

aus  
politik  
und  
zeit  
geschichte

beilage  
zur  
wochen  
zeitung  
das parlament

Konrad Seitz

Die internationale Rohstoffpolitik

Otto Matzke

Entwicklungspolitik als  
gesamtgesellschaftliche Aufgabe

Die Verflechtung mit der Dritten Welt  
und die Öffnung der Märkte

Franz Nuscheler

Das entwicklungspolitische  
„Kongreß-Mandat“ von 1973

Die „Grundbedürfnisse“ der „armen  
Mehrheit“ in der US-amerikanischen  
Entwicklungsstrategie

ISSN 0479-611 X

B 17/79

28. April 1979

Konrad Seitz, Dr. phil., MA (Fletcher School for International Law and Diplomacy), geb. 1934 in München, Mitglied des Planungsstabs im Auswärtigen Amt.

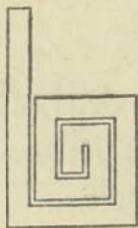
Veröffentlichungen zu Fragen der Außenpolitik, der Weltwirtschaftspolitik und der Entwicklungspolitik. Zum Thema dieses Beitrags seien u. a. genannt: Die Dritte Welt als neuer Machtfaktor der Weltpolitik, in: Europa-Archiv 7/1975; Rohstoffversorgung und Rohstoffabkommen, in: Europa-Archiv 14/1975; Die Verhandlungen über einen gemeinsamen Rohstofffonds, in: HWA-Wirtschaftsdienst 1978, II (Februar); OPEC als Modell — Der Kampf um eine neue Weltrohstoffordnung, in: Manfred Tietzel (Hrsg.), Die Energiekrise: Fünf Jahre danach, Bonn 1978.

Otto Matzke, Dr. jur., Dipl.-Volkswirt, geb. 1911; von 1962 bis Anfang 1974 Stellvertretender Direktor bzw. Direktor der Project Management Division im UN/FAO World Food Programme, Rom; vorher im auswärtigen Dienst der Bundesrepublik Deutschland; gegenwärtig ständiger Mitarbeiter der Neuen Zürcher Zeitung, insbesondere für Welt-Rohstoff-Fragen, für Probleme der Welternährung und -landwirtschaft sowie die damit verbundenen entwicklungspolitischen und institutionellen Fragen.

Veröffentlichungen u. a.: Hunger und Überschuß, Bonn 1969; Die Dritte Welt und die Agrarpolitik der EG-Länder, Frankfurt 1974; Der Hunger wartet nicht — Die Probleme der Welternährungskonferenz 1974, Bonn 1974; Rohstoff-Fonds — Utopie und Wirklichkeit, Bonn 1977; Nahrung als weltpolitisches Machtinstrument, in: Umstrittene Weltwirtschaftsordnung (Hrsg. Daniel Frei), Zürich 1977; Institutionelle Proliferation in der internationalen Ernährungsadministration, in: Bürokratie — Motor oder Bremse der Entwicklung?, Bern 1977; Probleme des Wirtschafts- und Sozialbereichs des UN-Systems, in: Beiträge zur Konfliktforschung 1978/4.

Franz Nuscheler, geb. 1938, Professur für Vergleichende und Internationale Politik an der Gesamthochschule Duisburg (seit 1974).

Veröffentlichungen: Neben Editionen und Aufsätzen über Verfassungstheorie (Walter Bagetot), Parlamentarismus und Pluralismus, Entwicklungs- und Imperialismus-Theorien: Zusammen mit Dieter Nohlen, Handbuch der Dritten Welt, 4 Bände, Hamburg 1974 ff.; zusammen mit Klaus Ziemer u.a., Politische Organisation und Repräsentation in Afrika, 2 Bände, Berlin 1978.



Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung, Berliner Freiheit 7, 5300 Bonn/Rhein.

Leitender Redakteur: Dr. Enno Bartels. Redaktionsmitglieder: Paul Lang, Dr. Gerd Renken, Dr. Klaus W. Wippermann.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleischstr. 61—65, 5500 Trier, Tel. 06 51/4 61 71, nimmt entgegen

- Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;
- Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT einschließlich Beilage zum Preis von DM 12,60 vierteljährlich (einschließlich DM 0,72 Mehrwertsteuer) bei Postzustellung;
- Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von DM 6,— zuzüglich Verpackungskosten, Portokosten und Mehrwertsteuer.

Die Veröffentlichungen in der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“ stellen keine Meinungsäußerung des Herausgebers dar; sie dienen lediglich der Unterrichtung und Urteilsbildung.

# Die internationale Rohstoffpolitik

## Rückblick und Ausblick

Am 20. März 1979, um 2.00 Uhr morgens, einigten sich in Genf die über 100 Delegierten der Entwicklungsländer, der westlichen Industrieländer und der sozialistischen Industrieländer über die Grundelemente eines Gemeinsamen Rohstofffonds. Im umstrittensten Bereich der UNCTAD (United Nations Conference for Trade and Development)-Rohstoffverhandlungen war nach dreimaligem vergeblichen Anlauf der Durchbruch erreicht. Der Grundstein zu jener Institution war gelegt, von der zu Anfang der Verhandlungen die Entwicklungsländer das Heil erhofften, die Industrieländer das Schlimmste befürchteten.

Nirgends waren die Befürchtungen größer gewesen als in der Bundesrepublik Deutschland. Am deutschen und amerikanischen Widerstand gegen einen Gemeinsamen Fonds wäre im Mai 1976 beinahe die IV. Welthandels- und Entwicklungskonferenz in Nairobi gescheitert. Und als schließlich im letzten Augenblick die deutsche Delegation der UNCTAD-Resolution 93/IV und damit der Aufnahme von Verhandlungen über ein Integriertes Rohstoffprogramm und einen Gemeinsamen Fonds zustimmte, da wurden die Heimkehrer von der Presse mit Balkenüberschriften empfangen wie: „Tödliches Rezept für eine permanente Wirtschaftskrise“ (Die Zeit) oder „Des freien Marktes Grabgesang“ (Die Welt).

### Die Rohstoffprobleme der Entwicklungsländer

Vor dem Rückblick auf die internationale Rohstoffpolitik von der Ölkrise 1973 bis zur Einigung über einen Gemeinsamen Fonds 1979 seien zuerst die Probleme vergegenwärtigt, die dieser Politik zugrunde liegen: Die meisten Entwicklungsländer sind für ihre Ausfuhren — auch wenn einigen von ihnen in den letzten Jahren der Durchbruch im Industriegüterexport gelungen ist — nach wie vor von Rohstoffen, ja nicht selten von einem einzigen Rohstoff abhängig<sup>1)</sup>. Diese Abhängigkeit bringt schwerwiegende Probleme mit sich:

<sup>1)</sup> Einschließlich Öl stammen über 80 Prozent der Exporteinnahmen der Entwicklungsländer aus Rohstoffexporten, ohne Öl sind es rd. zwei Drittel. Dies sind Durchschnittszahlen. Für die meisten Entwicklungsländer haben Rohstoffausfuhren — auch wenn man von den Ölländern absieht — einen Anteil zwischen 75 und 90 Prozent an den Gesamtausfuhren.

Das Problem, das zuerst in die Augen fällt, ist die *Instabilität der Rohstoffpreise*. So schwankten an den Londoner Warenbörsen zwischen Mitte 1972 und Ende 1974 der Zuckerpreis um über 900 Prozent, der Kakaopreis um über 400 Prozent, der Kupferpreis um fast 250 Prozent. Diese Zahlen geben den Abstand jeweils zwischen Höchst- und Mindestpreis an. Aber auch wenn man die Schwankungen der jährlichen Durchschnittspreise um den Markttrend betrachtet, bleiben die Amplituden groß — bis zu 50 Prozent zu beiden Seiten des Trends.

In Sambia z. B. trägt der Kupferbergbau 25 Prozent zum Bruttoinlandsprodukt, 90 Prozent zum Export und 50 Prozent zu den Haushaltseinnahmen bei. Es ist vorstellbar, was es für die Volkswirtschaft dieses Landes bedeutet, wenn der Kupferpreis innerhalb eines Jahres von über 1 400 Pfund pro Tonne auf rd. 500 Pfund stürzt, wie dies 1974/75 geschah.

Die meisten Entwicklungsländer haben überdies nicht die finanzielle Kraft, um für ihre Rohstoffverkäufe auf den richtigen Augenblick zu warten. Dringend angewiesen auf Deviseneinnahmen, sind sie oft gezwungen, in fallende Märkte hinein zu verkaufen und die Preise noch weiter in die Tiefe zu treiben. Umgekehrt können sie bei steigenden Preisen das Angebot nicht zurückhalten, um von dem günstigen Trend voll zu profitieren. Einkommensverluste bei fallenden Preisen und Einkommensgewinne bei steigenden Preisen gleichen sich so nicht aus. Die Durchschnittspreise, die die Entwicklungsländer erhalten, liegen unter den Weltmarktpreisen. Zwischen 1971 und 1975 etwa betragen sie nur 85 Prozent der Weltmarktpreise<sup>2)</sup>.

Zum Problem der Preisschwankungen kommt ein zweites: Die Rohstoffexporte der Entwicklungsländer steigen *unterproportional* zum Wachstum des Welthandels.

Bei Nahrungs- und Genußmitteln ist in den westlichen Verbraucherländern ein gewisser Sättigungsgrad erreicht; die Nachfrage wächst nur noch langsam oder stagniert sogar. Durch Importschranken und Subvention der Eigen-

<sup>2)</sup> Im einzelnen vgl. dazu Dragoslav Avramović, Common Fund: Why and of What Kind?, in: Journal of World Trade Law, Sept./Oct. 1978, S. 376 ff.

produktion haben die Industrieländer zudem insbesondere bei Nahrungsmitteln den Selbstversorgungsgrad gesteigert und z. T. sogar erreicht und überschritten; Überschüsse werden zu Dumping-Preisen am Weltmarkt abgesetzt und verderben Absatzchancen und Preise der Entwicklungsländer<sup>3)</sup>. Bei Industrierohstoffen andererseits wird das Nachfragewachstum durch die Entwicklung synthetischer Ersatzprodukte und rohstoffsparender Verfahren gedämpft.

Das ungenügende *Mengenwachstum* der Rohstoffexporte der Entwicklungsländer verbindet sich mit der *Verschlechterung der Austauschverhältnisse* bei vielen, vorwiegend agrarischen Rohstoffen<sup>4)</sup>.

Während in den Industrieländern die Gewerkschaften Lohnerhöhungen durchsetzen können, die oft sogar über die Produktivitätsfortschritte hinausgehen, steigt in den Entwicklungsländern angesichts einer — immer größer werdenden — „Reservearmee“ von Arbeitslosen das reale Lohnniveau nur langsam. Ja, in den Teeplantagen und in den juteerzeugenden Regionen Asiens sind die Reallöhne in den beiden letzten Jahrzehnten sogar gefallen.

Die Industrieländer also behalten nicht nur die Produktivgewinne für sich, sondern treiben darüber hinaus die Fertigwarenpreise inflationär in die Höhe. Die rohstoffproduzierenden Entwicklungsländer andererseits geben ihre Produktionsgewinne zumindest teilweise an die Industrieländer weiter. Das relative Absinken der agrarischen Exportpreise der Entwicklungsländer geht dabei von einem Preisniveau aus, das schon in der Vergangenheit durch unerträglich niedrige Löhne bestimmt war. In der Mitte der siebziger Jahre lagen die Löhne auf den Plantagen Asiens und Afrikas zwischen 50 Cent und 1,20 US-Dollar pro Tag. Die Tageslöhne der Industriearbeiter in den führenden Industrieländern dagegen lagen im Durchschnitt bei 50 US-Dollar<sup>5)</sup>.

<sup>3)</sup> Die EG z. B. autorisierte für das Produktionsjahr 1977/78 Zuckerexporte in Höhe von fast 3 Mio t. Die aufzubringende Subvention pro Tonne war rund doppelt so hoch wie der Weltmarktpreis.

<sup>4)</sup> Nach Berechnungen der Weltbank (34 Rohstoffe) und der UNCTAD (28 Rohstoffe) sanken zwischen 1953 und 1972 die Rohstoffpreise relativ zu den Industriegüterpreisen durchschnittlich um 2,2 Prozent pro Jahr; siehe UNCTAD Sekretariat „Indexation“, Genf 7. 7. 1975, Dokument TD/B/563. — Die Annahme der Verschlechterung der Terms of Trade der Rohstoffexporteure ist allerdings, aber wohl zu Unrecht, umstritten. Eine nichtveröffentlichte Studie, die eine Gruppe von Ökonomen unter Leitung von Hendrick Houthakker (Harvard) 1975 für UNCTAD erstellte, kam zu dem Ergebnis, daß es zwischen 1945 und 1975 keine Verschlechterung gab.

<sup>5)</sup> Siehe Avramović, a. a. O., S. 383.

Unterproportionale Zunahme des Exportvolumens und relativ sinkende Preise hatten zur Folge, daß sich der Anteil der Rohstoffe am Welthandel verringerte. Und mit dem Anteil der Rohstoffe ging auch der Anteil der Entwicklungsländer am Welthandel zurück — von 21,8 Prozent im Jahre 1953 auf 13 Prozent (ohne Ölländer) im Jahre 1972.

Und schließlich ein Drittes: Die einseitige, in der Kolonialzeit begründete *Handelsstruktur*, unter der die Entwicklungsländer Rohstoffe, die Industrieländer vor allem Fertigwaren liefern. Diese Struktur bedeutet, daß die Entwicklungsländer die weitere Wertschöpfung, die auf ihren Rohstoffen aufbaut, den Industrieländern überlassen. 1971 gingen z. B. vom Endverkaufspreis der Bananen nur 11,5 Prozent an die lokalen Produzenten in Mittelamerika, 88,5 Prozent dagegen an transnationale Unternehmen (für den Transport, das Reifenlassen, den Vertrieb), an Versicherungsunternehmen, an Werbeagenturen und Werbeträger und an die Groß- und Einzelhändler in den Industrieländern. Nach einer Schätzung des bekannten pakistanischen Ökonomen Mahbub ul Haq zahlen die Endverbraucher für die hauptsächlich Rohstoffausfuhren der Entwicklungsländer (ohne Öl) 200 Mrd. US-Dollar, wovon die Produzenten 30 Mrd. US-Dollar erhalten. Die Differenz geht vor allem an den internationalen Dienstleistungssektor und an den Handel.

