicht.
- Im Bereich der internationalen Rohstoffpolitik können die Industriestaaten mittels großzügiger Zusagen für kompensatorische Finanzierungskredite kooperieren. Diese Kredite sollten jedoch zu Marktbedingungen gewährt werden, damit für Entwicklungsländer ein ökonomischer Anreiz besteht, ihrerseits Maßnahmen zum Abbau von Exporterlösfluktuationen zu ergreifen.
- Entwicklungserfolge in der Dritten Welt hängen nicht vom "guten Willen" der Industriestaaten ab. Tragfähige Lösungen für das Entwicklungsproblem lassen sich nicht auf internationalen Konferenzen aushandeln. Es sind die Regierungen in den Entwicklungsländern, die Bedingungen herstellen müssen, unter denen sich die Bevölkerung zu Leistung und Strukturwandel motivieren läßt.

Der Nord-Süd-Dialog in der Sackgasse?*

1. Am 22. und 23. Oktober 1981 werden 22 Staats- und Regierungschefs aus (westlichen) Industrie- und Entwicklungsländern¹ in Cancun (Mexiko) über die Frage debattieren, wie die Entwicklung der Weltwirtschaft möglichst harmonisch gestaltet und das Nord-Süd-Wohlstandsgefälle entschärft werden kann. Als Grundlage dient der Bericht der 1977 ins Leben gerufenen Unabhängigen Kommission für Internationale Entwicklungsfragen (Brandt-Kommission), der im Jahre 1980 unter dem Titel "Das Überleben sichern" mit einer Fülle von Empfehlungen (darunter auch die für ein Gipfeltreffen) veröffentlicht worden ist². Mit diesem Gipfeltreffen setzt sich die im Jahre 1974 begonnene Flut von Nord-Süd-Konferenzen fort, auf denen bislang die internationalen Wirtschaftsbeziehungen zwar zunehmend politisiert wurden, aber wenig geleistet worden ist, was die Entwicklungsländer ihren wachstums- und beschäftigungspolitischen Zielen näher gebracht hätte. Wird Cancun hieran etwas ändern? Aus meinen folgenden Ausführungen sprechen große Zweifel, selbst wenn die Teilnehmer bei dieser Gelegenheit ausnahmsweise einmal nicht aneinander vorbeireden (was unwahrscheinlich ist)³.

2. Daß der Nord-Süd-Dialog auf der Stelle tritt, läßt sich nicht, wie es häufig heißt und wie auch der Brandt-Bericht beklagt, dadurch erklären, daß es der westlichen Bevölkerung an dem geeigneten Bewußtsein über die argen Nöte von Millionen Menschen in der Dritten Welt mangle. Immerhin leisten die Bürger der Bundesrepublik Deutschland und anderer Industrienationen in beachtlichem Ausmaß Spenden, die über kirchliche und andere nicht-staatliche

* Leicht überarbeitete Fassung eines Vortrags, gehalten auf einer Veranstaltung der Gesellschaft zur Förderung des Instituts für Weltwirtschaft auf dem Auberghof in Tritttau am 20. Juni 1981.

¹ Folgende Länder werden vertreten sein: Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Japan, Kanada, Österreich, die Schweiz und die Vereinigten Staaten aus dem "Norden"; Algerien, Bangladesch, Brasilien, China, die Elfenbeinküste, Guyana, Indien, Jugoslawien, Mexiko, Nigeria, die Philippinen, Saudi-Arabien, Tansania und Venezuela aus dem "Süden". Die Sowjetunion hat eine Teilnahme abgelehnt.

² Für kritische Rezensionen vgl. Henderson [1980] und Seers [1980].

³ Worüber auf der Cancun-Konferenz im einzelnen gesprochen werden wird, ist noch unklar. Die mit den Vorbereitungen beauftragten Außenminister der teilnehmenden Staaten haben, Presseberichten zufolge, die Weltwirtschaftslage, internationale Währungsfragen, das Energieproblem und die Bevölkerungsentwicklung auf die inoffizielle Tagesordnung gesetzt. Bei dieser Spannweite lassen sich natürlich sehr viele entwicklungspolitische Aspekte diskutieren.

Organisationen Vorhaben finanzieren sollen, die dem Hunger, der Armut, der Arbeitslosigkeit und dem Analphabetentum direkt zu Leibe rücken. Über unsere Steuerzahlungen ermöglichen wir es unseren Regierungen, Entwicklungshilfe zu gewähren, und zahlreiche Bürger stellen sich als Entwicklungshelfer zur Verfügung, um vor Ort Entwicklungsprojekte voranzubringen.

3. Was das Verhältnis zwischen Industrie- und Entwicklungsländern so verkrampft, ist die Mischung von naiven Vorurteilen, weltanschaulichen Wunschvorstellungen und kaum verhüllten Machtansprüchen, die in der großen Politik, aber auch in Bereichen der Sozialwissenschaften, den Analysen von Entwicklungsprozessen in einer wachsenden Weltwirtschaft zugrunde gelegt werden. Die Folge sind verzerrte Bilder von der Wirklichkeit, bei denen auch verdrängt wird, daß der Schlüssel zur wirtschaftlichen Entwicklung in den Ländern der Dritten Welt selbst liegt.

4. Dem Brandt-Bericht, wie vor ihm zahlreichen anderen Studien in diesem Bereich, haftet die gleiche Schwäche an: Da man mit Zahlen belegen kann, daß im Laufe der Jahre das Einkommensgefälle zwischen Industrie- und Entwicklungsländern, im Durchschnitt betrachtet, größer geworden ist, sucht und findet man den Fehler im System und fordert - wie Politiker aus Entwicklungsländern und verschiedene Persönlichkeiten es bei uns seit Jahren tun - die Schaffung einer neuen Weltwirtschaftsordnung, in der

- möglichst viel vom weltwirtschaftlichen Geschehen zum vermeintlichen Vorteil der Menschen in der Dritten Welt bürokratisch geregelt und gelenkt werden kann,
- also weniger Vertragsfreiheit, weniger Wettbewerb und weniger Rechtssicherheit als in jener Ordnung herrschen, die nach dem Zweiten Weltkrieg aufgebaut worden ist,
- für die Entwicklungsländer mehr Rechte und weniger Pflichten gegenüber der Weltgemeinschaft vorgesehen werden, während gleichzeitig die Industriestaaten mehr Pflichten und weniger Rechte haben sollen.

Der Marktmechanismus als dezentralisiertes Lenkungsinstrument von individuellen Investitions- und Konsumententscheidungen gilt als unbrauchbar oder gar als schädlich, während Regierungen und Behörden die Fähigkeit zugesprochen wird, für eine optimale Allokation der Ressourcen und für angemessenes wirtschaftliches Wachstum bei hohem Beschäftigungsgrad sorgen zu können. Daß die Wirklichkeit genau das Gegenteil lehrt, wird einfach verdrängt, und daß Unzulänglichkeiten des Marktmechanismus häufig die Folge staatlicher Interventionen sind, wird geflissentlich verschwiegen. Und mehr noch: Geleitet von einer Art Global-Keynesianismus, wird hartnäckig auf der Notwendigkeit einer massiven Umverteilung von Weltwohlstand in Nord-Süd-Richtung beharrt, während der Frage, wie denn Wohlstand erst einmal erzeugt werden soll, ein nur geringes Gewicht eingeräumt wird. Wer so argumentiert, macht es der - wo auch immer angesiedelten - politischen Opposition im Nord-Süd-Dialog

leicht, Gegenstandspunkte zu vertreten, wobei es natürlich auch nicht auf Kohärenz und Stringenz in der Argumentation ankommt. Dann bewegt sich nichts mehr. Emotionen werden geschürt und nationalistischen Denkweisen wird Vorschub geleistet. Die Sorge um die Notlage, in der sich viele Menschen in der Dritten Welt befinden, kommt fast nur noch rhetorisch zum Ausdruck.