Nach klassischer Freihandelslehre ist die bestehende Arbeitsteilung zwischen Industrie- und Entwicklungsländern für beide Seiten gleichermaßen vorteilhaft: Jeder produziert das, was er relativ am billigsten produzieren kann. Doch daß diese Theorie der komparativen Kosten nur auf den Austausch zwischen gleichgewichtigen Partnern anwendbar ist, hatte schon im letzten Jahrhundert Friedrich List gezeigt.

Und in der Tat: der Handel Industriegüter/Rohstoffe wirkte in der Vergangenheit einseitig zugunsten der Industrieländer. Er ermöglichte ihnen eine sichere Rohstoffversorgung zu günstigen Preisen. Für die Entwicklungsländer aber drohte sich ein Teufelskreis zu schließen: die Konzentration auf den Rohstoffexport führt zu unzureichendem Wachstum der Deviseneinnahmen — dies wiederum verlangsamt die Entwicklung und Industrialisierung und damit die Diversifizierung der Exporte. Die Austauschstruktur Rohstoffe gegen Industriegüter hat die Tendenz, sich zu verewigen. Das Ziel der Entwicklung, und damit das vorrangige politische wie wirtschaftliche Ziel der Länder der Dritten Welt, ist in diese Struktur nicht eingebaut.

## Oktober 1973 bis Mitte 1975: Kartellpolitik

Die Entwicklungsländer hatten auf die Benachteiligung durch das bestehende Weltwirtschaftssystem seit langem hingewiesen und Reformen gefordert, die das dreifache Ziel haben sollten: stabilere Rohstoffpreise, höhere Preise und Beteiligung der Entwicklungsländer an Verarbeitung und Vermarktung ihrer Rohstoffe.

Sie hatten 1962 die Gründung der UNCTAD durchgesetzt, deren Aufgabe es sein sollte, die nötigen Reformen auszuarbeiten und in die Wege zu leiten. Aber drei UNCTAD-Konferenzen 1964, 1968 und 1972 hatten die Entwicklungsländer ihren Zielen nur unwesentlich näher gebracht.

Nun aber, im Oktober 1973, schien sich die Situation schlagartig zugunsten der Entwicklungsländer zu verändern. Denn als die OPEC im Gefolge des Yom-Kippur-Krieges die Ölpreise abrupt vervierfachte und auf das 100fache der Produktionskosten hob, da war dies weit mehr als eine erfolgreiche Kartellaktion. Triumphierend begrüßten die politischen Führer der gesamten Dritten Welt die Preiserhöhung. Sie beachteten nicht die lähmende Belastung, die auf viele ihrer Länder zukam, sie sahen nur den Sieg, den ersten wirtschaftlichen Sieg von Staaten der Dritten Welt über die Industriestaaten. Eine neue Ära, so verkündeten sie, sei angebrochen. Nach der politischen Unabhängigkeit werde die Dritte Welt nun endlich auch die wirtschaftliche Unabhängigkeit erkämpfen.

Die Ölkrise wurde zur Geburtsstunde eines neuen Bewußtseins. Der 'Tiers Monde', der Dritte Stand der Welt, hatte seine Macht erkannt. Und im Hochgefühl der Macht wollten die Entwicklungsländer nun die Dinge selbst in die Hand nehmen und aus eigener Kraft eine „Neue Weltwirtschaftsordnung“ durchsetzen.

Zentrales Ziel der neuen Ordnung sollte die Umkehrung der Terms of Trade sein. Jahrhundertlang, so lautete das Argument, hätten die Industrieländer die Kolonien und heutigen Entwicklungsländer nach dem Prinzip ausgebeutet: Kaufe billig, verkaufe teuer. Dieses Prinzip gelte es nun in der Gegenrichtung anzuwenden.

Im Kern war die geforderte „Neue Weltwirtschaftsordnung“ also eine neue Weltrohstoffordnung. In der alten Ordnung hatten einige Dutzend transnationaler Rohstoffunternehmen (vor allem der Vereinigten Staaten, Großbritanniens und Frankreichs) einen großen Teil

der Rohstoffe der Dritten Welt kontrolliert. Die neue Ordnung sollte den Entwicklungsländern die Kontrolle über ihre Rohstoffe zurückgeben. Es galt, die in den Entwicklungsländern arbeitenden Tochtergesellschaften der transnationalen Rohstoffkonzerne zu nationalisieren. Und es galt, für die einzelnen Rohstoffe Produzentenzusammenschlüsse (producers' associations) zu schaffen, die dann — von den OPEC-Ländern finanziell unterstützt — die Rohstoffpreise auf den Weltmärkten diktieren sollten.

Ende 1973 verdreifachten die *Phosphatproduzenten* unter Führung Marokkos (aber ohne förmlichen Zusammenschluß) die Preise. Togo verstaatlichte die Tochtergesellschaft der amerikanischen Grace Company.

Ebenfalls Ende 1973 ließen die *Kaffeeproduzenten* das internationale Kaffeeabkommen auslaufen und suchten die Preise durch eigene Aufkäufe und durch Drosselung der Exporte hinaufzutreiben. Das OPEC-Land Venezuela gab finanzielle Unterstützung.

Im März 1974 schlossen sich in Conakry, Guinea, sieben *Bauxitproduzenten* zur „International Bauxite Association (IBA)“ zusammen. Dem Zusammenschluß gehört auch Australien, der weltgrößte Bauxitproduzent, an. Mit einem Produktionsanteil von 63 Prozent beherrscht die IBA den Markt für das zweitwichtigste Metall der Welt. Jamaika, das die Hälfte des Bauxitbedarfs der amerikanischen Aluminiumindustrie deckt, übernahm die Preisführerschaft und erhöhte die Steuern um 700 Prozent. Den Tochterfirmen der ausländischen Aluminiumkonzerne wurde zugleich eine Mindestproduktion vorgeschrieben. Andere Erzeuger — jedoch nicht Australien — folgten. Die Bauxitpreise stiegen bis 1976 fast auf das Doppelte des Niveaus von 1973. Jamaika nahm mit den amerikanischen Konzernen Verhandlungen über die Übernahme von Mehrheitsbeteiligungen auf. Guayana verstaatlichte 1974 Produktionsanlagen von Reynolds Metals, nachdem es schon 1971 die Alcan-Anlagen übernommen hatte.

Gleichfalls im März 1974 schlossen sich in Panama sieben lateinamerikanische *Bananenexportländer* zusammen und erhöhten die Exportsteuer auf 2,5 Cent pro Pfund Bananen.

Im Mai 1974 einigten sich in Algerien die *Quecksilberproduzenten* auf einen gemeinsamen Mindestpreis und beschloßen, diesen Preis durch Exportbeschränkungen zu halten. Es kam kurzfristig zu einer massiven Störung des Marktes; die Preise schossen in die Höhe.

Im November 1974 beschloß der *Rat der Kupferexportierenden Länder* (CIPEC), der bereits 1967 in Lusaka gegründet worden war, erstmals gemeinsame Exportkürzungen, um den Kupferpreis zu stützen. Die Kupferverbraucher wurden aufgeschreckt durch die Nachricht, einige OPEC-Länder erwögen, Kupferaufkäufe in Höhe bis zu 4 Mrd. US-Dollar zu finanzieren.

Im April 1975 gründeten die *Eisenerz exportierenden Länder* eine gemeinsame Organisation. Ihr gehören auch Australien und Schweden an.

Im Mai 1975 einigten sich die *Kautschukproduzenten* auf Exportbeschränkungen und faßten den Plan ins Auge, gemeinsame Lagerkäufe zu finanzieren. Insgesamt bestehen heute 19 von Entwicklungsländern gegründete Produzentenzusammenschlüsse, die durch eine Dachorganisation, dem „Council of Producers' Associations“, koordiniert werden sollen.

Die Beteiligung westlicher Länder an einigen dieser Zusammenschlüsse zeigt bereits an, daß der neue Ressourcennationalismus keineswegs auf die Dritte Welt beschränkt ist. Die Hoffnungen, die in der Bundesrepublik Deutschland verbreitet zu sein scheinen, die westlichen Produzentenländer würden im Ernstfall Rohstoffkartelle der Dritten Welt unterlaufen, haben wenig, worauf sie sich stützen könnten. Kanada schloß sich ganz selbstverständlich der Erhöhung der Ölpreise durch die OPEC an. Auch die Preise für englisches und norwegisches Nordsee-Öl orientieren sich am OPEC-Standard. Als sich durch Entscheidungen von IBA-Ländern die Phosphatpreise erhöhten, zogen auch die amerikanischen Produzentenpreise nach. Und ein Letztes: Das nach OPEC erfolgreichste Kartell ist ein rein westliches Kartell: die im Juni 1975 gegründete „Marktforschungsorganisation“ für Uran mit Sekretariat in London. Gleichzeitig mit der auf einseitige Aktionen gerichteten Kartellstrategie suchten die Entwicklungsländer ihrem Ziel einer neuen Weltwirtschaftsordnung auch durch Resolutionen in den *Vereinten Nationen* näher zu kommen.

Zur Frist wurde für April 1974 eine Sondertagung über Rohstoffe und Entwicklung einberufen. Diese VI. VN-Sondergeneralversammlung — die erste, die wirtschaftlichen Fragen galt — verabschiedete die von der Dritten Welt vorgelegten Texte für eine Erklärung und ein Aktionsprogramm über die Errichtung einer Neuen Weltwirtschaftsordnung. Die Verabschiedung geschah „ohne Abstimmung“; die westlichen Industrieländer

wagten, unter dem Olschock stehend, keinen offenen Widerspruch.

Die Erklärung und das Aktionsprogramm faßten die seit Jahren in der UNCTAD erhobenen Forderungen der Entwicklungsländer in den Bereichen: Rohstoffe, Handel, Hilfe, Währungsbeziehungen, Kontrolle der transnationalen Unternehmen usw. in umfassender Weise zusammen. Im Mittelpunkt standen die Rohstoffprobleme.

Neu war die Forderung nach einem „Integrierten Rohstoffprogramm“.

Neu waren weiter die starke Betonung der „collective selfreliance“ der Dritten Welt, die Forderungen nach Produzentenzusammenschlüssen und die Behauptung, daß Verstaatlichungen ausländischen Eigentums nach rein innerstaatlichem Recht zu regeln seien. Die Entwicklungsländer versuchten hier, die Kartellstrategie quasi-völkerrechtlich (VN-Resolutionen sind Empfehlungen) abzusichern.

Der Versuch dieser Absicherung wurde fortgeführt in der „Charta wirtschaftlicher Rechte und Pflichten der Staaten“, die die Dritte Welt noch im selben Jahr auf der regulären 29. VN-Generalversammlung (September/Dezember 1974) durchsetzte:

- Artikel 2 der Charta erkennt jedem Staat das Recht zu, ausländisches Vermögen zu nationalisieren und zu enteignen. Während jedoch in früheren Erklärungen dieser Art meist hinzugefügt wurde, daß die Entschädigungsfrage bei Enteignung nach Völkerrecht zu regeln sei, heißt es jetzt ausdrücklich: „Ist die Entschädigungsfrage im Einzelfall umstritten, so wird sie nach dem innerstaatlichen Recht des nationalisierenden Staates und von seinen Gerichten geregelt, sofern nicht alle betroffenen Staaten frei und einvernehmlich vereinbaren, eine andere friedliche Art der Regelung zu suchen“.
- Artikel 5 konstatiert das Recht aller Staaten, sich zu Rohstoffherzeugerorganisationen zusammenzuschließen. Und er legt allen Staaten die entsprechende Pflicht auf, „dieses Recht zu achten, in dem sie sich aller wirtschaftlichen und politischen Maßnahmen enthalten, die es beschränken würden“.

Dieses Mal stimmten die westlichen Industrieländer dagegen (so u. a. die Vereinigten Staaten, die Bundesrepublik Deutschland, Japan) oder enthielten sich der Stimme (u. a. Frankreich).

## Vom Scheitern der Kartellstrategie zum Nord-Süd-Dialog

Im Februar 1975 formulierten die Entwicklungsländer auf der Rohstoffkonferenz in Dakar die Kartellstrategie nochmals in umfassender Weise. Zu jener Zeit jedoch hatten sich die Erfolgsaussichten für diese Strategie bereits grundlegend verschlechtert. In den westlichen Ländern hatte 1974 die schwerste Rezession seit den dreißiger Jahren eingesetzt. Der Rohstoffboom war in der zweiten Hälfte 1974 zusammengebrochen. Der Kupferpreis stürzte auf ein Drittel seines Höchststandes; die Exportkürzungen der CIPEC vermochten diesen Sturz nicht aufzuhalten. Das lateinamerikanische Bananenkartell wurde von den drei amerikanischen Firmen United Brands (früher United Fruit), Standard Fruit und Del Monte, die zusammen 70 Prozent der Weltexporte kontrollieren, zerschlagen. Und selbst da, wo die nominale Preiserhöhung durchgehalten werden konnte, wie bei Bauxit und Phosphat, begann die reale Preiserhöhung von der enormen Inflation der Exportpreise der Industriegüter aufgezehrt zu werden.

Am Beispiel von Kupfer war Ende 1974 auch offenkundig geworden, daß die OPEC-Länder letztlich nicht bereit waren, die Kartellstrategie mit massiver Finanzhilfe zu unterstützen. Sie legten ihre Devisenüberschüsse lieber bei westlichen Banken an als in einem Fonds für Rohstofflager.

Während so die Hoffnungen, die die Dritte Welt auf die Kartellstrategie gesetzt hatte, an der Inflations- und Rezessionskrise des Westens scheiterten, begannen auf der anderen Seite die Vereinigten Staaten von einer Konfrontationsstrategie auf eine flexiblere Politik einzulenken, die den Forderungen der Entwicklungsländer entgegenzukommen suchte. Beide Entwicklungen ermöglichten, daß innerhalb der Dritten Welt nun die Gemäßigten die Oberhand gewannen. Von der Konfrontation zwischen West und Süd führte der Weg zur Kooperation, von der „Tyrannei der Mehrheit“ in den Vereinten Nationen zur Bemühung um Konsensus.

Die 7. VN-Sondergeneralversammlung im September 1975 leitete die neue Phase ein. Die Entwicklungsländer hatten in ihrer Vorbereitungssitzung in Lima bereits darauf verzichtet, die Streitpunkte der Produzentenzusammenschlüsse und der Nationalisierung ausländischer Unternehmen in das gemeinsame Positionspapier aufzunehmen. In der Sondergeneralversammlung selbst bekannten sich dann Kissinger und Genscher — und das heißt die Außenminister der beiden Staaten, die de

facto den Rahmen für Konzessionen des Westens bestimmten — übereinstimmend zu dem Ziel, das Weltwirtschaftssystem zugunsten der Entwicklungsländer umfassend zu reformieren<sup>6)</sup>.

Die verabschiedete Resolution der Sondergeneralversammlung entwarf das Programm für eine solche Reform. Im Vordergrund der Diskussion standen weiterhin die Rohstoffprobleme. Ihre Lösung wurde jedoch jetzt nicht mehr durch die Bildung von Erzeugerkartellen angestrebt, sondern durch das Zusammenwirken von Erzeugern und Verbrauchern in einem „Integrierten Rohstoffprogramm“.

### Das Integrierte Rohstoffprogramm: Grundzüge

Im Mai 1976 verabschiedete UNCTAD IV in Nairobi — dem Auftrag der VII. Sondergeneralversammlung folgend — die Grundlinien für ein Integriertes Rohstoffprogramm (IP).

In dieses Programm sollten 18 Rohstoffe einbezogen werden:

— Zehn Rohstoffe, bei denen Ausgleichsaberabkommen abgeschlossen bzw. weitergeführt werden sollten: Kakao, Kaffee, Tee, Zucker, Baumwolle und Baumwollgarn, Jutefasern und Jutefertigprodukte, Sisalfasern und Sisalfertigprodukte, Kautschuk, Kupfer, Zinn.

Diese „Kernrohstoffe“ repräsentieren rd. drei Viertel des Wertes der Exporte der Entwicklungsländer bei den 18 Rohstoffen.

— Acht weitere Rohstoffe: Bananen, Pflanzenöle (einschließlich Olivenöl), Olsaaten, tropische Hölzer, Fleisch, Eisenerz, Mangan, Phosphat.

Als Ziele des IP nannte Resolution 93 u. a.:

— Stabilisierung der Preise auf einem Niveau, das „lohnend und gerecht“ für die Erzeuger und „fair“ für die Verbraucher ist.

— Stabilisierung der Exporterlöse (Preisstabilisierung führt ja nicht in allen Fällen — Beispiel: Mißernten — auch zu einer Stabilisierung der Erlöse).

— Ausdehnung der Rohstoffverarbeitung.

— Verbesserung des Marktzugangs für unverarbeitete und weiterverarbeitete Rohstoffe der Entwicklungsländer.

<sup>6)</sup> Die Reden Kissingers und Genschers sind abgedruckt in: Henry Kissinger, *American Foreign Policy*, New York 1977<sup>3</sup>, S. 237 ff., bzw. in: Hans-Dietrich Genscher, *Deutsche Außenpolitik*, Stuttgart 1977, S. 83 ff.

- Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der natürlichen Rohstoffe gegenüber den synthetischen Ersatzprodukten.
- Verbesserung der Absatz-, Verteilungs- und Transportsysteme für die Rohstoffe der Entwicklungsländer.

Dieser Zielkatalog zeigt schon, daß das IP die Rohstoffprobleme in umfassender Weise angehen soll. Es werden auch Ziele und Maßnahmen genannt, über die außerhalb der UNCTAD, etwa im GATT (Marktöffnung) oder im IWF (Erlösstabilisierung) zu verhandeln ist.

In der UNCTAD selbst sollen vor allem zwei Maßnahmen verwirklicht werden: der Abschluß von Rohstoffabkommen und die Errichtung eines Gemeinsamen Fonds zur Finanzierung der Abkommen. Im Zentrum der Diskussion stehen dabei die Abkommen über die zehn Kernrohstoffe, die die Preise dieser Rohstoffe stabilisieren, und das heißt also: die Einfluß auf die Preisentwicklung auf den Weltmärkten nehmen sollen.

#### *Ausgleichslagerabkommen*

Eine Stabilisierung der Preise versucht das IP vor allem durch zwei Instrumente zu erreichen: durch Ausgleichslager und durch vereinbarte Exportbeschränkungen. Die zentrale Rolle soll dabei der Errichtung von Ausgleichslagern zufallen. Dadurch unterscheiden sich die Abkommen des IP von früheren Rohstoffabkommen, bei denen das Hauptinstrument die Vereinbarung eines Quotensystems für Exportbeschränkungen war. (Es sei angemerkt, daß die Verlagerung des Schwerpunkts auf die Ausgleichslager gerade auch im Interesse der Verbraucher liegt. Quotenabkommen nützen den Erzeugern, denen sie Schutz in der Baisse geben. Preisdämpfung in der Hausse und Erhöhung der Versorgungssicherheit lassen sich dagegen nur durch Ausgleichslager erreichen.)

Vereinfacht dargestellt würde ein nach dem IP-Modell konstruiertes Rohstoffabkommen im preispolitischen Bereich also wie folgt funktionieren: Das Abkommen legt für den jeweiligen Rohstoff eine Preisspanne fest (z. B. 15 Prozent zu beiden Seiten des Referenzpreises). Droht der Preis auf dem Weltmarkt das untere Limit der Spanne zu unterschreiten, so greift der Manager des Ausgleichslagers mit Käufen ein. Umgekehrt beginnt er aus dem Lager zu verkaufen, wenn der Marktpreis das obere Limit zu durchbrechen droht. Zeichnet sich ab, daß mit Käufen allein der Mindestpreis nicht zu halten ist, dann werden für die Erzeugerländer Exportbeschränkungen gemäß dem vereinbarten Quotensystem in Kraft gesetzt. Für die

Verteidigung des oberen Preislimits allerdings fehlt ein solcher zweiter Schutzmechanismus. Ist das Ausgleichslager ausverkauft, so läßt sich das Ausbrechen des Preises nach oben nicht mehr verhindern.

#### *Gemeinsamer Fonds*

Der hervorstechende Gedanke des Integrierten Programms ist der Vorschlag, die einzelnen Abkommen nicht individuell zu finanzieren, sondern einen Gemeinsamen Fonds zu errichten. Dieser Fonds würde das eigentlich integrierende Element des Programms bilden.

Nach den ursprünglichen Vorstellungen des UNCTAD-Sekretariats sollte der Fonds in der ersten Phase mit einem Eigenkapital von 1 Mrd. US-Dollar ausgestattet werden; damit verbunden sollte die Berechtigung sein, für weitere 2 Mrd. US-Dollar Kredite aufzunehmen. In einer zweiten Phase sollten diese Mittel dann mit derselben Verteilung von Eigenkapital und Krediten um weitere 3 Mrd. US-Dollar aufgestockt werden. Die Endsumme des Fonds würde damit 6 Mrd. US-Dollar betragen. Der Großteil dieser Mittel ist für Lagerkäufe der Abkommen bestimmt. Mit einem kleineren Teil sollen „andere rohstoffpolitische Maßnahmen“ finanziert werden. Hier handelt es sich nicht um revolving Mittel wie bei der Lagerfinanzierung, sondern um Mittel, die als Entwicklungshilfedarlehen zu günstigen Zinssätzen vergeben würden. Dies macht es notwendig, einen „zweiten Schalter“ einzurichten, dessen Mittel von Zeit zu Zeit aufzufüllen wären.

Dem Vorschlag eines Gemeinsamen Fonds liegen folgende Überlegungen zugrunde:

- Der Fonds solle am Anfang errichtet werden, also vor Abschluß der Abkommen. Damit würde die Finanzierungsfrage vorweg gelöst. Die Verhandlungen über die Abkommen würden entscheidend erleichtert. Der Fonds erfüllte die Funktion eines „Katalysators“.
- Bei Ausgleichslagern kann gemeinsame Finanzierung *Mittel einsparen*: Da es kaum jemals zu einer gleichzeitigen Baisse sämtlicher Rohstoffpreise kommt, befinden sich auch selten alle Ausgleichslager gleichzeitig in der Phase des Kaufens. Ungenutzte Mittel des einen Abkommens können also anderen Abkommen, die gerade Mittel für Lagerkäufe benötigen, zur Verfügung gestellt werden. Die Gesamtmittel, die die Abkommen für die Stützung des Mindestpreises bereithalten müssen, sind also bei gemeinsamer Finanzierung geringer als bei getrennter.



— Ein Gemeinsamer Fonds kann aufgrund der Risikostreuung höhere und billigere Kredite aufnehmen als die Einzelabkommen. Die Lagerfinanzierung kann deshalb in größerem Ausmaß über Kredite erfolgen. Es muß weniger Eigenkapital aufgebracht werden — ein Vorteil, der für finanzschwache Entwicklungsländer stark ins Gewicht fällt.

### Bisherige Ergebnisse der Rohstoffverhandlungen

Nach dem von UNCTAD IV aufgestellten Zeitplan sollten die Verhandlungen über die Rohstoffabkommen und den Gemeinsamen Fonds bis Ende 1978 abgeschlossen sein. Gemessen an diesem ambitiösen Ziel ist das Erreichte gering.

Zu den bereits bestehenden Preisstabilierungsabkommen für Zinn, Kaffee und Kakao ist als einziges neues Abkommen 1977 das Zuckerabkommen hinzugekommen. Es sieht als Hauptinstrument Exportquoten vor, ergänzt durch relativ kleine nationale Lager. Die EG, die mit der zugeteilten geringen Quote unzufrieden ist, ist nicht beigetreten. Der amerikanische Senat hat das Abkommen bisher nicht ratifiziert.

Eine Verhandlungskonferenz ist eröffnet für ein Abkommen über *Kautschuk*. Es ist Einigung erreicht, ein reines Ausgleichsagerabkommen zu schaffen. Hauptstreitpunkt ist die Größe des Lagers. Interessanterweise besteht hier das Verbraucherland USA auf einem größeren Bufferstock (mindestens 600 000 t) als die Erzeugerländer (400 000 t). Dem liegt die Überlegung zugrunde, daß die Verteidigung der oberen Preisgrenze und damit der Schutz des Verbrauchers in Hausenzeiten nur möglich ist, wenn der Bufferstock einen ausreichenden Umfang hat.

Für alle übrigen Rohstoffe befinden sich die Verhandlungen noch im Stadium der „Vorbereitenden Treffen“.

So ist das wichtigste Ergebnis bisher die Einigung über die Grundelemente eines *Gemeinsamen Fonds*. Auch hier werden die Verhandlungen über die Details der Fondssatzung noch lange Zeit erfordern. Vor 1981 wird der Fonds kaum operationsfähig sein.

Bei der Einigung über den Gemeinsamen Fonds haben die westlichen Industrieländer ihr wesentliches Verhandlungsziel voll erreichen können. Der Fonds ist ein reines Finanzierungsinstrument; er darf nicht selbst auf den Rohstoffmärkten intervenieren, sondern finan-

ziert lediglich die von den autonomen Abkommen vorgeschlagenen Maßnahmen.

Seiner Funktion nach ist der Fonds also eine Art Rohstoffspezialbank mit zwei Schaltern. Über den Ersten Schalter finanziert er den Ankauf von Ausgleichslagern, über den Zweiten Schalter „andere rohstoffpolitische Maßnahmen“ wie Forschung und Entwicklung, Maßnahmen zur Steigerung der Produktivität, Maßnahmen zur besseren Vermarktung und ähnliches.

Das Eigenkapital des Fonds beträgt 750 Mio. US-Dollar, davon 400 Mio. für den Ersten Schalter und 350 Mio. für den Zweiten Schalter.

Die 400 Mio. US-Dollar des Ersten Schalters (von denen im übrigen nur 150 Mio. in bar einzuzahlen sind) sind nicht eigentlich für die Lagerfinanzierung gedacht, sie stellen vielmehr einen Liquiditätsvorrat dar und ein Grundkapital, dessen Erträge u. a. auch dazu verwendet werden können, die Verwaltungskosten des Fonds zu decken. Die Mittel für die Lagerfinanzierung selbst kommen aus zwei Quellen: aus den Einlagen der Abkommen und aus Krediten, die der Fonds aufnimmt. Das Verhältnis zwischen Einlagen und Krediten beträgt dabei ein Drittel zu zwei Dritteln.

Das einzelne Abkommen würde also bei Beitritt zum Fonds von der Summe, die zum Ankauf des Lagers nötig wäre, ein Drittel in bar einzahlen und zwei Drittel als Garantien zur Verfügung stellen. Das Abkommen kann seine Einlage bei Bedarf abziehen. Es hat darüber hinaus Anspruch auf Kredite des Fonds für die anderen zwei Drittel der Höchstsumme für die Lagerkäufe. Der Fonds seinerseits finanziert diese Kredite aus den Einlagen anderer Abkommen, oder — wenn diese Einlagen erschöpft sind — durch eigene Kreditaufnahme auf den Kapitalmärkten.

Die 400 Mio. US-Dollar Eigenkapital sagen also noch nichts über die „Bilanzsumme“ des Ersten Schalters aus. Für diese kommt es darauf an, wie viele und wie große Ausgleichsagerabkommen zustande kommen und wie viele dieser Abkommen dem Fonds beitreten.

Das Eigenkapital des Fonds in Höhe von 750 Mio. US-Dollar wird in folgender Weise *aufgebracht*:

— Jedes Mitgliedsland zahlt einen Sockelbetrag von 1 Mio. US-Dollar (den armen Entwicklungsländern werden die OPEC-Länder diesen Betrag zur Verfügung stellen). Das ergibt ca. 150 Mio. US-Dollar, von denen 80 Mio. dem Ersten Schalter und 70 Mio. dem Zweiten Schalter zufließen sollen.