5. Wer sich von Rhetorik, Schwarzmalerei oder Schönfärberei nicht beeindrucken lassen will, tut gut daran, die entwicklungspolitische Wirklichkeit so zu sehen, wie sie ist. War schon das wirtschaftliche Wachstum in den Industrieländern seit 1950 sehr schnell, so wurde es von den Entwicklungsländern sogar noch übertroffen. In den fünfziger, sechziger und siebziger Jahren verzeichneten die Industrieländer für ihr reales Bruttosozialprodukt (in Preisen von 1978) Zuwachsraten von durchschnittlich 4,2 vH, 5 vH und 3,4 vH; im Durchschnitt der Entwicklungsländer beliefen sich diese Raten auf 5,1 vH, 5,8 vH und 5,6 vH¹. Für dieses Wachstumstempo gibt es keine historischen Vergleiche, auch nicht unter den heutigen Industrieländern, als diese noch Entwicklungsländer waren. Daß das Pro-Kopf-Einkommen in der Dritten Welt dennoch etwas langsamer stieg als bei uns (jahresdurchschnittlich 3 vH statt 3,2 vH im Zeitraum 1950-1980), ist das arithmetische Ergebnis der Bevölkerungsexplosion. Es hieße, die Möglichkeiten einer wie auch immer gestalteten Weltwirtschaftsordnung überschätzen, wollte man ihr einen entscheidenden Einfluß auf das generative Verhalten der Menschen zusprechen. Realistischer ist da schon die Erkenntnis, daß Tradition, Religion und Weltanschauung es in vielen Entwicklungsländern sehr schwierig machen, das Bevölkerungswachstum zu begrenzen. Vielerorts gilt eine große Kinderzahl noch als Beweis für Familienglück und als nützliche Form der Altersversorgung; kinderlose Frauen werden in der Regel als minderwertig angesehen; Geburtenkontrollprogramme stehen häufig im Ruf, eine wirtschaftliche und außenpolitische Schwächung des Landes herbeizuführen. Es gehört nicht viel Phantasie dazu, sich vorzustellen, welchen Vorwürfen die Industriestaaten heute ausgesetzt wären, wenn sie den Entwicklungsländern jenen medizinischen Fortschritt vorenthalten hätten, der die Kindersterblichkeit vermindert und die Lebenserwartung der Menschen erhöht hat.

6. Trotz Bevölkerungsexplosion ist der reale Lebensstandard im Durchschnitt der Entwicklungsländer allerdings wesentlich höher, als in den internationalen Einkommensstatistiken zum Ausdruck kommt. Ein wesentlicher Teil der produzierten Güter (der in einigen afrikanischen Ländern der Höhe des offiziell erfaßten Bruttoinlandsprodukts entspricht) wird nicht über den Markt angeboten und nachgefragt (Eigenverbrauch). Außerdem hat in zahlreichen Entwicklungsländern der nicht-handelbare Güter und Dienstleistungen produzierende Binnensektor ein großes gesamtwirtschaftliches Gewicht. Das Preisniveau für diese Güter und Dienstleistungen wird nicht, wie es bei han-

¹ Weltbankdaten. - Für eine zusammenfassende historische Analyse des Entwicklungsprozesses vgl. Morawetz [1977].

delbaren Gütern der Fall ist, über den internationalen Handel bestimmt, sondern ist eine Funktion des inländischen Pro-Kopf-Einkommens. Berücksichtigt man diese Gesichtspunkte, so stellt sich heraus, daß der Einkommensrückstand der Entwicklungsländer gegenüber den Industrienationen im Durchschnitt nur etwa halb so groß ist wie die berühmte 1:13-Relation, die in offiziellen Verlautbarungen immer wieder angegeben wird¹.

7. Globale Einkommensvergleiche zwischen Entwicklungs- und Industrieländern sind auch aus einem anderen Grund wenig aussagefähig: die Pro-Kopf-Einkommen streuen sehr stark zwischen den Entwicklungsländern (stärker jedenfalls als zwischen den Industrieländern), und diese Streuung hat in den vergangenen zwanzig Jahren kräftig zugenommen (während sie in bezug auf die Industrieländer abgenommen hat). Die Dritte Welt bildet keineswegs die homogene Ländergruppe, wie ihre Wortführer im Nord-Süd-Dialog sie gerne präsentieren. Sie ist vielmehr durch Heterogenität gekennzeichnet, durch ein Nebeneinander von Staaten, die sehr arm sind (wie Bangladesch oder Äthiopien), eine große Bevölkerung haben (wie Indien oder Indonesien), reich an Bodenschätzen und dünn besiedelt sind (wie Kuwait oder Saudi-Arabien), kaum natürliche Ressourcen besitzen (wie Haiti oder Mali) oder industriell fortgeschritten sind (wie Brasilien oder Südkorea) und dabei auch noch ein sehr großes Potential für landwirtschaftliche Produktion haben (wie Argentinien). Man könnte meinen, auf Nord-Süd-Konferenzen werde dieser Heterogenität Rechnung getragen, indem Entwicklungsländer, die bestimmte gemeinsame Merkmale aufweisen, zu Teilgruppen zusammengefaßt werden. So unterscheidet man im UNO-Bereich zwischen den "am wenigsten entwickelten Ländern", den von wirtschaftlichen Krisen "am meisten betroffenen Ländern", den Entwicklungsländern "ohne Zugang zum Meer" und den "Inselstaaten". Entgegen dem ersten Anschein, beruht allenfalls die erstgenannte Gruppierung auf ökonomisch stichhaltigen Kriterien, die sich unter der Bezeichnung "Armut" subsumieren lassen und nach gezielten, international abgestimmten entwicklungspolitischen Aktionen verlangen könnten. Die zweitgenannte Teilgruppe orientiert sich hingegen schon nicht mehr an empirisch überprüfbareren Merkmalen, so daß für Aufnahme oder Ausschluß auch politische Gesichtspunkte maßgebend sein können. Die letzten beiden Teilgruppen orientieren sich an rein geographischen Kriterien, die überhaupt keine Schlüsse darauf zulassen, ob ein Binnenland oder ein Inselstaat wegen seiner Lage ernsthaften Entwicklungshemmnissen ausgesetzt ist oder nicht (die Schweiz und Österreich sind auch Binnenländer, Japan und Taiwan sind Inselstaaten). Letztlich dienen Gruppierungen dieser Art dazu, eine entwicklungspolitische Sonderbehandlung

¹ Ein großangelegtes, von den Vereinten Nationen und der Weltbank gefördertes Forschungsprojekt hat diese Zusammenhänge empirisch offengelegt. Für eine Zusammenfassung vgl. Kravis et al. [1978]. Berücksichtigt man Kaufkraftparitäten, so betrug nach Schätzungen der Weltbank im Jahre 1980 das reale Bruttosozialprodukt je Einwohner im Durchschnitt der nicht-erdölproduzierenden Entwicklungsländer 1700 US-Dollar, die mit den 790 US-Dollar zu vergleichen wären, zu denen die konventionellen Berechnungen führen.

seitens der Industriestaaten zu erhalten. Doch versetzten sie gleichzeitig Industrieländer in die Lage, zwischen Entwicklungsländergruppen zu diskriminieren; und wenn immer wieder neue Gruppierungen nach mehr oder weniger willkürlichen Kriterien gebildet werden, haben Industriestaaten sogar einen Vorwand, um insgesamt entwicklungspolitisch weniger zu tun, als wünschenswert wäre.