- Die restlichen 320 Mio. US-Dollar des Ersten Schalters sollen nach folgendem Schlüssel aufgebracht werden:
 

Gruppe B (westliche Industrieländer):	68 Prozent,
Gruppe 77 (Entwicklungsländer):	10 Prozent,
Gruppe D (sozialistische Länder):	17 Prozent,
China:	5 Prozent.
- Die restlichen 280 Mio. US-Dollar des Zweiten Schalters sollen durch freiwillige Beiträge zusammenkommen. Die Mittel dieses Schalters müßten dabei in periodischen Abständen immer wieder aufgefüllt werden.

Die *Stimmrechte* verteilen sich wie folgt: Entwicklungsländer 47 Prozent, westliche Industrieländer 42 Prozent, sozialistische Länder 8 Prozent, China 3 Prozent. Hier wird also zum erstenmal das für finanz-internationale Organisationen gültige Prinzip durchbrochen, wonach die Stimmrechte sich nach der Kapitalbeteiligung richten. Darin liegt die Bedeutung dieser Regelung. Für wichtige Entscheidungen wie Satzungsänderungen und Beschlüsse mit größeren finanziellen Auswirkungen ist eine Mehrheit von 75 Prozent der Stimmen erforderlich. Solche Entscheidungen könnten also nicht gegen die westlichen Industrieländer oder auch nur gegen einige der größeren dieser Länder getroffen werden.

Soweit also die Ergebnisse am Vorabend von UNCTAD V. Der Abschlußtermin für das IP ist inzwischen auf Ende 1979 verlängert worden. Auch dieser Termin ist nicht einzuhalten. Wie immer sich jedoch die weiteren Verhandlungen entwickeln werden, schon jetzt ist klar, auch im günstigen Falle wird ein auf bescheidenere Proportionen geschrumpftes integriertes Programm herauskommen:

- Fünf bis acht *Preisstabilisierungsabkommen* mit Ausgleichslagern: Zinn, Kakao, Zucker, Kautschuk; vielleicht Tee, Kaffee, Jute, Kupfer (bei Kupfer haben die Vereinigten Staaten im Februar 1979 vorgeschlagen, die Errichtung eines Ausgleichslagers mit 1 Mio. t Kupfer zu prüfen, nach gegenwärtigen Preisen würde dieses Lager rd. 2 Mrd. US-Dollar kosten);
- für die meisten anderen Rohstoffe *Vereinbarungen*, die sich auf die Zusammenarbeit im Bereich der „anderen Maßnahmen“ konzentrieren;
- ein *Gemeinsamer Fonds* für die Finanzierung der autonomen Abkommen und Vereinbarungen.

## Risiken bei Ausgleichslagerabkommen

Die entscheidende Frage bei einem Ausgleichslagerabkommen ist: Auf welchem Niveau soll der Preis stabilisiert werden? Geht es nur darum, die kurz- und mittelfristigen Schwankungen zu dämpfen und den Preis also um die Linie des langfristigen Markttrends herum zu stabilisieren? Oder ist es das Ziel, das Preisniveau über diese Linie hinaus zu heben?

Die Formel der UNCTAD-Resolution 93 spricht von einem stabilen Preisniveau, das „lohnend und gerecht (remunerative and just) für die Erzeuger und fair (equitable) für die Verbraucher“ ist. Im Klartext also: die Entwicklungsländer wollen — nicht anders als andere Rohstoffproduzenten — *höhere Preise*, als sie der Markttrend hergibt. Sie wollen solche höheren Preise insbesondere auch bei *den* Rohstoffen, bei denen sich ihre terms of trade verschlechtern. Diesem Ziel dient die (in der Resolution 93 nur angedeutete) Forderung, die Preise der von den Entwicklungsländern exportierten Rohstoffe zu „indexieren“, d. h. sie in eine feste Relation zu den Preisen der importierten Industriegüter zu bringen.

Es sind diese Vorstellungen, an denen die deutschen Befürchtungen ansetzen, das IP werde zu einem weltweiten Dirigismus und einer ungeheuren Ressourcenverschwendung führen. Man zog die Parallele zu der EG-Agrarmarktordnung, unter der überhöhte Preise durch *unbegrenzte* Interventionskäufe garantiert werden. Hinter den Fleisch- und Butterbergen der EG sah man im Geiste bereits UNCTAD-Hochgebirge aus Kupfer und Kaffee aufragen.

Analogien führen oft in die Irre. Auf sie Politik zu gründen, ist gefährlich. Eine nüchterne Überlegung hätte rasch deutlich machen können, daß ein UNCTAD-System, das mittels unbegrenzter Aufkäufe weltweit für zehn der größten Rohstoffe überhöhte Preise durchsetzen wollte, schlechthin unfinanzierbar wäre. Kostete doch das Garantiesystem der EG in dem einzigen Jahr 1977 über 23 Mrd. DM; und dieses System ist unvergleichlich kleiner und kann zudem Überschüsse — wenn auch zu Verlustpreisen — auf den Weltmärkten abladen.

Mittels *begrenzter* Lagerkäufe aber überhöhte Preise durchsetzen zu wollen, wäre für die Erzeugerländer geradezu selbstmörderisch: Muß das Lager die Stützungskäufe einstellen, bricht der Preis zusammen; seiner Wiedererholung steht das gefüllte Lager entgegen.

Die Lager, die unter dem Integrierten Programm der UNCTAD vorgeschlagen werden, sind denn auch allein dafür gedacht, übermäßige Preisschwankungen zu dämpfen. Sie sollen also im wirklichen Sinne des Wortes „bufferstocks“, Ausgleichslager, sein. Diesem Ziel entspricht der vom UNCTAD-Sekretariat errechnete Finanzbedarf von 6 Mrd. US-Dollar (davon 2 Mrd. Eigenkapital des Fonds und 4 Mrd. als Möglichkeit, Kredite aufzunehmen). Dieser fest begrenzte Betrag, der *einmalig* aufzubringen ist, unterscheidet sich deutlich von den *jährlichen*, ungleich höheren und verlorenen Zuschußzahlungen aus dem EG-Haushalt.

Wo die UNCTAD Preiserhöhungen anstrebt, da soll dieses Ziel nicht durch Lagerkäufe, sondern durch Export- und Produktionsbeschränkungen erreicht werden.

Für einen Teil der Rohstoffe des IP stellt sich dabei die Frage höherer Preise von vornherein nicht. Zu diesen Rohstoffen gehören die agrarischen Industrierohstoffe Baumwolle, Jute, Hartfasern und Kautschuk, die mit synthetischen Ersatzstoffen konkurrieren; und hierher gehören die Olsaaten und Fleisch, bei denen die Angebots- und Nachfrage-Elastizitäten sehr hoch sind.

Für die verbleibenden zwölf Rohstoffe des IP könnten Preiserhöhungen nur angestrebt werden durch Quotenabkommen. Ausgleichslager wären für dieses Ziel sogar hinderlich. Aus diesem Grunde drängen die Vereinigten Staaten aus dem Verbraucherinteresse heraus bei Rohstoffen, für die Preiserhöhungen grundsätzlich denkbar sind, auf reine Ausgleichslagerabkommen.

Wo aber Quotenabkommen, die Preiserhöhungen durch Produktionsbeschränkungen anstreben, für die Erzeugerländer selbst sinnvoll sein sollen, müssen zwei Bedingungen gegeben sein: Die Erzeuger müssen sich von Produktionsbeschränkungen Preissteigerungen erhoffen können, die — auch auf mittlere Frist — über die Prozentsätze der Mengenreduzierung ihrer Exporte hinausgehen (nur dann erhöhen sich ja ihre Exporterlöse). Und sie müssen sich zweitens auf die Aufteilung der Exportquoten untereinander einigen können. Dies aber heißt nichts anderes als: es müssen die Bedingungen für ein erfolversprechendes Preiskartell gegeben sein.

Eben dies aber ist zumindest für die meisten Rohstoffe des IP nicht der Fall. Wäre es der Fall, so würden die Entwicklungsländer nicht Abkommen mit den Verbrauchern anstreben, sondern ihre Kartellstrategie fortsetzen. Die OPEC-Länder verweigern ja sogar die Gründung eines Konsultationsgremiums, da sie

fürchten, auch ein solches unverbindliches Gremium könnte ihre Souveränität in der Preisfestsetzung beeinträchtigen. Und ebenso sind bei den UNCTAD-Rohstoffverhandlungen die Bauxitproduzenten und der größte Phosphatproduzent an Abkommen desinteressiert. Fassen wir zusammen: Die Abkommen, die unter dem Integrierten Programm zustande kommen, werden — soweit sie überhaupt preispolitische Bestimmungen enthalten — auf die reine Preisstabilisierung hinauslaufen.

Auch Ausgleichslagerabkommen, die mit dem Ziel reiner Preisstabilisierung geschlossen werden, enthalten natürlich ein gewisses Risiko, daß die Mindestpreise am Anfang zu hoch angesetzt werden oder daß sie sich später in veränderter Situation als zu hoch erweisen. Die Bufferstock-Käufe würden in einem solchen Fall — jedenfalls zeitweise — überhöhte Mindestpreise stützen und Überproduktion anreizen.

Läßt sich dieses Risiko auch nicht gänzlich vermeiden, so läßt es sich doch sehr stark begrenzen, indem man in die Abkommen Sicherungen gegen eine derartige Entwicklung einbaut. Solche Sicherungen sind vor allem: Stimmgleichheit von Erzeuger- und Verbraucherländern (verbunden mit der Regel, daß Beschlüsse der Mehrheit in *beiden* Gruppen bedürfen); strikte Höchstgrenzen für die Ausgleichslager; flexible Preisspannen, die es ermöglichen, falsche Mindestpreise schnell und in möglichst automatischer Weise zu korrigieren (z. B. kann festgelegt werden, daß der Mindestpreis automatisch herabgesetzt wird, wenn die Stützungskäufe ein Drittel der Höchstmenge des Lagers erreicht haben, und daß er erneut herabgesetzt wird, wenn das zweite Drittel erreicht ist).

Daß es möglich ist, solche Sicherungen in Verhandlungen über Abkommen durchzusetzen, beweisen die in den letzten Jahren erneuerten Abkommen über Zinn, Kakao und Kaffee und ebenso die laufenden Verhandlungen über ein Kautschukabkommen <sup>7)</sup>.

Und in der Tat hat keines der bestehenden Abkommen in der Vergangenheit je zu einer

<sup>7)</sup> In den drei bestehenden Abkommen wurde der Mittelpreis der Preisspanne eher weitsichtig angesetzt und dürfte unter dem längerfristigen Markttrendpreis liegen. Die Ausgleichslager für Zinn und Kakao (das Kaffeeabkommen ist ein Quotenabkommen) und ebenso das vorgeschlagene Ausgleichslager für Kautschuk haben feste Höchstgrenzen. Beschlüsse bedürfen in allen Abkommen einer Mehrheit sowohl der Erzeuger wie der Verbraucher; dies gibt den großen Verbraucherländern (z. B. den Vereinigten Staaten zusammen mit der EG) praktisch ein Vetorecht.

Lagerakkumulation unverkäuflicher Überproduktion geführt.

Nicht daß Rohstoffabkommen durch Durchsetzung überhöhter Preise die Marktwirtschaft zerstören, ist die wirkliche Gefahr, sondern vielmehr, daß sie selbst bei dem ungleich bescheideneren Ziel der Preisstabilisierung *unwirksam* bleiben.

Die Ansicht, Rohstoffabkommen seien in der Praxis funktionsunfähig, wird mit den Hinweis auf die Erfahrungen in der Vergangenheit begründet. Die Lehren der Vergangenheit sind jedoch richtig zu interpretieren: Die Abkommen (Zinn, Kaffee, Kakao) vermochten in der Regel die festgesetzten Mindestpreise zu verteidigen. Der Vorwurf der Funktionsunfähigkeit bezieht sich darauf, daß sie sich Preishaussen gegenüber als machtlos erwiesen und die Höchstpreise nicht zu halten vermochten. Die Erfahrung mit dem *Zinn-Abkommen* — dem einzigen Ausgleichslagerabkommen, das ausreichend lange Zeit besteht — zeigt die Gründe dafür:

- die Höchstmenge des Ausgleichslagers war zu gering bemessen;
- wenn sich der Marktpreis dem Mindestpreis näherte, setzten sofort Produktionsbeschränkungen ein, so daß selbst die erlaubte Höchstmenge des Lagers niemals angekauft werden konnte;
- der Mindestpreis war zu tief angesetzt und wurde niemals rechtzeitig korrigiert.

Die Erfahrungen in der Vergangenheit schließen also nicht aus, daß besser konzipierte und besser ausgestattete Stabilisierungsabkommen künftig wirksamer sein können. Bei anhaltenden Preishaussen wird sich zwar das Durchbrechen der Obergrenze kaum verhindern lassen, denn Ausgleichslager, die für diesen Fall groß genug sind, lassen sich weder finanzieren noch vor allem ansammeln. Möglich jedoch erscheint es, daß Ausgleichslagerabkommen die Hausse dämpfen und ihre Dauer verkürzen können.

### Gewinne bei erfolgreicher Preisstabilisierung

Stabilere Rohstoffpreise würden den exportierenden *Entwicklungsländern* eine Reihe direkter Vorteile bringen. Sie würden zunächst von verschiedenen Richtungen her einen — allerdings mäßigen — Ressourcentransfer bewirken:

- Der Preisstabilisierungsmechanismus ist asymmetrisch, da für die Einhaltung der

oberen Preisgrenze ein zweiter Verteidigungsmechanismus fehlt. Eine typische Wirkung bisheriger Abkommen war deshalb, daß Preisausschläge nach unten abgeschnitten, Preishaussen jedoch nicht verhindert wurden. In der Praxis kommt es damit zu einer Erhöhung des Durchschnittspreises.

- Zugleich wird die Verkäuferstellung der Entwicklungsländer auf den Rohstoffmärkten gestärkt. Sie werden also auf Kosten der Importeure und Spekulanten ihren Anteil an diesem Durchschnittspreis erhöhen können.
- Bei den agrarischen Industrierohstoffen, die mit synthetischen Ersatzstoffen konkurrieren, werden stabilere Preise die Wettbewerbsfähigkeit erheblich verbessern. Die Entwicklungsländer können hier also ihre Exporterlöse durch Ausdehnung der *Exportmengen* steigern.

Stabilere Preise können ferner die Planung der Investitionen und die Auslastung der Kapazitäten verbessern. In der Situation scharf schwankender Preise kommt es zu dem bekannten „Schweinezyklus“: Überinvestition bei hohen Preisen, Unterinvestition bei niedrigen Preisen. Der Zyklus der Instabilität gebiert so aus sich selbst heraus den nächsten Zyklus. Eine Stabilisierung der Preise könnte deshalb erhebliche Effizienzgewinne und d. h. niedrigere Kosten für die Produzenten bringen. Eine kontinuierliche Ausweitung der Produktionskapazität und die mit ihr verbundene Kostensenkung wird im übrigen auf Dauer zu niedrigeren Rohstoffpreisen führen, so daß von diesen Effizienzgewinnen auch die Verbraucher profitieren.

Der wichtigste Gewinn jedoch, den stabilere Rohstoffpreise bringen würden, wäre der Gewinn für die *Weltwirtschaft als Ganzes*: Stabilisierung der Rohstoffpreise könnte beitragen zur Stabilisierung des Wachstums der Weltwirtschaft.

Die Instabilität der Rohstoffpreise verschärft die Instabilität der Konjunktur: Im Boom verstärken steil steigende Rohstoffpreise die Inflation<sup>8)</sup>, die dann eine deflatorische Brems-

<sup>8)</sup> So wurde im Boomjahr 1973 die dramatische Beschleunigung der Inflation in den westlichen Ländern ausgelöst durch den starken Anstieg der Rohstoffpreise. Die Rohstoffpreise (ohne Brennstoffe und Baumaterial) trugen 1973 zum Gesamtanstieg des amerikanischen Großhandelspreisindex für die Industriekomponenten nicht weniger als 72 Prozent bei. Siehe dazu R. N. Cooper und R. Z. Lawrence, *The 1972—1975 Commodity Boom*, Broo-

politik erzwingt. In den zahlungsbilanzschwachen Industrieländern vergrößern die steigenden Preise für Rohstoffimporte zugleich die Zahlungsbilanzdefizite; auch dies zwingt die Regierungen zu einer Bremspolitik.

In der Rezession umgekehrt vertiefen die nun ebenso steil fallenden Rohstoffpreise den Konjunkturrückgang in den Rohstoffproduzierenden und zerrütten ihre Zahlungsbilanzen. Dies wiederum hat negative Rückwirkungen auf die Exporte der Industrieländer und treibt dort die Rezessionsspirale weiter an.

Die Verschärfung der weltweiten Konjunkturschwankungen durch die Schwankungen der Rohstoffpreise verursacht also erhebliche Wachstums- und Beschäftigungsverluste für die Weltwirtschaft. Keynes hatte diese Verluste vor Augen, als er nach dem Krieg mit Dringlichkeit ein System zur Stabilisierung der Rohstoffpreise forderte<sup>9)</sup>.

Um die Größenordnungen, um die es hier geht, bewußt zu machen: ein Verlust von nur 0,1 Prozent des Weltprodukts entspricht einer Summe von über 8 Mrd. US-Dollar.

Stabilere Rohstoffpreise würden überdies, indem sie eine kontinuierliche Ausweitung der Investitionen begünstigen, die Rohstoffversorgung einer wachsenden Weltwirtschaft verbessern. Sie würden im allgemeinen verbunden sein mit stabileren Exporterlösen der Entwicklungsländer. Dies wiederum würde die Fähigkeit dieser Länder erhöhen, ihrem Schuldendienst nachzukommen und neue Kredite aufzunehmen, und würde die Stabilität des internationalen Kreditsystems stärken. Auch

---

kings Papers on Economic Activity, no. 3 (1975), S. 671—723.

Die Einsicht, wie sehr die Inflation 1973/74 durch den Rohstoffboom ausgelöst und verstärkt wurde, hat in den Vereinigten Staaten zu einem Umdenken in der Frage der Stabilisierungsabkommen geführt. Die Amerikaner treten heute aktiv für solche Abkommen ein, wo immer sie technisch aussichtsreich erscheinen. So sagte etwa Staatssekretär Fred Bergsten (Treasury) im Juni 1977 vor dem Kongreß-Unterausschuß über wirtschaftliche Stabilisierung, Präsident Carter habe internationale Rohstoffabkommen zu einem „integralen Bestandteil seines Anti-Inflationsprogrammes gemacht“. Er begründete dies: „Sharp fluctuations in the prices of primary commodities, both agricultural products and industrial raw materials, have been an important factor in triggering and sustaining inflation. Inflation, in turn, has triggered increased unemployment.“

<sup>9)</sup> Vergleiche sein Memorandum vom 14. 4. 1942: The International Control of Raw Materials, abgedruckt in: Journal of International Economics 4 (1974), S. 299—315. Siehe auch N. Kaldor, Inflation and Recession in the World Economy, Economic Journal vol. 86, No. 344 (December 1976), S. 703 bis 714.

diese Wirkungen wären Beiträge zur Stabilisierung von Wachstum und Entwicklung der Weltwirtschaft.

### Ausblick

Die Verhandlungen über das auf UNCTAD IV beschlossene Integrierte Programm haben sich bisher auf zwei Themen konzentriert: Rohstoffabkommen und Gemeinsamer Fonds.

Nach UNCTAD V (Mai 1979 in Manila) dürften nun auch die weiteren Ziele des IP zu Verhandlungsthemen werden: Erlösstabilisierung, Rohstoffverarbeitung in den Entwicklungsländern und — komplementär dazu — Marktöffnung in den Industrieländern, Verbesserung der Absatz-, Verteilungs- und Transportsysteme für die Rohstoffe der Entwicklungsländer.

Auf der Ministerkonferenz der Gruppe der „77“ in Arusha/Tansania (12.—16. Februar 1979), auf der die Entwicklungsländer ihre Verhandlungsposition für UNCTAD V absteckten, kündigte sich diese Weiterentwicklung der Rohstoffverhandlungen bereits an. Die Rohstoffresolution dieser Konferenz fordert, die Verhandlungen über einen Gemeinsamen Fonds und Rohstoffabkommen mit Nachdruck fortzuführen, und nennt dann als drei neue Schwerpunkte:

- die Errichtung eines *Erlösstabilisierungssystems*, zusätzlich zur IWF-Fazilität (Sonderziehungsrechte) und zum Stabex-System der EG;
- die Schaffung eines umfassenden Rahmens für die internationale Zusammenarbeit bei der Ausdehnung der *Rohstoffverarbeitung* der Entwicklungsländer und der *Marktöffnung* der Industrieländer;
- die Schaffung eines Rahmens für die internationale Zusammenarbeit im Bereich der *Vermarktung und Verteilung* der Rohstoffe, mit dem Ziel, den Anteil der Entwicklungsländer an diesen Funktionen zu steigern.

Ein viertes Thema wäre von den westlichen Industrieländern in die Verhandlungen einzuführen: das Thema der *Rohstoffinvestitionen* und insbesondere der Bergbauinvestitionen in den Entwicklungsländern.

Der Anteil der Entwicklungsländer an der Weltbergbauproduktion ist mit 32 Prozent stark unterproportional, sowohl in Relation zu ihrem Anteil an den bekannten Reserven (42 Prozent) wie zu ihrem Anteil an der festen Erdoberfläche (50 Prozent). In der Dritten

Welt liegt das größte und oft das wirtschaftlich günstigste Rohstoffpotential. Ohne daß dieses Potential in ausreichendem Umfang exploriert und erschlossen wird, kann der wachsende Rohstoffbedarf einer wachsenden Weltwirtschaft nicht gedeckt werden. Und das heißt vor allem auch: Ohne daß dieses Potential genutzt wird, kann die Rohstoffversorgung des Westens nicht gesichert werden; denn — anders als der im wesentlichen autarke Osten — der Westen ist von massiven Rohstoffeinfuhren aus der Dritten Welt abhängig. Einführen kann man nur, was produziert wurde. Und hier liegt die Gefahr. Denn das System, unter dem in der Vergangenheit Rohstoffinvestitionen in den Entwicklungsländern finanziert und durchgeführt wurden, ist zusammengebrochen. Die westlichen Bergbaukonzerne, die diese Aufgabe erfüllten, werden heute — falls sie überhaupt noch zugelassen würden — von der herrschenden Rechtsunsicherheit für Auslandsinvestitionen abgeschreckt.

In der ersten Hälfte der siebziger Jahre entfielen nur noch 15 Prozent der Explorationsausgaben der westlichen Firmen auf die Entwicklungsländer<sup>10)</sup>. Die meisten Entwicklungsländer können jedoch Bergbauprojekte nicht allein verwirklichen. Sie haben dazu nicht das Kapital und vor allem auch nicht das Know-how. Die Folge ist: In vielen Ländern der Dritten Welt sind Exploration und Erschließung neuer Lagerstätten zum Stillstand gekommen. Die Bergbaukonzerne konzentrieren die Investitionen auf Kanada, Australien, die Vereinigten Staaten und — bis vor kurzem! — Südafrika. Statt kostengünstiger Lagerstätten in der Dritten Welt werden teure Ressourcen in den „sicheren“ Ländern ausgebeutet. Und angesichts unzureichender Preise unterbleiben Investitionen überhaupt.

Jährlich erschöpfen sich in der Welt etwa 5 Prozent der erschlossenen Lagerstätten. Zugleich wird die Weltnachfrage nach mineralischen Rohstoffen (ohne Brennstoffe) in den nächsten zehn Jahren jährlich um 4 bis 5 Prozent steigen; das aber heißt nichts anderes, als daß die Bergbaukapazität der Welt in diesen zehn Jahren um 50 Prozent (!) wachsen muß. Für die Dekade 1975—1985 wurde der Bedarf an Bergbauinvestitionen auf 120 Mrd. US-Dollar (Preise von 1975) geschätzt. Hält die gegenwärtige Stagnation der Exploration und Er-

<sup>10)</sup> Siehe Rex Bosson und Bension Varon, *The Mining Industry in the Developing Countries*, Weltbank, Oxford University Press 1977, S. 188. Vgl. auch: „Mineralische Rohstoffe“, Studienreihe des BMWi, Nr. 21, Mai 1978, S. 82.

schließung von Lagerstätten in der Dritten Welt an, so werden diese Investitionen *nicht* zustande kommen. Das Funktionieren der Marktwirtschaft wäre auf ganz andere Weise bedroht als durch den „Rohstoffdirigismus“, der so oft als Schreckgespenst an die Wand gemalt wird — dadurch nämlich, daß trotz steigender Nachfrage die nötigen Investitionen nicht unternommen werden.

Die extreme Rohstoffpreishausse 1972—1974 machte bereits offenbar, daß die Rohstoffproduktion den Bedarf der Welt in einer Boomperiode nicht mehr befriedigen kann. Und ebenso läßt sich die Anfang 1979 in Gang gekommene neue Rohstoffhausse nur von der Angebotsseite her erklären<sup>11)</sup>.

Der grundlegende Wandel des Angebot-Nachfrage-Verhältnisses auf den meisten Rohstoffmärkten ist der Hintergrund, vor dem die UNCTAD-Verhandlungen stattfinden. Wer den Verhandlungen in den letzten Jahren zu folgen versuchte, hat allerdings das Gefühl, daß die Vertreter *beider* Seiten noch aus der Bewußtseinslage der fünfziger und sechziger Jahre heraus verhandeln, die durch ein Rohstoffüberangebot gekennzeichnet waren.

Kissinger warnte schon 1976 auf der UNCTAD IV in Nairobi, die Rohstoffkosten würden explodieren, wenn die derzeitigen Investitionstrends anhielten. Er schlug vor, eine Internationale Rohstoffbank zu errichten, die eine Art Mittelglied zwischen Regierungen in den Entwicklungsländern und westlichen Bergbauunternehmen sein sollte und die ebenso Kapital für Investitionen wie Garantien für Investoren geben sollte. Es war ein Versuch, ein neues System für Rohstoffinvestitionen in der Dritten Welt aufzubauen. Der Vorschlag wurde abgelehnt, weil er eingebracht wurde als Alternative zum Gemeinsamen Fonds.

Die Zeit aber drängt. Größere Bergbauprojekte brauchen von der Exploration bis zur Produktionsreife sechs bis zehn Jahre. Was heute getan wird, entscheidet über unsere Rohstoffversorgung in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre.

### Eine neue Weltrohstoffordnung

Die alte Rohstoffordnung, unter der einige Dutzend westlicher Bergbaugesellschaften die effiziente Versorgung der Weltwirtschaft sicherten, existiert nicht mehr. Die Aufgabe ist, auf neue Weise ausreichende Rohstoffinvestitionen und die unentbehrliche Zusammenar-

<sup>11)</sup> Siehe Hans-Jürgen Schmahl, *Rohstoffhausse* — kaum bemerkt, in: *Wirtschaftsdienst* März 1979, S. 104, HWWA Hamburg.

beit zwischen den Bergbaugesellschaften und den Entwicklungsländern wiederherzustellen. Das Schicksal des Kissinger-Vorschlags jedoch zeigt, daß diese Aufgabe sich nicht isoliert von den übrigen Rohstoffproblemen lösen läßt. Sie läßt sich vielmehr nur innerhalb einer umfassenden neuen Weltrohstoffordnung lösen, die alle Rohstoffe, die agrarischen wie die mineralischen, einschließt und die den Interessen der Entwicklungsländer Rechnung trägt und deshalb von ihnen als legitim anerkannt wird. Es muß dies eine Ordnung sein, die ein doppeltes Ziel verwirklicht: die effiziente Sicherung der Weltrohstoffversorgung und die Mobilisierung der Rohstoffressourcen der Dritten Welt im Interesse einer beschleunigten Entwicklung. Elemente dieser Ordnung müßten sein: stabilere Rohstoffpreise, stetige und wachsende Exporterlöse der Dritten Welt, Aufbau weiterverarbeitender Kapazitäten in den Entwicklungsländern und Öffnung der Märkte der Industrieländer, Versorgungssicherheit für die Verbraucherländer und Rechtssicherheit für die westlichen Bergbauunternehmen in ihrer Zusammenarbeit mit den Entwicklungsländern. Es wäre dies eine Ordnung, in der die Entwicklungsländer die Steigerung ihrer Exporterlöse nicht durch Produktionsbeschränkung und höhere Preise zu erreichen suchten, sondern durch Ausdehnung der Produktion und Vergrößerung ihres Marktanteils sowohl bei unverarbeiteten wie bei weiterverarbeiteten Rohstoffen.