8. Daß die Einkommensunterschiede in der Dritten Welt im Zeitablauf zugenommen haben, veranschaulicht letztlich, Entwicklungsländer müssen im weltwirtschaftlichen Wachstumsprozeß nicht notwendigerweise zurückfallen, sondern können aufholen. Langsam ist es vorangegangen, wo tradierte Wertvorstellungen eine leistungsbezogene Persönlichkeitsentfaltung be- oder verhindert haben, wo Autarkie zum obersten entwicklungspolitischen Prinzip erhoben wurde und wo der Staat zentralverwaltungswirtschaftlich die Investitions- und Produktions-tätigkeit reglementierte. Viele afrikanische Länder, aber auch Indien, Kuba und nunmehr auch wieder der Iran seit der "islamischen Revolution", bieten hier viel Anschauungsmaterial.

9. Einen vergleichsweise raschen wirtschaftlichen Fortschritt haben dagegen Länder erzielt, die auf Leistungsethik und individuelles Erfolgsstreben gesetzt und auf dieser Grundlage eine Entwicklungspolitik mit dem Ziel betrieben haben, alle Möglichkeiten zum Produktivitätsfortschritt in der Landwirtschaft auszuschöpfen, die Industrialisierung auch in ländliche Regionen zu tragen und in der Industrieproduktion ebenso wie in der Agrarerzeugung die Spezialisierungsvorteile im Rahmen der internationalen Arbeitsteilung voll zu nutzen. Nach diesem Muster ist Japan verfahren, das vor 30 Jahren noch weit hinter den westlichen Industrienationen her hinkte. Südkorea und Taiwan sowie die beiden Stadtstaaten Hongkong und Singapur, ferner Brasilien und Spanien, aber auch typische Rohstoffländer wie Malaysia, Thailand oder die Elfenbeinküste, sind heute Beispiele für Länder, die wirtschaftlich aufholen [Donges, Müller-Ohlsen, 1978; Balassa, 1981]. Die Dynamik dieser Aufholprozesse spüren unsere Unternehmen in Form eines zunehmenden Importdrucks, vor allem in arbeits- und lohnintensiv produzierenden Industriebranchen (zum Beispiel Baumwolltextilien, Bekleidung, Schuhe, Möbel, keramische Erzeugnisse, elektrotechnische Erzeugnisse, Spiel- und Sportwaren u. dgl. mehr). Fast unbemerkt von der Öffentlichkeit nutzen zahlreiche Entwicklungsländer ihre Wettbewerbschancen auf unseren Märkten auch bei verschiedenen dauerhaften Konsumgütern (etwa Fahr- und Motorräder, Automobile der unteren Hubraumklasse), bei einfachen Investitionsgütern (zum Beispiel Standardmaschinen, Schiffe) und bei bestimmten Zwischenprodukten und Halbfabrikaten (wie Massenstahl). Es handelt sich in der Regel um Güter, die einst in den Industrieländern mit hohem Forschungs- und Entwicklungsaufwand hergestellt worden sind, dann den Produktzyklus bis zur vollen Marktreife und Imitationsfähigkeit durchlaufen haben und inzwischen technisch so standardisiert sind, daß die industriell schon fortgeschritteneren Entwicklungsländer, die über Sachkapital und Fachkräfte verfügen, hier international wettbewerbsfähig werden können. Damit wandelt sich zwangsläufig die internationale Arbeitsteilung und zwingt die Unternehmen in

Industrieländern, wenn sie über kurz oder lang nicht verdrängt werden wollen, neue Produkte und Fertigungsverfahren hervorzubringen oder die unter Konkurrenzdruck geratenen Produktionsbereiche in das kostengünstigere Ausland zu verlagern¹.

10. Allen Entwicklungsländern war die gleiche Weltwirtschaftsordnung vorgegeben, aber nur wenige Entwicklungsländer haben eine entwicklungsfördernde Wirtschaftspolitik (von einer leistungsorientierten Gesellschaftspolitik ganz zu schweigen) betrieben, haben sich dem weltwirtschaftlichen Informations- und Kommunikationsnetz geöffnet und haben dadurch Wissensimport praktiziert und nachgeahmt, was anderswo erdacht und erbaut worden war und dann gut zu den eigenen entwicklungspolitischen Zielen paßte. In den meisten Entwicklungsländern wird jedoch verkannt (oder aus innenpolitischen Gründen bewußt verdrängt), daß wirtschaftliche Entwicklung auf Lernvorgängen beruht, daß das Lernen schnell stranguliert wird, wenn kulturelle Intoleranz herrscht, und daß häufig innerhalb der Dritten Welt bürgerkriegsähnliche Wirren und Kriege, die nichts mit dem Nord-Süd-Wohlstandsgefälle zu tun haben, den wirtschaftlichen und sozialen Entwicklungsprozeß zusätzlich bremsen. Es fällt auf, daß es gerade die Regierungen dieser Länder sind, die in der Nord-Süd-Debatte besonders militant auftreten und die Industrienationen als Blitzableiter für hausgemachte wirtschaftspolitische Fehlentwicklungen benutzen - sicherlich bequem für den innenpolitischen Alltag, solange die Bevölkerung unaufgeklärt ist, aber eben wenig hilfreich für die Überwindung von Armut und Arbeitslosigkeit im eigenen Lande². So gesehen, geht die Forderung nach Schaffung einer neuen Weltwirtschaftsordnung am Kern des Entwicklungsproblems völlig vorbei.

11. Wer sich dennoch nur vorstellen kann, daß die Entwicklungsbemühungen in der Dritten Welt erst nach einer Neuordnung der Weltwirtschaft Erfolg haben, darf das neu zu schaffende System nicht um seine Wirkung bringen, indem er es mit Aufgaben überfordert und Komplementaritäten übersieht. Be-

¹ Empirische Analysen dieser Zusammenhänge auf die Bundesrepublik bezogen finden sich bei Wolter [1980] sowie bei Fels, Schmidt [1980, insb. 4. Kapitel]. Vgl. auch Hughes, Waelbroeck [1981].

² Ähnlich verhält es sich übrigens mit den Folgen der Ölpreissteigerungen. Alle nicht-ölproduzierenden Entwicklungsländer mußten Wachstumseinbußen in Kauf nehmen und gerieten (bei gegebenem Wechselkurs) in Zahlungsbilanzschwierigkeiten. Doch auch hier scheinen jene Entwicklungsländer noch vergleichsweise am besten wegzukommen, in denen die Wirtschaftspolitik als Antwort auf die Herausforderung die inländische Spar- und Investitionsneigung stärkt, die Industriegüterausfuhr fördert und die Importsubstitution möglichst effizient macht.

kanntlich ist der Forderungskatalog für die Schaffung einer neuen Weltwirtschaftsordnung sehr lang. Dies ist eine zwangsläufige Folge des Umstands, daß politische Solidarität zwischen den Entwicklungsländern trotz der realen Interessengegensätze zwischen ihnen nur möglich ist, wenn jedes Land seine Vorstellungen und Wünsche als Forderung an die Industrieländer in den Nord-Süd-Dialog einbringen kann. Unter diesen Umständen muß der Katalog natürlich Widersprüchlichkeiten enthalten. Es ist zum Beispiel inkonsistent

- wenn Entwicklungsländer einerseits künstlich überhöhte Rohstoffpreise verlangen ("Integriertes Rohstoffprogramm") und andererseits eine beschleunigte Industrialisierung wollen; denn verzerrte Preisrelationen verlangsamen den Strukturwandel eher, als daß sie diesen fördern; oder
- wenn sie einerseits ihren Anteil an der Weltindustrieproduktion von gegenwärtig knapp 11 vH auf 25 vH im Jahre 2000 erhöhen wollen ("Lima-Ziel") und dazu auf einen gewaltigen Zufluß von ausländischen Direktinvestitionen bauen und andererseits ausländischen Unternehmen mit verschleierte und offener Enteignung drohen; denn privates Auslandskapital fließt im allgemeinen verstärkt in Regionen, in denen die wirtschaftlichen und politischen Eigentumsrisiken in einem erträglichen Rahmen bleiben; oder
- wenn sie einerseits mehr öffentliche Kapitalhilfe und private Kapitalzufuhr aus dem Ausland wünschen und andererseits Auslandsschulden nicht oder nicht mit Sicherheit zurückzahlen wollen; denn schlechte Schuldner setzen ihre Kreditfähigkeit aufs Spiel; oder
- wenn sie einerseits darauf drängen, daß der Internationale Währungsfonds die Sonderziehungsrechte kräftig aufstockt und Entwicklungsländer bevorzugt mit internationaler Liquidität versorgt ("Link") und andererseits die hohen Inflationsraten in der Welt beklagen; denn bei einer übermäßigen Liquiditätsschöpfung gibt es im Zweifel mehr und nicht weniger Geldwert-schwund; oder
- wenn sie einerseits eine Weltwährungsordnung auf der Grundlage fester Wechselkurse für unabdingbar halten und andererseits über weltweite Handelshemmnisse, Kapitalverkehrskontrollen und Rohstoffpreisschwankungen klagen; denn gerade bei festen Wechselkursen besteht eine große Neigung unter den wirtschaftspolitisch Verantwortlichen, auftretende Zahlungsbilanzprobleme durch außenwirtschaftspolitische Protektionsmaßnahmen zu "lösen", und es kommt leicht zu einer Synchronisation der Konjunkturzyklen der Industrieländer, in deren Folge sich die Schwankungen der Weltkonjunktur und damit auch die der Rohstoffnachfrage verstärken; oder
- wenn sie einerseits unbeschränkten und kostenlosen Zugang zu den Technologien der Industrieländer fordern und andererseits die technologische Abhängigkeit von eben diesen Ländern beklagen; denn was nichts kostet, spornt auch nicht zum Aufbau eines eigenen Innovationspotentials an; oder
- wenn sie einerseits die Preispolitik der OPEC als einen Meilenstein zur neuen Weltwirtschaftsordnung feiern und andererseits wegen der hohen Ölrechnung Zahlungsunfähigkeit und wirtschaftliche Stagnation befürchten müs-

sen; denn Kartellpreise implizieren nun einmal eine Verschlechterung der Terms of Trade für jene Länder, die diese Preise bezahlen müssen, und können ölabhängige und produktivitätsschwache Länder sogar an den Rand des Ruins bringen.

Die Beispiele ließen sich fortsetzen. Sie zeigen, wie groß das Gewicht von Schlagworten und Slogans in dieser Debatte ist und wie wenig sorgfältig Analysen und wohldurchdachte Programme gefragt sind.

12. Es ist auch nicht mehr als eine griffige Parole zu behaupten, daß die bestehende Weltwirtschaftsordnung die Entwicklungsländer institutionell diskriminiere. Wenn überhaupt etwas, so ist das Gegenteil richtig:

- Immerhin erhalten diese Staaten seit Jahrzehnten Entwicklungshilfe direkt von den Industrienationen und indirekt über spezialisierte internationale Organisationen wie vor allem die Weltbank. Im Jahre 1980 waren es netto 26,7 Milliarden US-Dollar, während die osteuropäischen Staatshandelsländer 1,8 Milliarden und die OPEC-Länder 7 Milliarden transferierten.
- Beim Internationalen Währungsfonds wurden ihnen Ziehungsquoten in einer weniger streng an ihren Welthandelsanteil gebundenen Höhe eingeräumt, Sonderfazilitäten zur Milderung ölpreisbedingter Zahlungsbilanzkrisen gewährt und schließlich wurden auch Zinssubventionen zwecks Verbilligung der in Anspruch genommenen Finanzierungskredite zur Verfügung gestellt.
- Für einige Rohstoffe, in denen Entwicklungsländer wichtige Anbieter sind (zum Beispiel Zinn, Kaffee, Naturkautschuk) bestehen internationale Abkommen, durch die die Preisschwankungen auf den Weltrohstoffmärkten, die erfahrungsgemäß sehr heftig sein können und den Entwicklungsprozeß zyklisch machen, reduziert werden sollen.
- Außerdem genießen die Entwicklungsländer seit Anfang der siebziger Jahre dank der ihnen eingeräumten Zollpräferenzen für gewerbliche Halb- und Fertigwaren einen erleichterten Zugang zu kaufkräftigen Absatzmärkten.

Dies alles mag die Regierungen in Entwicklungsländern nicht befriedigen. Und in einigen Fällen, so etwa bei den "allgemeinen Zollpräferenzen", können sie Unzulänglichkeiten konstatieren. Sie setzen aber die Glaubwürdigkeit als Partner im Nord-Süd-Dialog aufs Spiel, wenn sie so tun, als fänden ihre Wünsche international überhaupt kein Gehör.

13. Dennoch sind die Regierungen vieler Entwicklungsländer (und zahlreiche Politiker, kirchliche Würdenträger und Intellektuelle bei uns) nicht von der Zwangsvorstellung zu befreien, daß die wirtschaftlichen Nord-Süd-Beziehungen ein Nullsummenspiel sind, bei dem die einen nur gewinnen können, was die anderen verlieren. Gesetzt wird auf Verteilungskampf (statt auf Leistungswettbewerb), obwohl die Erfahrung mit nationalen Verteilungskämpfen zeigt, daß dabei fühlbar soziale Kosten anfallen, weil der Strukturwandel langsamer,

der Spielraum für Realeinkommenserhöhungen enger und die individuelle Leistungsmotivation schwächer werden. Dies gilt auch in weltwirtschaftlicher Hinsicht. Die Bürger in den Entwicklungsländern, vor allem die der unteren Einkommensklassen, würden vermutlich kaum reicher, wenn man die "Reichen" im Norden ärmer macht.

14. Der Verteilungskampf soll sich wohl institutionell kanalisieren lassen. Entsprechend wird Glaube an die Wunderkraft institutioneller Reformen gepredigt. Wie die Brandt-Kommission und andere¹ unterstreichen, besteht angeblich Bedarf an einer neuen internationalen Handelsorganisation, an einem Weltentwicklungsfonds, an einer internationalen Behörde für den Meeresbergbau, an einer neuen Welternährungsorganisation, an einem internationalen Energieforschungszentrum unter Schirmherrschaft der Vereinten Nationen. Außerdem müssen natürlich die Stimmverhältnisse in bestehenden Organisationen (vor allem beim Internationalen Währungsfonds) von dem weltwirtschaftlichen Gewicht der Mitgliedsländer losgelöst und der "ein Land - eine Stimme"-Regel der Vereinten Nationen zum Durchbruch verholfen werden. Gewiß lassen sich mit solchen Reformen gut dotierte Arbeitsplätze in Behörden schaffen, auch für Experten aus Entwicklungsländern, die dann für die Bewältigung entwicklungspolitischer Aufgaben im eigenen Land nicht zur Verfügung stehen. Doch sollte man nicht die Augen vor den Kosten weltweit zentralisierter Entscheidungsmechanismen verschließen. Was jetzt schon in Ländern mit Zentralverwaltungswirtschaft an ständigen Fehlallokationen und Wachstumsverlusten auftritt, würde auf Weltmaßstab potenziert. Außerdem sollte man - wiederum aufgrund von Erfahrungen, die man schon im nationalen Bereich machen kann - es nicht für selbstverständlich halten, daß Bürokratien und Politiker stets nur das Gemeinwohl im Auge haben und weder von Interessengruppen bedrängt werden, noch der Versuchung des Machtmißbrauchs erliegen². Schließlich sollte klar erkannt werden, daß es selbstzerstörerisch sein kann, wenn Entscheidungsmechanismen in Finanzierungsinstitutionen (namentlich Weltbank und Internationaler Währungsfonds) politisiert werden, weil es diese Organisationen dann vermutlich schwer haben würden, Mittel auf den internationalen Kapitalmärkten aufzubringen und die wohlhabenden Mitgliedsländer dazu zu veranlassen, notwendig werdenden Kapitalaufstockungen zuzustimmen.