Eine ausgewogene Regelung in diesem auch psychologisch so wichtigen Kernbereich der Rohstoffbeziehungen wäre zugleich ein wesentlicher Schritt auf das Ziel hin, eine umfassende Ordnung der Nord-Süd-Kooperation zu entwickeln, in der alle Beteiligten gemeinsame Verantwortung für die Lösung der Probleme unserer interdependenten Welt übernehmen.

Eine solche Ordnung gemeinsamer, gegenseitiger Verantwortung aufzubauen — dies muß das Ziel des Nord-Süd Dialogs werden. Es erfordert, daß alle drei beteiligten Ländergruppen ihre Einstellung zu diesem Dialog ändern:

- Die Dritte Welt muß davon abgehen, diesen Dialog nur als Forum für einseitige Forderungen der Entwicklungsländer zu sehen.
- Die östlichen Industrieländer, die ja beginnen, sich in die Weltwirtschaft zu integrieren, müssen Mitverantwortung übernehmen. Dies heißt vor allem auch: sie müssen einen ihrem Potential adäquaten Beitrag zur Entwicklung der Dritten Welt leisten; ihre — allerdings unter Vorbehalten angenommene — Einbeziehung in die Finanzierung des Gemeinsamen Fonds ist ein erster Schritt in diese Richtung.
- Und als Vorbedingung, ohne die sich diese Verhaltensänderungen nicht erreichen lassen: Die westlichen Industrieländer, die immer noch drei Fünftel des Weltprodukts erzeugen und damit weiterhin den Schlüssel für Wachstum und Stabilität der Weltwirtschaft in der Hand halten, müssen von einer reaktiven Politik stückweiser Konzessionen vorstoßen zu einer aktiven, gestaltenden Politik. Sie müssen großzügig Leistungen anbieten und als Gegenleistung fordern, daß die Entwicklungsländer und die östlichen Industrieländer ihrerseits *die* Beiträge für das Ganze der Weltwirtschaft leisten, ohne die die gemeinsamen Ziele des stabilen Wachstums und der beschleunigten Entwicklung nicht zu verwirklichen sind.

Die Welt ist in einem tiefgreifenden Wandel begriffen. Die Aufgabe für die industriellen Demokratien lautet, diesen Wandel mitzugestalten, statt ihn zu erdulden.

# Entwicklungspolitik als gesamtgesellschaftliche Aufgabe

## Die Verflechtung mit der Dritten Welt und die Öffnung der Märkte

### I. Einleitung

Eine vieldimensionale Entwicklungspolitik setzt in einem demokratischen Staat einen möglichst weitgehenden Konsens breiter Schichten der Bevölkerung und ihrer gesellschaftlichen Gruppen sowie der Parteien voraus. Ein Idealzustand wäre erreicht, wenn die Masse engagierter, informierter und kritisch mitdenkender Bürger die Entwicklungspolitik in ihrem Gesamtkonzept tragen würde. Von diesem Zustand ist man freilich in der Bundesrepublik Deutschland und in den meisten Industrieländern noch weit entfernt. Entwicklungshilfe ist für viele ein überflüssiger Luxus, für andere die Gelegenheit zu guten Taten, die allerdings keine spürbaren Opfer bedeuten. Die engagierten Entwicklungspolitiker bilden eine Randgruppe, welche bisher trotz aller Öffentlichkeitskampagnen und moralisierender Appelle die bestehenden Barrieren nicht überwinden konnte. Wahrscheinlich erklärt sich das daraus, daß es bisher kaum gelungen ist, dem einzelnen und seinen Interessenverbänden sowie den Parteien den *vitalen Zusammenhang* zwischen der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung in der Dritten Welt auf der einen Seite und der Lohntüte, dem Einfamilienhaus und dem jährlichen Urlaub im Süden auf der anderen zu verdeutlichen. Es ist wesentlich, diesen Zusammenhang, ja die *Interessenverflechtung zwischen Nord und Süd* über den Kreis der professionellen Entwicklungspolitiker hinaus transparent zu machen. Für die Erreichung eines auf

solchen Erkenntnissen basierenden, möglichst umfassenden Grundkonsenses kommt den Zusammenschlüssen der verschiedenen gesell-

#### INHALT

- I. Einleitung
- II. Traditionelle und andere Instrumente der Entwicklungshilfe
- III. Eigeninteresse
- IV. Die mittel- und langfristige Perspektive: weltweite Interdependenz
- V. Das Konzept der vollständigen Konkurrenz nur eine „heroische Prämisse“?
- VI. Die Rolle der Gewerkschaften
- VII. Politiker-Meinungen zum Stichwort Marktöffnung
- VIII. Bereitschaft zum Strukturwandel
- IX. Agrarprotektionismus
- X. Verschlechterung des Status quo?

schaftlichen Gruppen, die sich in zunehmendem Maße mit Entwicklungspolitik befassen, eine Schlüsselstellung zu<sup>1)</sup>.

---

Erweiterte Fassung eines Referats, gehalten im Rahmen des Entwicklungspolitischen Kongresses ENTWICKLUNG — GERECHTIGKEIT — FRIEDEN (veranstaltet vom Deutschen Evangelischen Kirchentag, dem Zentralkomitee der deutschen Katholiken, der Arbeitsgemeinschaft Kirchlicher Entwicklungsdienst und dem Katholischen Arbeitskreis Entwicklung und Frieden), Bonn-Bad Godesberg, 24. bis 27. Januar 1979.

Dieser Text berücksichtigt zu den behandelten Fragen den Verlauf der Diskussion in den Plenarsitzungen des Kongresses.

---

<sup>1)</sup> Mit ihrem ökumenischen Dialogprogramm leisten die beiden Kirchen in diesem Zusammenhang einen überaus wichtigen Beitrag. Das auf drei Jahre angelegte Programm will „zu mehr Verständnis für die gemeinsame Verantwortung führen und Wege für entwicklungspolitisches Handeln aufzeigen“ (so Karl Osner, Generalsekretär des Katholischen Arbeitskreises Entwicklung und Frieden). Auf dem in der Eingangsfußnote erwähnten Entwicklungspolitischen Kongreß der Kirchen im Januar d. J. (Teilnehmerzahl etwa 800) wurden der breiten Öffentlichkeit die ersten Ergebnisse des Dialogs bekanntgegeben. Der Kongreß war ein beachtlicher Erfolg, zumal er die Vorstufe zu einem eigenständigen Dialog zwischen den gesellschaftlichen Gruppen sein könnte. Es spricht für das Problembewußtsein der Veranstalter, wenn sie den Kongreß — wohl zu bescheiden — als „nur einen Schritt im Dialogprogramm“ bewerten (so Karl Osner).



## II. Traditionelle und andere Instrumente der Entwicklungshilfe

Gewisse traditionelle Instrumente der Entwicklungshilfe — wie z. B. *Kapital- und technische Hilfe* — sind nicht unbedingt von einem spezifischen gesamtgesellschaftlichen Konsens abhängig; sicherlich nicht mehr als zahlreiche andere finanzielle Aufwendungen des Staates. Das Parlament repräsentiert routinemäßig auch insofern den Volkswillen und sanktioniert durch Billigung des Staatshaushalts Zuwendungen an die Länder der Dritten Welt. Diese Zuwendungen stellen „Opfer“ an Realeinkommen dar, die aber bisher niemandem weh tun.

Andere entwicklungspolitisch wirksame Maßnahmen sind viel einschneidender. Sie stellen nicht nur — wie die „traditionellen“ Hilfszuwendungen — eine zusätzliche finanzielle Belastung aller Steuerzahler dar, sondern sie treffen direkt bestimmte gesellschaftliche Gruppen. Das ist insbesondere der Fall bei dem Abbau von Einfuhrschränken für industrielle und landwirtschaftliche Erzeugnisse aus den Entwicklungsländern. Die damit verbundenen Opfer an eigener Produktionsstruktur können Arbeitnehmer, Unternehmer und Landwirte in ihrer Existenzgrundlage bedrohen. Die insofern bestehenden Interessendivergenzen zwischen den betroffenen Gruppen einerseits und den übrigen Bevölkerungsgruppen andererseits können nur gesamtgesellschaftlich, und zwar durch Konsens, ausgeglichen werden. Dabei kommt es auf eine möglichst breite Verteilung der Lasten an.

Trotz mancher Gegenargumente, die nicht bagatellisiert werden sollten<sup>2)</sup>, sprechen durchschlagende Argumente dafür, daß eine vernünftige *Politik der Marktöffnung* gegenüber den Entwicklungsländern (begleitet von privaten Kapitalinvestitionen) *entwicklungspoli-*

*tisch* noch *weitaus wichtiger* ist als eine Ausweitung der traditionellen Kapital- und technischen Hilfe. Diese Hilfe stößt bereits jetzt bilateral und multilateral auf gewisse Grenzen der Absorptionsfähigkeit<sup>3)</sup>, ganz abgesehen davon, daß ihre Ausrichtung auf eine Strategie der Deckung der Grundbedürfnisse nicht geringe — selbstverständlich zu überwindende — Schwierigkeiten bereitet. Demgegenüber schafft eine Politik der Marktöffnung in fast natürlicher Weise Arbeitsplätze in den Entwicklungsländern, stattet die neu Beschäftigten mit Kaufkraft aus und versetzt sie damit in die Lage, ihre *Grundbedürfnisse* wenigstens primitiv zu decken.

Nichts kennzeichnet die gesamtgesellschaftliche Bezogenheit einer auf die eigentliche Problemsubstanz ausgerichteten Entwicklungspolitik deutlicher als die Frage der Marktöffnung. Deswegen steht dieses Problem exemplifizierend im Vordergrund der folgenden Darlegungen, wobei auch auf den gegenwärtigen Stand der internationalen Interdependenz-Diskussion kurz einzugehen ist.

---

<sup>3)</sup> Siehe Rainer Offergeld vor der Arbeitsgemeinschaft Entwicklungsländer des Bundesverbandes der Deutschen Industrie (Pressemitteilung 79/78 vom 20. 9. 78 des BMZ): „Die bei Kritikern immer beliebte Forderung, Schwerpunkte zu setzen, kann leicht überzogen werden. Gerade wegen der geringen Absorptionsfähigkeit vieler Entwicklungsländer sind Regeln nach dem Muster: ‚Nicht kleckern, sondern klotzen‘ nicht angemessen. Wir können mit unseren vergleichsweise bescheidenen Mitteln nur mit einer jeweils maßgerechten Politik einen optimalen Erfolg erwarten.“

Die Vorstellung, daß der Mangel an finanziellen Ressourcen die Hauptursache für die bisher relativ bescheidenen Erfolge der Entwicklungshilfe ist, geht an der tatsächlichen Lage vorbei. Prägnant formuliert das Problem K. P. Krause (Wirtschaftsglosse in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung, 13. 2. 1979): „Die Entwicklungsländer müssen das, was ihnen die entwickelte Welt an finanzieller und technischer Unterstützung wie auch an Nahrungsmittelhilfe gewähren kann, verdauen, sinnvoll ‚absorbieren‘ können. Aber die Aufnahmefähigkeit ist .. höchst begrenzt. Was an ökonomischen, sozialen und religiösen Strukturen über Jahrtausende gewachsen ist, läßt sich nicht in ein, zwei Generationen einfach umkrempeln.“

Es ist übrigens ein Trugschluß, daß sich durch technische Hilfe (z. B. für Ausbildungszwecke und für Errichtung von Institutionen) die Absorptionsfähigkeit beliebig schnell erweitern läßt. Auch die technische Hilfe braucht Zeit und stößt immer wieder auf Engpässe, die dann ihrerseits zunächst überwunden werden müssen. Zum Thema der Absorptionsfähigkeit siehe auch O. Matzke in: Neue Zürcher Zeitung, Fernausgabe 28. 3. 1979.

---

<sup>2)</sup> Pointiertester Vertreter der Gegenthese im deutschen Sprachbereich ist Dieter Senghaas, welcher für „Dissoziation“, d. h. eine weitgehende Loslösung der Dritten Welt von den Industrieländern, plädiert. (Siehe sein Buch: *Weltwirtschaftsordnung und Entwicklungspolitik*, Frankfurt 1977. Senghaas faßt seine Thesen zusammen in Nr. V der entwicklungspolitischen Artikelserie der Neuen Zürcher Zeitung, „Abkoppelung als entwicklungspolitische Devise“, Fernausgabe 7. 9. 78.) Eine kurze kritische Würdigung der Thesen von Senghaas bringt die Rezension seines Buchs in der Neuen Zürcher Zeitung vom 17. 6. 1977: Plädoyer für eine ‚revolutionäre‘ Entwicklungsstrategie. Kritisch auch: Hans-Jürgen Harborth, *Demographic Implications of Autocentric Development*, in: *Inter-economics*, Hamburg, No. 3/4, 1978.

### III. „Eigeninteresse“

Vorweg aber einige Bemerkungen zu dem Stichwort „Eigeninteresse“. Für manche handelt es sich dabei um ein ausgesprochenes *Reizwort*. Schon in dem bloßen Hinweis auf das Geberinteresse wollen sie eine „Spekulation auf das Eigeninteresse des deutschen Steuerzahlers“ und ein „Kalkül mit dem Egoismus“ sehen <sup>4)</sup>.