15. Die Regierungen der Industrieländer glänzen in dieser Debatte auch nicht gerade durch Engagement. Hier und da tolerieren sie, daß die Entwicklungs-

¹ Vgl. zum Beispiel den Bericht von Tinbergen et al. [1976] an den Club of Rome.

² In diesem Zusammenhang ist erwähnenswert, daß innerhalb der internationalen Behörden einer Gesinnungsmentalität Vorschub geleistet wird, bei der sorgfältige wissenschaftliche Analysen, die die politische Zielrichtung nicht stützen, unbeachtet bleiben. Die vom UNCTAD-Sekretariat als Eckpfeiler für eine neue Weltwirtschaftsordnung propagierte internationale Rohstoffpolitik ist ein beredtes Beispiel. Vgl. Brown [1980].

länder einen Pyrrhussieg davontragen, wie etwa bei der Zustimmung zum Internationalen Rohstoffprogramm mit einem Gemeinsamen Fonds, nachdem die sehr weitreichenden ursprünglichen Pläne auf ein fast unwirksames Mindestmaß gestutzt worden sind¹. Mitunter finden sich unsere Regierungen zu Konzessionen bereit, die im haushaltstechnischen Sinne nichts kosten, wie etwa die Unterstützung von Branchenkonsultationen im Rahmen der Organisation der Vereinten Nationen für industrielle Entwicklung oder die Beteiligung an der Ausarbeitung von Verhaltenskodizes für multinationale Unternehmen und für den Technologietransfer, wobei offenbar nicht erkannt wird, daß Empfehlungen und Leitlinien faktisch Rechtsverbindlichkeit erlangen können.

16. Darüber hinaus aber strafen viele Industrienationen ihr ordnungspolitisches Bekenntnis zum Freihandel Lügen, indem sie sich gezielt protektionistisch verhalten - durch "freiwillige" Exportselbstbeschränkungsabkommen mit besonders wettbewerbsfähigen Entwicklungsländern (vor allem mit Hongkong, Südkorea, Taiwan), durch "Ordnung der Märkte" (von Agrargütern, aber auch Textilien und Stahl) und durch die Gewährung offener und versteckter Subventionen an notleidende heimische Produzenten (etwa im Schiffbau oder in der Stahlindustrie). Selbst manche Gewerkschaft in Industrieländern, die sich gerne als Anwalt auch der Interessen der Arbeitnehmer in Entwicklungsländern betrachtet, bläst ins protektionistische Horn, wenn Anbieter aus der Dritten Welt auf unseren Märkten Fuß fassen. Als Begründung dient die Behauptung, der Wettbewerbsvorteil von Entwicklungsländern rühre daher, daß dort Arbeitskräfte lohn- und sozialpolitisch ausgebeutet würden, so als könnten bei hochelastischem Arbeitskräfteangebot und noch niedrigem Produktivitätspotential "europäische" Löhne gezahlt und die für einen Wohlfahrtsstaat typischen Sozialleistungen gewährt werden, ohne daß sich dies negativ auf den Beschäftigungsgrad und das wirtschaftliche Wachstum auswirkt!

17. Wie könnte die konstruktive und offensive Antwort der Industriestaaten auf die Forderungen der Entwicklungsländer lauten? Konkrete Ansatzpunkte sehe ich

- in der Entwicklungshilfepolitik,
- in der Rohstoffpolitik und
- in der Handelspolitik.

¹ Aufgrund der Vorstellungen der Entwicklungsländer hatte sich das UNCTAD-Sekretariat seit 1974 für ein Programm eingesetzt, mit dessen Hilfe die Preise für 18 Rohstoffe, darunter 10 Kernrohstoffe, auf einem als "angemessen" geltenden Niveau stabilisiert werden sollten. Der Finanzierungsbedarf wurde auf über 10 Milliarden US-Dollar geschätzt (5 Milliarden für die Kernrohstoffe). Im Jahre 1979 wurde dann beschlossen, den Gemeinsamen Rohstoff-Fonds für die Wahrnehmung der Stabilisierungsfunktion mit 400 Millionen US-Dollar auszustatten!

18. Im Bereich der *E n t w i c k l u n g s h i l f e* geht es darum, daß die Industrienationen jene 0,7 vH ihres Bruttosozialprodukts in Form staatlicher Leistungen übertragen, zu denen sie sich wiederholt offiziell bekannt haben. Die meisten Länder, auch die Bundesrepublik, sind von diesem Ziel noch weit entfernt¹. Wo die gegenwärtige Haushaltslage eine kräftige Aufstockung der Entwicklungshilfe (aus innenpolitischen Gründen) nicht erlaubt, sollte wenigstens der verbleibende Spielraum voll genutzt werden. Sieht man von humanitären und außenpolitischen Zielsetzungen, an denen die Geberländer ihre Entwicklungshilfe orientieren können, einmal ab², so läßt sich diese Form des Ressourcentransfers damit begründen, daß Entwicklungsländer bei der Durchführung von Investitionsvorhaben weniger schnell an die Grenzen stoßen, die unzureichende inländische Ersparnisse oder der Mangel an internationaler Liquidität sonst ziehen würden. Erwartet wird also, daß die Entwicklungshilfe, unter sonst gleichbleibenden Bedingungen, mit einem positiven Produktivitätseffekt verbunden ist, der der Grenzleistungsfähigkeit des Kapitalzuflusses entspricht, wenn primär die Ersparnislücke geschlossen werden soll oder muß und der noch größer wird, wenn es primär (oder auch) darum geht, die Devisenlücke zu beheben und daraufhin bislang brachliegende inländische Ressourcen besser genutzt werden können³. Hierbei ist jedoch unterstellt, daß Entwicklungshilfe in dem jeweiligen Entwicklungsland gesamtwirtschaftlich effizient genutzt werden kann, was bekanntlich nicht immer der Fall ist. Denn häufig mangelt es an komplementären Produktionsfaktoren, insbesondere an risikofreudigem Unternehmertum und qualifizierten Arbeitskräften, von dem Fehlen leistungsbezogener Motivationsstrukturen in der Bevölkerung und einer den wachstumsnotwendigen Strukturwandel fördernden Wirtschaftspolitik ganz zu schweigen. So gesehen geht die Behauptung der Brandt-Kommission, wonach der Süden vor allem mehr Kapital brauche, an den Realitäten vorbei, und es wird verkannt, wo oft die entscheidenden Engpässe für die wirtschaftliche Entwicklung liegen. Die Erfahrungen, die wir in drei Jahrzehnten sammeln konnten, deuten jedenfalls nicht auf einen stringenten Zusammenhang zwischen erhaltener Entwicklungshilfe und gesamtwirtschaftlichen Wachstumsraten in den einzelnen Entwicklungsländern hin.