In die gleiche Richtung geht es, wenn Unicef wegen einer Inseratenserie unter dem Motto „Buy a good feeling“ kritisiert wird <sup>5)</sup>. Gegenüber solcher Überempfindlichkeit darf nicht übersehen werden, daß es in der Sache doch darum geht, Mittel für vernünftige Zwecke zu beschaffen. Die Abwertung oder gar Diffamierung des Eigeninteresses der Geber an der Entwicklungshilfe verkennt nicht nur die tatsächliche Lage und die Verängstigung mancher gesellschaftlicher Gruppen gegenüber der wirtschaftlichen Stärkung der Dritten Welt, sondern sie macht es in einer echten parlamentarischen Demokratie noch

schwerer, die Entwicklungshilfe zu „verkaufen“. Rainer Offergeld verdient Zustimmung, wenn er einmal sagte, daß sich in der Entwicklungspolitik „das *moralisch Gute* ... mit dem *Nützlichen* verträgt“ <sup>6)</sup>. Entwicklungshilfe, die sowohl dem Interesse des Nehmers als auch dem des Gebers entspricht, kann als ideal angesehen und sollte nicht verteufelt werden.

Wenn eines der Hauptziele der Entwicklungspolitik darin besteht, einen *internationalen sozialen Ausgleich* zu erreichen, so stellt sie Dienst an der Zukunft aller Menschen — gleichgültig ob Geber oder Nehmer — dar. Es ist völlig legitim und moralisch einwandfrei, die sich in diesem Zusammenhang abzeichnende „*Perspektive der eigenen Zukunft*“ <sup>7)</sup> auch der Geberländer klar als Eigeninteresse herauszustellen und damit die Solidarität der verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen zu mobilisieren und zu stärken.

### IV. Die mittel- und langfristige Perspektive: weltweite Interdependenz

#### Die mittel- und langfristige Perspektive

Die in den nächsten Jahrzehnten auf die Menschheit zukommenden Probleme sind so komplex, daß keine demokratische Regierung sie ohne gesamtgesellschaftlichen Konsens lösen könnte. Für die Industrieländer wird es um *weitaus mehr als etwa nur um die Erhöhung der öffentlichen finanziellen Hilfe* gehen (z. B. um die Erreichung des magischen 0,7-Prozent-Ziels) oder einen spezifischen Ressourcentransfer z. B. auf dem Rohstoffsektor oder in anderem Zusammenhang, sondern um die Einpassung in eine kontinuierlich wachsende *weltweite Interdependenz*, der sich kein Land entziehen kann. Die — im eigenen Interesse *und* im Geiste internationaler Solidarität — zu treffenden Entscheidungen <sup>8)</sup> sollten

nicht nur von der jeweiligen Regierungskoalition getragen werden, sondern — ebenso wie die der Außenpolitik — von allen Parteien und gesellschaftlichen Gruppen. Es geht nicht nur um die Aufbringung zusätzlicher finanzieller Mittel in irgendwelcher Form, sondern um die Bereitschaft zu *tiefgreifenden Veränderungen* struktureller Art, wobei einzelne gesellschaftliche Gruppen besondere Belastungen zu tragen haben.

Globale Interdependenz der armen und der reichen Länder beinhaltet nicht nur, daß der Wohlstand der Industrieländer eine unerläßliche Voraussetzung für jede Hilfe an die Dritte Welt darstellt. Vielmehr bedeutet dieses Konzept auch umgekehrt — und das wird noch immer nicht klar genug erkannt —, daß ein unaufhaltsamer Prozeß *zunehmender Abhängigkeit der reichen Länder von den armen* in Gang gekommen ist. Moderne Forscher

<sup>4)</sup> Z. B. W. Saulheimer, Das „Goldene Bett“ des BMZ, in: epd-Entwicklungspolitik 23/78.

<sup>5)</sup> Al Imfeld, Eine gefährliche Mentalität, in: epd-Entwicklungspolitik 23/78.

<sup>6)</sup> Siehe die in Fußnote 3 zitierte Pressemitteilung des BMZ.

<sup>7)</sup> Manfred Sollich, Entwicklung, Gerechtigkeit und Frieden, in: E+Z 11/78.

<sup>8)</sup> Volle Zustimmung zum Stichwort Interdependenz verdient Hildegard Hamm-Brücher, wenn sie im Plenum des Entwicklungspolitischen Kongresses dazu folgendes bemerkte: „Wir haben nicht nur moralische Verpflichtungen, den armen und

ärmsten Ländern aus ihrer Misere herauszuhelfen, wir haben nicht nur kurzfristige eigene Interessen, wir müssen auch Interdependenzgesichtspunkte in der Diskussion stärker als bisher in den Vordergrund stellen. Wir sind ein rohstoffarmes, exportabhängiges und bevölkerungszahlenmäßig schrumpfendes Land. Für uns gilt — noch mehr als für die USA oder Frankreich — das Interdependenz-Gebot, und dies wiederum zumindest mittelfristig im eigenen Zukunftsinteresse.“

sprechen in diesem Zusammenhang bereits von „reverse dependency“<sup>9)</sup>. Treffend hieß es daher im Kommuniqué über den Bonner Gipfel im Juli 1978: „Ein Erfolg unserer Bemühungen um eine Stärkung unserer Volkswirtschaften kommt den Entwicklungsländern zugute, und ihr wirtschaftlicher Fortschritt wird uns zugute kommen.“<sup>10)</sup>

Die zunehmende wirtschaftliche Abhängigkeit der Industrieländer von den Märkten der Entwicklungsländer findet ihren Ausdruck in den Exporten der Industrieländer. Z. B. haben sich die deutschen Exporte in die Entwicklungsländer zwischen 1962 und 1977 verfünffacht, und 1977 ging bereits ein Fünftel der Exporte der Bundesrepublik in die Dritte Welt. Die nicht Erdöl erzeugenden Entwicklungsländer konnten ihrerseits 1977 gegenüber der Bundesrepublik einen Überschuß von etwa 2,9 Milliarden D-Mark erzielen (gegenüber einem deutschen Überschuß von noch 5,3 Milliarden D-Mark im Jahre 1974)<sup>11)</sup>.

Untersuchungen, die auf Veranlassung des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit durchgeführt wurden, haben ergeben, daß gegenwärtig durch den Export in die Entwicklungsländer<sup>12)</sup> über eine Million

<sup>9)</sup> So z. B. Mahbub ul Haq, Into Phase Two: The Next Critical Step, in: International Development Review 1978/2. (Mahbub ul Haq — Pakistan — ist Direktor des Policy Planning Department der Weltbank und genießt weltweites Ansehen als einer der führenden Entwicklungspolitiker.)

<sup>10)</sup> Dazu Otto Graf Lambsdorff: „Die Verständigung zwischen Nord und Süd ist nicht nur ein Gebot der Humanität; sie ist zuallermindest eine notwendige Bedingung für ein reibungsloses Funktionieren der Weltwirtschaft“ (in: LIBERAL, 11/78).

<sup>11)</sup> Siehe FAZ, 29.12.78 („Importe helfen der Dritten Welt“). Nach den dort zitierten Angaben des Bundeswirtschaftsministeriums nahm — bezogen auf den Kopf der Bevölkerung — der deutsche Markt bei der Einfuhr von Halb- und Fertigwaren hinter den Niederlanden zusammen mit Schweden den zweiten Platz ein. Die Niederlande importierten je Einwohner für 91 Dollar, die Bundesrepublik und Schweden jeweils für 84 Dollar. Dazu Lambsdorff, a. a. O. (Fußnote 10): „Die Erweiterung der industriellen Angebotspalette der Entwicklungsländer rückt den Nord-Süd-Handel des Typs ‚Industriegüter gegen Industriegüter‘, statt wie bisher ‚Industriegüter gegen Rohstoffe‘, immer mehr in greifbare Nähe.“

<sup>12)</sup> Nicht direkt durch die Entwicklungshilfe, wie gelegentlich mißverständlich berichtet worden ist. — Nach einer Prognos-Studie (Christel Bergmann/Helge E. Grundmann, Arbeitsplatzsicherung durch Entwicklungshilfe-Kredite und Exporte in Entwicklungsländer, Basel 1978) flossen aus den Nettoleistungen der staatlichen deutschen Hilfe in Höhe von 3,48 Mrd. DM im Jahr 1976 2,3 Mrd. in Form von Aufträgen an die deutsche Wirtschaft zurück. Dadurch wurden 42 000 Arbeitsplätze gesichert. Siehe auch H. E. Grundmann; Auswirkungen der Entwicklungshilfe auf Exporttätigkeit, in: Wirtschaftsdienst, August 1978.

Arbeitsplätze in der Bundesrepublik gesichert sind.

Was den Bereich der OECD-Länder angeht, so kam eine von der Universität Pennsylvania im Auftrag von UNCTAD im Jahr 1976 erarbeitete Studie<sup>13)</sup> zu dem Ergebnis, daß eine Steigerung der Wachstumsrate der nicht Erdöl produzierenden Entwicklungsländer um drei Prozentpunkte in den OECD-Ländern eine Steigerung der Wachstumsraten um einen Prozentpunkt verursachen würde. Das entspräche einer Steigerung des jährlichen Brutto-Sozialprodukts um etwa 45 Milliarden Dollar im OECD-Bereich.

### Der Süden als Wachstumsmaschine

Auch wenn gewisse Zweifel an diesen mit Hilfe nicht unproblematischer ökonomischer Methoden ermittelten Größenordnungen erlaubt sind, so kann doch der tendenziellen Richtigkeit der Aussage der Studie kaum widersprochen werden. Amerikanische Wissenschaftler vom Overseas Council in Washington haben in Anlehnung an die vorerwähnte Untersuchung das Schlagwort vom „Süden als der Wachstumsmaschine“ geprägt. Ihre Kernthese lautet: Der Fortschritt der Entwicklungsländer muß schon deswegen in den Mittelpunkt der Wirtschaftspolitik der Industrieländer gestellt werden, um den künftigen Fortschritt von Nord und Süd zu sichern<sup>14)</sup>. An der Spitze des dazu erforderlichen Maßnahmenpaketes steht die Marktöffnung (neben Preisstabilisierung für Rohstoffe, Nahrung, Energie und Bevölkerungspolitik).

Die hinter dem Stichwort „Marktöffnung“ stehende Philosophie wird in der Studie insbesondere in folgenden Thesen zusammengefaßt:

— Die Billig-Importe aus den Entwicklungsländern wirken inflationären Tendenzen in den Industrieländern entgegen.

— Die Exporte der Industrieländer in die Entwicklungsländer dienen der Sicherung von Arbeitsplätzen in den Industrieländern.

— Da Handel aber eine Zweibahnstraße ist, hängt die Entwicklung der Exporte der Entwicklungsländer von einer Öffnung der Märkte der Industrieländer ab. Erst durch Exporte

<sup>13)</sup> Trade Prospects and Capital Needs of Developing Countries, 1976—80, Unctad-Dokument TD/B/C.3/134, 15.4.1976.

<sup>14)</sup> John W. Sewell u. a. (Overseas Development Council, Washington), Can the Rich Prosper Without the Progress of the Poor?, in: International Development Review, 1978/2.

können sich die Entwicklungsländer die Kaufkraft für ihre Importe verschaffen.

— Die Vorteile der Marktöffnung übertreffen die Nachteile erheblich.

Die Studie erkennt an, daß einige *Industriezweige* in den Industrieländern durch die Marktöffnung *schwer betroffen* werden, meint aber, daß dieses *Problem* durch strukturelle Anpassungsmaßnahmen in den Industrieländern lösbar ist. Konklusion: „Das größte Reservoir der Welt an Produktionskapazität stellen die noch unterentwickelten und ungenutzten menschlichen und physischen Ressourcen der Entwicklungsländer dar. Durch Anhebung der Kaufkraft dieser Völker und durch Entwicklung neuer Märkte für Arme und Reiche kann der Warenaustausch innerhalb und zwischen allen Ländern verstärkt werden.“<sup>15)</sup>

Das Problem der Marktöffnung wird — worauf Mahbub ul Haq in seinem bereits erwähnten Artikel (siehe Fußnote 9) aufmerksam macht — mittel- und langfristig nur dann

richtig gesehen, wenn man es mit dem der (zu verstärkenden) weltweiten geographischen Verteilung der industriellen Erzeugung in Zusammenhang bringt. Die komparativen Vorteile der traditionellen Industrieländer haben sich in manchen Industriezweigen vermindert. Dabei spielen neben anderen Faktoren vor allem die *Arbeitskosten* eine entscheidende Rolle. Wenn die Entwicklungsländer versuchen, aus dieser Lage entsprechende Konsequenzen zu ziehen, so folgen sie dabei nur dem *Prinzip der internationalen Arbeitsteilung*. Das gilt vor allem für die Erzeugung von Halb- und Fertigwaren. Nach einer von Mahbub ul Haq genannten Zahl könnten die Entwicklungsländer ihre Devisenerlöse um jährlich 24 Milliarden Dollar steigern, falls die Industrieländer sämtliche Zolltarif- und sonstigen Handelsschranken abbauen würden. (Die in Frage stehende Größenordnung wird deutlich, wenn man der erwähnten Zahl die 14,7 Milliarden Dollar gegenüberstellt, welche die OECD-Länder im Jahre 1977 an öffentlicher Entwicklungshilfe aufgebracht haben.)

## V. Das Konzept der vollständigen Konkurrenz nur eine „heroische Prämisse“?

Wenn die Entwicklungsländer die weitere Öffnung — in jedem Fall aber die Offenhaltung im bisherigen Umfange — der Märkte der Industrieländer für die Ausfuhr verarbeiteter Erzeugnisse fordern, so läuft das — so Hans Dietrich Genscher — nur darauf hinaus, daß sie Grundprinzipien der bestehenden Weltwirtschaftsordnung auch dann angewendet wissen wollen, wenn es den Industrieländern unbequem ist<sup>16)</sup>. Die Nichtöffnung ist

gleichbedeutend mit *Verweigerung der Integration* der Entwicklungsländer in die Weltwirtschaft. Es ist hart — aber zutreffend —, wenn Genscher in diesem Zusammenhang von einem „*Bruch des Vertrauens*“ spricht, „das die Entwicklungsländer zeigten, als sie unsere Investitionsgüter kauften“<sup>17)</sup>. Für diejenigen, die das Postulat vertreten, daß die Weltwirtschaft marktwirtschaftlich, aber mit dem Korrektiv des Sozialen geprägt sein sollte, muß die Forderung auf Marktöffnung „*die berechtigte aller Forderungen der Dritten Welt*“ darstellen<sup>18)</sup>.