¹ Im Jahre 1980 lag die Bundesrepublik mit einem BSP-Anteil von 0,43 vH aber immerhin über dem Durchschnitt der westlichen Industrieländer (0,37 vH). Das 0,7 vH-Ziel erreichen und übertreffen lediglich Holland (1980: 0,99 vH), Norwegen (0,82 vH), Schweden (0,76 vH) und Dänemark (0,72 vH). Quelle: Pressemitteilungen des OECD-Entwicklungsausschusses (Development Assistance Committee), August 1981.

² Vgl. die grundlegenden Ausführungen bei Giersch [1978, S. 2 ff.].

³ Private Kapitalzuflüsse (Portfolio- und Direktinvestitionen, Bankdarlehen, private Spenden) sind kein vollkommenes Substitut. Vor allem Investitionsvorhaben, deren privatwirtschaftliche Rentabilität unter der gesamtwirtschaftlichen liegt (namentlich Verkehrsinfrastruktur) finden im allgemeinen keine private Auslandsfinanzierung.

19. Wenn die Industrieländer Entwicklungshilfe leisten, sollten sie auf eine Lieferbindung verzichten, obwohl das heutzutage vielerorts unter dem Eindruck der Handelsbilanzdefizite und chronischer Absatzschwierigkeiten einzelner Industriebranchen gefordert und in mehreren Ländern (vor allem auch in Schweden, nicht jedoch in der Bundesrepublik) praktiziert wird. Weltwirtschaftlich betrachtet, ist die Lieferbindung aus zwei Gründen problematisch. Erstens werden die internationalen Handelsströme verzerrt, wodurch bei Handelsumlenkung zugunsten des Geberlandes die Weltwohlfahrt insgesamt sinkt. Und zweitens muß als Korrelat hierzu mit einer Verlangsamung des weltwirtschaftlichen Strukturwandels gerechnet werden, weil strukturschwache Industrien in den Geberländern künstlich am Leben erhalten werden, statt sie unter Anpassungszwang zu setzen. Aus der Sicht der Entwicklungsländer kommen als ökonomische Nachteile hinzu,

- daß die Struktur der inländischen Sachkapitalbildung verzerrt wird, weil die Investitionsschwerpunkte durch die Lieferbindung und nicht durch entwicklungspolitische Zielsetzungen vorgegeben werden oder weil mit den Lieferungen Technologien importiert werden, die bei den gegebenen Faktorknappheitsrelationen zu kapitalintensiv sind;
- daß die Bindung der Hilfe an Nahrungsmiteleinfuhren zu einer Vernachlässigung der bedarfsgerechten Entwicklung des eigenen Agrarsektors verleitet oder in Fällen, in denen dieser Wirtschaftsbereich durchaus auch exportieren könnte, die Ertragschancen auf den Weltmärkten verschlechtert;
- daß die Entwicklungshilfe zu jenem Teil unstetig, der Konzeption nach kurzfristig und dem Ausmaß nach schwer überschaubar wird, in dem sie an die Konjunkturpolitik der Geberländer gekoppelt ist;
- daß die Entwicklungsländer sich nicht den Preis- und Qualitätswettbewerb unter den Lieferanten zunutze machen können und eine reale Wertminderung der Entwicklungshilfe in dem Maße in Kauf nehmen müssen, wie die Preise von Importen aus dem jeweiligen Geberland über den Weltmarktpreisen liegen und die Kapitalübertragung nicht als Schenkung erfolgt.

20. Ohne Lieferbindung steigt also der reale Wert der Entwicklungshilfe. Aber dieser reale Wert steigt zusätzlich, wenn die Entwicklungshilfe mit Auflagen versehen wird, so zum Beispiel die, daß die Regierungen der Nehmerländer

- bei einer Förderung des wirtschaftlichen Wachstums eventuell auftretenden Inflationstendenzen nicht freien Lauf lassen oder sie gar nähren;
- von Eingriffen in die inländischen Faktor- und Gütermärkte, die die Preisrelationen und die Allokation der Produktivkräfte nur verzerren, absehen;
- handelspolitische Protektion auf Fälle beschränken, für die mit gutem Grund das "Erziehungszollargument" herangezogen werden kann;

- alle sich bietenden Spezialisierungschancen im Welthandel, also auch im Süd-Süd-Handel, entschlossen nutzen;
- ausländischen Investoren, auch solchen aus anderen Entwicklungsländern, Eigentumsschutz gewähren.

Ich betrachte zwar die wirtschaftspolitische Souveränität der Entwicklungsländer als ein hohes Gut, bin aber nicht überzeugt davon, daß die Industriestaaten soziales Experimentieren, das Fehlentwicklungen hervorruft, oder schlichtes Mißwirtschaften in der Dritten Welt im nachhinein finanziell honorieren sollen¹. Nur bei den sehr armen Entwicklungsländern sollten bei der Mittelvergabe Effizienzkriterien nicht im Vordergrund stehen. Entwicklungshilfe hat hier den Charakter einer langfristigen Sozialhilfe, die dazu beiträgt, daß wenigstens die Grundbedürfnisse der Menschen gedeckt werden. Diese Zielsetzung bedeutet aber auch, daß die Entwicklungshilfe nicht, wie es allgemeinem Brauch entspricht, unbedingt an Regierungen gezahlt wird. Damit den notleidenden Menschen geholfen werden kann, müßte die Entwicklungshilfe direkt spezialisierten Organisationen in dem jeweiligen Entwicklungsland zufließen, die dann die bedarfsgerechte Verteilung übernehmen.

21. Im Bereich der R o h s t o f f p o l i t i k kommen vor allem Regelungen in Betracht, die die Entwicklungsländer vor wachstumshemmenden Wirkungen exzessiver Exporterlöschwankungen absichern. Die traditionellen Preisstabilisierungsabkommen, für die auch die Brandt-Kommission so engagiert wirbt, können - selbst wenn sie keine Konstruktionsmängel aufweisen (wie in der Vergangenheit) und wirklich funktionieren (was bisher selten der Fall war) - diese Aufgabe nicht mit Sicherheit erfüllen, vor allem

¹ Im entwicklungspolitischen Alltag wird diesem Gesichtspunkt kaum Aufmerksamkeit geschenkt, dafür aber heftig darüber gestritten, ob die Regierung des Geberlandes bestimmte Verwendungen der Entwicklungshilfe (insbesondere die Produktion oder den Kauf von Rüstungsgütern) vertraglich ausschließen soll. Das Unbehagen über eine Zweckentfremdung der Entwicklungshilfe ist zwar verständlich. Doch ist es ein Irrtum zu glauben, daß bei einem streng entwicklungspolitischen Einsatz der Entwicklungshilfe, der unter Umständen durch entsprechende Vergabeauflagen erzwungen wird, die Zweckentfremdung nicht stattfinden würde. Wenn ein Entwicklungsland es so will, kann es den durch die Entwicklungshilfe erweiterten Manövrierenspielraum auch für nicht-entwicklungspolitische Zwecke nutzen. In jedem Fall werden Ressourcen freigesetzt, die anderweitige Verwendung finden können. Gleiches gilt auch für Warenhilfen, insbesondere die Nahrungsmittelhilfe. Die Regierung, die diese Hilfe erhält, kann die Nahrungsmittel auf dem inländischen Markt verkaufen (statt sie an die Bedürftigen kostenlos weiterzuleiten), auf diese Weise die Nahrungsmittelhilfe in eine zinslose finanzielle Zuwendung umwandeln und hiermit andere Güter kaufen. Beispiele für derartige mit der Entwicklungshilfe verbundene "Freisetzungseffekte" sind nicht schwer zu finden und können den entwicklungspolitischen Instanzen bei uns eigentlich nicht unbekannt sein.

dann nicht, wenn die Ursache der Preisschwankungen angebotsbedingt ist¹. Erfolgversprechender ist es, allen rohstoffexportierenden Entwicklungsländern eine großzügige kompensatorische Finanzierung anzubieten, wie es der Internationale Währungsfonds und die EG im Rahmen der Lomé-Konvention mit (inzwischen) 60 AKP-Staaten zum Teil schon tun.

22. Die Gewährung von Kompensationskrediten sollte allerdings zu Marktbedingungen erfolgen, damit für die Entwicklungsländer ein ökonomischer Anreiz besteht, ihrerseits Maßnahmen zum Abbau der Erlösfluktuationen zu ergreifen. Vorzugsbedingungen, wie sie gegenwärtig eingeräumt werden, kämen im übrigen einer versteckten Form von Entwicklungshilfe gleich, bei der jene Länder begünstigt werden, deren Exporterlöse besonders stark schwanken, was an sich ein fragwürdiges Förderungskriterium ist. Empirische Untersuchungen, beispielsweise des Stabex-Systems, offenbaren ein hohes Maß an Inzidenzwillkür: Es ist keineswegs so, wie von EG-Seite immer wieder betont wird, daß die impliziten Transfers vornehmlich in Länder mit niedrigem Pro-Kopf-Einkommen fließen; auch die fortgeschrittenen Staaten, wie das OPEC-Mitgliedsland Gabun, partizipieren kräftig am Ressourcentransfer [Herrmann, 1981]. Auch hier sollte infolgedessen der bewährte Grundsatz gelten, wonach Transferzahlungen offen im Staatshaushalt auszuweisen sind (als Entwicklungshilfe)².

23. Im Bereich der *H a n d e l s p o l i t i k* schließlich stellt sich für die Industrieländer die Aufgabe, die Integration der Entwicklungsländer in die weltwirtschaftliche Arbeitsteilung zu fördern, indem sie ihre Binnenmärkte für Rohstoffe, landwirtschaftliche Erzeugnisse und industrielle Halb- und Fertigwaren aus der Dritten Welt öffnen bzw. offenhalten. Statt selektivem Importprotektionismus, wie er seit einigen Jahren trotz Tokio-Runde um sich greift, ist wieder Importliberalisierung auf breiter Front gefragt, und zwar unter Einschluß des Agrarhandels.

24. Ein Abbau des EG-Agrarprotektionismus würde das Weltmarktpreisniveau für Nahrungsmittel (unter sonst gleichbleibenden Bedingungen) ansteigen lassen und auf diese Weise nicht nur den Nettoexportländern zu mehr Deviseneinnahmen verhelfen, sondern auch in den bislang von Nahrungsmiteleinfuhren abhängigen Entwicklungsländern Anreize für eine verstärkte Inlandsproduktion schaffen. Die Handelsliberalisierung im industriellen Bereich würde zunächst den schon weiter fortgeschrittenen Entwicklungsländern zugute kommen, weil nur diese bereits über ein signifikantes Exportpotential verfügen. Doch entsteht für Länder, die erst am Anfang ihrer

¹ Vgl. hierzu Baron, Glismann, Stecher [1977].

² Wenn Regierungen in Entwicklungsländern auch auf einem verschleierten Ressourcentransfer bestehen, müssen Parlamente und Regierungen in den Industriestaaten dies auf die staatliche Entwicklungshilfe anrechnen dürfen. Vgl. Giersch [1978, S. 12 ff.].

wirtschaftlichen Entwicklung stehen, mehr Transparenz in bezug auf ihre außenwirtschaftlichen Optionen in der Zukunft. Die Einführung einer internationalen Steuer auf den Welthandel, wie sie die Brandt-Kommission als "neuen Ansatz in der Entwicklungsfinanzierung" fordert, paßt nicht in diese Landschaft; sie könnte auf einen weltweiten Zollaufbau hinauslaufen¹. Ob die Ergebnisse der Tokio-Runde den Durchbruch zur erneuten Handelsliberalisierung bringen werden, muß sich erst noch zeigen. Die vereinbarte Zollsenkung (je nach Verarbeitungsstufe um durchschnittlich 30 bis 34 vH) wird keine nennenswerten Auswirkungen auf die Importströme haben, weil das Zollniveau in den Industrieländern bereits sehr niedrig ist und der weitere Zollabbau über einen Zeitraum von 8 Jahren erfolgen soll. Den harten Kern bilden die nichttarifären Handelshemmnisse. Sie bestehen weiterhin, und die in der Tokio-Runde vereinbarten Verhaltenskodices sind auslegungsfähig [Balassa, 1980; Stecher 1980]. Es wäre schon ein Fortschritt, wenn das Meistbegünstigungsprinzip als konstitutives Element der internationalen Handelsordnung wieder überall respektiert würde.

25. Der Abbau noch bestehender Handelsschranken brächte natürlich auch den Industrieländern Vorteile. Im EG-Agrarbereich würde der Verschwendung von Steuergeldern ein Ende gesetzt und dem Konsumenten die freie Güterwahl zu Wettbewerbspreisen ermöglicht. Der zusätzliche Preiswettbewerb im industriellen Bereich würde ebenfalls die inländischen Verbraucher begünstigen, monopolistische Machtpositionen auf unseren Güter- und Faktormärkten schwächen und damit die Gefahr einer Kosteninflation verringern. Außerdem können die Industrieländer Grenzen des Wachstums ohnehin nur hinauschieben, wenn sie sich in der Produktion auf Güter und Leistungen konzentrieren, die sehr viele Facharbeiter, hochqualifizierte Techniker und sehr viel Forschungs- und Entwicklungsarbeit beanspruchen sowie Energie und andere Rohstoffe einsparen. Schließlich ergibt sich als Gegenstück zu dem importbedingten Anpassungsdruck bei uns die Schaffung neuer Arbeitsplätze und Sachkapazitäten in der Exportindustrie, weil erfahrungsgemäß Entwicklungsländer die im Ausfuhrgeschäft verdienten Devisen nicht horten, sondern für den Kauf von Investitionsgütern im Ausland ausgeben. Natürlich verlaufen solche Prozesse nicht schablonenhaft. Doch wenn man den Marktmechanismus nicht durch behördliche Eingriffe in seiner Lenkungsfunktion behindert,

¹ Der Vorschlag der Brandt-Kommission beruht auf einer Untersuchung der Brookings-Institution [Steinberg, Yager, Brannon, 1978]. In dieser Studie wird deutlich, daß Steuerinzidenz und Steuerlast nicht in jedem Falle vorhersehbar sind. Je niedriger die Preiselastizität der Exportnachfrage im Vergleich zu der des Exportangebots, um so eher wird die Steuer von einem Exportland auf ein Importland überwälzt; dann wirkt sie wie ein Importzoll. Da ferner die Außenhandelsquoten von Land zu Land stark variieren, belastet diese Steuer die Volkswirtschaften nicht proportional zu ihrem Pro-Kopf-Einkommen, sondern die ärmeren Länder relativ stärker als die wohlhabenderen; insoweit wirkt sie regressiv.

wird sich die internationale Arbeitsteilung zum Vorteil aller Länder, die an ihr teilhaben, in die aufgezeigte Richtung verändern (müssen).

26. Komplementär zu solchen direkten Maßnahmen im Bereich der Entwicklungshilfepolitik, der Rohstoffpolitik und der Handelspolitik sollten die Industrieländer, auch zum eigenen Vorteil,

- entschlossen die Inflation bekämpfen, so daß es für die OPEC-Länder attraktiv ist, genügend Öl anzubieten und Nettoexporterlöse auf den internationalen Kapitalmärkten anzulegen, von denen aus dann langfristige Kredite an Entwicklungsländer fließen können;
- eine Konjunkturpolitik betreiben, bei der die wirksame Nachfrage möglichst stetig (statt zyklisch) expandiert, so daß das Ausmaß nachfragebedingter Rohstoffpreisschwankungen kleiner wird;
- über eine angebotsorientierte Wachstumspolitik dafür sorgen, daß die internationale Wettbewerbsfähigkeit der Industrie steigt, wodurch wieder Leistungsbilanzüberschüsse erzielt werden und so ein verstärkter Kapitalexport in die Dritte Welt stattfinden kann.

27. Zusammengefaßt heißt dies: Die Industrienationen müssen es sich zur Aufgabe machen, die Funktionsfähigkeit des weltwirtschaftlichen Systems auf der Grundlage von Rechtssicherheit, Vertragsfreiheit und offener Märkte zu gewährleisten, um damit Wachstum durch Strukturwandel, Wettbewerb und Freizügigkeit zu ermöglichen. Der Marsch in eine politisierte und verbürokratisierte neue Weltwirtschaftsordnung könnte, wenn überhaupt, nur so aufgehalten werden. Ein offenes, arbeitsteiliges Weltwirtschaftssystem, das für jedermann verlässlich ist und niemanden diskriminiert, nützt natürlich auch den Entwicklungsländern. Deshalb haben an einer solchen Weltwirtschaftsordnung die Industrie- und Entwicklungsländer in der Tat jenes "gemeinsame Interesse", das im Nord-Süd-Dialog dauernd beschworen wird. Darüber hinaus geht die Gemeinsamkeit der wirtschaftlichen Interessen jedoch kaum. Denn wenn es um die praktischen Wirtschaftsbeziehungen geht, klaffen die Interessen auseinander. Die Entwicklungsländer wollen hohe Rohstoffpreise, mehr Entwicklungshilfe, einen bevorzugten Zugang zu Absatzmärkten u. dgl. mehr; den Industrieländern ist an niedrigen Rohstoffpreisen, an Eigentumsschutz für ausländische Direktinvestitionen, an einem undiskriminierten Zugang zu Beschaffungsmärkten (vor allem für Rohstoffe) u. ä. gelegen. Das war schon immer so, ist angesichts der weltweiten Unterschiede in der Faktorausstattung und dem Entwicklungsstand völlig natürlich, und keine Nord-Süd-Konferenz wird hieran etwas ändern.

28. In erster Linie sind und bleiben die Entwicklungsländer selbst dafür verantwortlich, Entwicklungsprozesse in Gang zu setzen und in Gang zu halten, wie großzügig auch immer die Industrieländer Ressourcentransfer betreiben, Technologien übertragen, Marktzugangserleichterungen einräumen und Fürsorgepflichten übernehmen. Für das Entwicklungsproblem, wie ernst es auch

immer sein mag, gibt es keine Lösung im Sinne einer Ursachentherapie, die sich am internationalen Konferenztisch aushandeln ließe. Der Schlüssel zum Durchbruch liegt in der Leistungsmotivation der heimischen Bevölkerung und in inländischen wirtschaftspolitischen Rahmenbedingungen, die den wachstumsnotwendigen Strukturwandel, auch die Anpassung an die steigenden Ölpreise, begünstigen und nicht behindern. Deshalb brauchen Aufholprozesse ja Zeit, häufig mehr Zeit, als es dem typischerweise kurzen Zeithorizont von Politikern entspricht. Daß der Brandt-Bericht diese Umstände nicht klar herausstellt, sondern stattdessen die Regierungen in der Dritten Welt in ihrem Vorurteil bestärkt, es bedürfe nur des guten Willens seitens der wohlhabenden Industriestaaten, um Not und Elend ein für allemal auszurotten, ist nach meinem Dafürhalten eine große Fehlleistung. Es werden Hoffnungen geweckt, die dann enttäuscht werden müssen. Es wird die Vision einer Weltgemeinschaft porträtiert, in der alle Menschen nicht nur wirtschaftliche Entwicklung wollen, sondern diese auch mit sehr viel Ergebnis-Gleichheit relativ schnell erleben können. Aufklärung wäre nützlicher gewesen. Es wäre ein Beitrag zu dem notwendigen Bemühen gewesen, die Ungeduld von Regierenden und Regierten zu zügeln. Der bevorstehende Nord-Süd-Gipfel hätte ohne jeglichen Schaden für die Menschen in der Dritten Welt gar nicht erst einberufen zu werden brauchen.

Literaturverzeichnis

- Balassa, Bela, "The Tokyo Round and the Developing Countries". Journal of World Trade Law, Vol. 14, Twickenham 1980, S. 93-118.
- , The Newly Industrializing Countries in the World Economy. New York 1981.
- Baron, Stefan, Hans H. Glismann, Bernd Stecher, Internationale Rohstoffpolitik. Ziele, Mittel, Kosten. Kieler Studien, 150, Tübingen 1977.
- Brown, Christopher P., The Political and Social Economy of Commodity Control. London 1980.
- Donges, Juergen B., Lotte Müller-Ohlsen, Außenwirtschaftsstrategien und Industrialisierung in Entwicklungsländern. Kieler Studien, 157, Tübingen 1978.
- Fels, Gerhard, Klaus-Dieter Schmidt, Die deutsche Wirtschaft im Strukturwandel. Kieler Studien, 166, Tübingen 1980.
- Giersch, Herbert, Kritisches und Positives zu den Forderungen nach einer Neuordnung der Weltwirtschaft. Institut für Weltwirtschaft, Kieler Diskussionsbeiträge, 53, Kiel, März 1978.
- Henderson, P.D., "Survival, Development and the Report of the Brandt Commission", The World Economy, Vol. 3, Amsterdam 1980, S. 87-117.
- Herrmann, Roland, "International Income Transfers in the Stabex System of the EEC". Quarterly Journal of International Agriculture, Vol. 20, Frankfurt, Main, 1981, S. 64-87.
- Hughes, Helen, Jean Waelbroeck, "Can Developing-country Exports Keep Growing in the 1980?" The World Economy, Vol. 4, Oxford 1981, S. 127-147.
- Kravis, Irving B. et al., "Real GDP Per Capita for More than One Hundred Countries". The Economic Journal, Vol. 88, Cambridge 1978, S. 215-241.
- Morawetz, David, Twenty-five Years of Economic Development, 1950-1975. Washington 1977.

- Seers, Dudley, "North-South: Muddling Morality and Mutuality". Third World Quarterly, Vol. 2, London 1980, S. 681-693.
- Stecher, Bernd, Zum Stand der internationalen Handelspolitik nach der Tokio-Runde. Institut für Weltwirtschaft, Kieler Diskussionsbeiträge, 69, Kiel, August 1980.
- Steinberg, Eleanor B., Joseph B. Yager, Gerard M. Brannon, New Means of Financing International Needs. Washington 1978.
- Tinbergen, Jan et al., Reshaping the International Order. A Report to the Club of Rome (RIO-Report). New York 1976.
- Unabhängige Kommission für Internationale Entwicklungsfragen (Brandt-Kommission), Das Überleben sichern - Gemeinsame Interessen der Industrie- und Entwicklungsländer. Köln 1980.
- Wolter, Frank, "Restructuring from Import Competition from Developing Countries: The Case of the Federal Republic of Germany". Journal of Policy Modeling, Vol. 2, New York, 1980, S. 185-204.