Freilich ist das Konzept der vollständigen Konkurrenz in der Praxis nicht mehr als eine „heroische Prämisse“<sup>19)</sup>, und bekanntlich droht in einer weltweiten Welle des Protektionismus sogar eine Verschlechterung des schon unbefriedigenden Status quo.

<sup>15)</sup> In diesem Zusammenhang ist das folgende Zitat aus einer Weltbankstudie von Interesse (Prospects for the Developing Countries, 1978—1985, in: Development Policy Staff, The World Bank, November 1977): „Der internationale Zuschnitt der komparativen Kosten ist schneller Wandlung unterworfen. Die Entwicklungsländer werden zunehmend Lieferanten eines erweiterten Angebots von Fertigwaren. Gleichzeitig geht in den entsprechenden Sektoren der Industrieländer die Erzeugung und Beschäftigung zurück. Das entspricht an sich den Erwartungen der Wirtschaftsgeschichte und -theorie. Aber diese Entwicklung findet mit einer niemals dagewesenen Geschwindigkeit statt, und es ist nicht überraschend, daß es zu Friktionen und zu einer Abwehrhaltung kommt.“

<sup>16)</sup> H.-D. Genscher, in einem Vortrag („Perspektiven der deutschen VN-Politik“) vor der Deutschen Gesellschaft für die VN, Bonn, 24. 10. 1978 (Bulletin, 26. 10. 1978).

<sup>17)</sup> So Genscher am 14. 6. 1978 im OECD-Ministerrat (Bulletin, 16. 6. 78).

<sup>18)</sup> Peter Hermes (Rede in Berlin), Herausforderung der Dritten Welt an die Industrieländer, in: Bulletin, 6. 5. 1978.

<sup>19)</sup> Theodor Dams, Weltwirtschaft im Umbruch — Konfrontation oder Kooperation mit der Dritten Welt?, Freiburg—Würzburg 1978, S. 47 u. 49.

## VI. Die Rolle der Gewerkschaften

Den Gewerkschaften kommt im Zusammenhang mit dem Problem der Marktöffnung bzw. Offenhaltung eine Schlüsselrolle zu, neben welcher die — z. T. ernste — Lage der betroffenen Unternehmungen fast in den Hintergrund tritt. Ohne Mitwirkung der Gewerkschaften sind auf diesem entwicklungs- politisch entscheidenden Gebiet Fortschritte nicht zu erzielen. Ihre Haltung zu der Frage ist durch wesentliche Vorbehalte gekennzeichnet.

### Eine Entwicklungscharta der Gewerkschaften

Die — vom Deutschen Gewerkschaftsbund mitgestaltete und gebilligte — „*Entwicklungscharta*“ des Internationalen Bundes Freier Gewerkschaften vom Mai 1978<sup>20)</sup> anerkennt die Entwicklungshilfe ausdrücklich als „Instrument der internationalen Solidarität“. Sie enthält auch ein grundsätzliches *Bekanntnis zur Liberalisierung des Handels*, die erforderlich sei, „damit die Entwicklungsländer für die Verfolgung ihrer Entwicklungsstrategien ausreichend *Devisen* verdienen können“. Diese Aussage wird allerdings durch den anschließenden Satz relativiert: „Der freie Handel kann jedoch nicht verteidigt werden, wenn die einzigen Nutznießer die Reichen und die Multinationalen sind.“ Eine Unterstützung der Liberalisierung des Handels ist nach der „Charta“ nur dann annehmbar, wenn sie von Maßnahmen begleitet ist, „die gewährleisten, daß ihre Gesamtvorteile die vorübergehenden Nachteile, die sie für Arbeitnehmer in einem bestimmten Industriezweig mit sich bringen kann, aufheben“<sup>21)</sup>. In dieser Klausel könnte ein Ansatzpunkt für eine eventuelle Problemlösung enthalten sein, der allerdings in anderen Punkten der — zahlreiche Wiederholungen und Überschneidungen aufweisenden — Charta wieder abgeschwächt wird.

So soll die industrielle Expansion in den Entwicklungsländern nach der Charta in erster Linie auf die Bedürfnisse der heimischen Bevölkerung abgestellt werden. Wörtlich: „Die eigentliche Aufgabe der Industrie in den Entwicklungsländern besteht nicht nur oder vor allem darin, Waren für den Handel mit den reichen Ländern zu erzeugen, sondern vor allem darin, Waren für die Menschen in den Entwicklungsländern herzustellen. Hierzu ist

die *Kaufkraft der gesamten Bevölkerung in den Entwicklungsländern erheblich zu steigern*.“ (Über das „Wie“ sagt die Charta nichts.) Gefördert werden soll auch ein umfassender Handel der Entwicklungsländer untereinander.

Die Ausfuhren in die Industrieländer sollen so „angepaßt“ werden, „daß die Entwicklungsländer soviel Devisen verdienen, daß sie für lebenswichtige Einfuhren bezahlen können“.

### Forderung nach einer Sozialklausel

Besonders hervorzuheben ist die Forderung nach einem „*Minimum an gerechten Arbeitsnormen*“, darunter auch das Verlangen nach Mindestlöhnen und nach Einhaltung von Höchstarbeitszeiten.

Am weitesten ist das Konzept von den „gerechten Arbeitsnormen“ in einer vom Textilausschuß der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) im April 1978 zur Aufnahme in das Allgemeine Zoll- und Handelsabkommen (GATT) vorgeschlagenen *Sozialklausel* entwickelt worden<sup>22)</sup>. In dem Vorschlag heißt es bezüglich der Theorie der internationalen Arbeitsteilung, sie sei, „wenn auch verlockend, in der Praxis undurchführbar“. Zur Rechtfertigung der bekannten sogenannten „*Selbstbeschränkungsabkommen*“ (Multifaserabkommen) auf dem Gebiet der Textilerzeugnisse wird angeführt, daß zwar „die Erweiterung des internationalen Handels ein grundlegendes Anliegen“ bleibe, daß sie „aber nicht in einer wirtschaftlichen Anarchie erfolgen (könne), die sowohl für die industrialisierten als auch für die Entwicklungsländer unheilvolle Folgen haben würde“<sup>23)</sup>.

Entwicklungspolitisch besonders relevant ist der einschlägige Passus in einer Erklärung über „*Vollbeschäftigung und Wachstum*“, welche kurz vor dem Gipfeltreffen der sieben

<sup>22)</sup> Siehe die in Fußnote 20 zitierten BMZ-Materialien, S. 57 ff. — Die Sozialklausel geht auf Empfehlungen des Kongresses der internationalen Textil-, Bekleidungs- und Ledervereinigung vom März 1976 in Dublin zurück.

<sup>23)</sup> Siehe BMZ-Materialien Nr. 60, S. 59. — In einem Gespräch mit Helmut Schmidt am 15. 11. 1978 bezeichnete der Ministerpräsident von Singapur, Lee Kuan Yew, die EG-Textileinfuhrquoten als „eigensüchtig und kurzfristig“ und fügte hinzu: „Die Umstrukturierung veralteter Industrien wurde nur verschoben. Später wird der Prozeß noch schmerzhafter sein.“

<sup>20)</sup> Voller Text in: Materialien Nr. 60 des BMZ: Gewerkschaften und Entwicklungspolitik, Nov. 1978.

<sup>21)</sup> „Charta“, Ziff. 7.

Staats- und Regierungs-Chefs im Juli 1978 von den Vertretern der Gewerkschaftsverbände aus den sieben Ländern abgegeben wurde<sup>24</sup>). Dort heißt es: „Das Hauptanliegen der Entwicklungspolitik sollte sein, die Entwicklungsländer in die Lage zu versetzen, für die Erfüllung der wirtschaftlichen, sozialen und gesellschaftlichen Grundbedürfnisse ihrer Bevölkerung zu sorgen, anstatt durch die Produktion billiger Waren für den Export die Ausbeutung der einheimischen Arbeitskräfte zu fördern.“ Diese Länder sollen ihre Anstrengungen „auf die so sehr benötigte Produktion für die eigenen Märkte richten“. Zu diesem Zweck sollen die Industrieländer zusätzliche Entwicklungshilfe leisten. Mit anderen Worten: Das Grundproblem wird einfach ignoriert.

### Heinz O. Vetter auf dem Entwicklungspolitischen Kongreß

Auf dem Entwicklungspolitischen Kongreß der beiden Kirchen im Januar d. J. bekannte sich der Vorsitzende des Deutschen Gewerkschaftsbundes, Heinz O. Vetter, erneut „uneingeschränkt zur Solidarität mit der Bevölkerung in den Entwicklungsländern und damit auch zu Opfern für diese Menschen“. Aber die neue Weltwirtschaftsordnung dürfe „nicht losgelöst von einer neuen Weltsozialordnung angestrebt werden“. Er bezog sich dabei ausdrücklich auf die Entwicklungscharta des Internationalen Bundes Freier Gewerkschaften, von der er keinerlei Abstriche machte.

Auch bei dieser Gelegenheit bezeichnete er die Aufnahme „von *Sozialklauseln* in internationale Handels- und Wirtschaftsverträge mit dem Ziel, die Lage der Arbeitnehmer in den Entwicklungsländern zu verbessern und mehr Arbeitsplätze zu schaffen“, als vordringlich<sup>25</sup>).

Zu deutschen *Auslandsinvestitionen* meinte Vetter: „Die deutschen Gewerkschaften (haben) kein Verständnis für die Förderung von Investitionen aus öffentlichen Mitteln, ohne daß sie mit sozialen Auflagen verbunden werden“. Es gäbe — so Vetter — zahlreiche Klagen über „das *unsoziale und gewerkschaftsfeindliche Verhalten ausländischer Unternehmen*, und deutsche Unternehmer bilden dabei keine Ausnahme“. Die Unternehmer ver-

<sup>24</sup>) Siehe BMZ-Materialien Nr. 60, S. 65 ff.

<sup>25</sup>) Vetter weiter: „Wenn wir die Vollbeschäftigung als internationales Ziel erkennen, haben wir bis zum Jahre 2000 noch 1 Milliarde Arbeitsplätze zusätzlich zu schaffen.“

schanzten sich oft hinter der nationalen Gesetzgebung in den Entwicklungsländern.

Während Vetter vor dem vollbesetzten Plenum des Kongresses der Kirchen sprach, ließ die Gewerkschaft *Textil-Bekleidung* als ihren „Beitrag zum Dialog“ ein Papier verteilen, welches in harter Terminologie in die Debatte eingreift. Darin heißt es u. a., daß sich bisher „die Geschäfte des internationalen Kapitals und Handels in und mit den Entwicklungsländern überwiegend nach *frühkapitalistischen* Regeln vollzogen“ haben, die „der Bevölkerung in den Entwicklungsländern in sozialer Hinsicht nur geringe Verbesserungen gebracht“ hätten. Den Unternehmern wird vorgeworfen, daß sie „aus den Industrieländern in die Entwicklungsländer *flüchten*, um dort ohne soziale Bindungen und Verpflichtungen zu geringstmöglichen Kosten produzieren zu lassen“.

In dem Papier wird gefordert, „die Zugangsmöglichkeiten zu den Märkten der Industrieländer zu *differenzieren*“<sup>26</sup>). Kulminationspunkt des Forderungspakets ist der folgende: „Damit die Entwicklungsländer selbst aus der Industrialisierung Vorteile ziehen können, müßte auf die Importwaren aus diesen Ländern ein angemessener *Sozialzoll* erhoben werden, der den Entwicklungsländern für die Verbesserung ihrer Infra- und Sozialstruktur zur Verfügung gestellt werden sollte.“

Als beispielhaft „für eine geordnete und ausgewogene ... Regelung der internationalen Industrialisierungs- und Handelspolitik“ betrachtet die Gewerkschaft *Textil-Bekleidung* das Welt-Textilabkommen. Dieses Abkommen bietet — so die Gewerkschaft — „einen geordneten Rahmen, der den Entwicklungsländern“ nicht nur eine Absatzsicherung, sondern auch eine Absatzsteigerung in den Industrieländern garantiert<sup>27</sup>).

Die Argumentation der Gewerkschaften bietet viele Angriffsflächen. Was z. B. die Verweisung der Entwicklungsländer auf die Versorgung ihrer eigenen Märkte angeht (ein Pro-

<sup>26</sup>) Wörtlich heißt es in dem Papier: „Es ist nicht tragbar, daß hochindustrialisierte Entwicklungsländer, deren einziger Kosten- und Standortvorteil gegenüber den Industrieländern in den Hungerlöhnen der Beschäftigten besteht, durch den Massenabsatz ihrer Güter in den Industrieländern Arbeitslosigkeit herbeiführen.“

<sup>27</sup>) Die Kompliziertheit dieses Konzepts, welches auf die „Sensibilität“ der einzelnen Produkte für die Märkte der Industrieländer abstellt, wird durch den folgenden Passus aus dem Papier der Gewerkschaft *Textil-Bekleidung* illustriert: „Die jährlichen Steigerungsraten sind je nach Sensibili-

blem, welches diese Länder natürlich auch selbst voll erkennen), so wird — abgesehen von anderen Gesichtspunkten — die Bedeutung des Exports als Devisenbringer unterschätzt. Die Forderung nach einem „Minimum an gerechten Arbeitsnormen“ läuft auf den Versuch einer Einflußnahme auf die soziale Gesetzgebung der Entwicklungsländer hinaus, die in diesem Zusammenhang darauf hinzuweisen pflegen, daß auch die westlichen Industrieländer mehr als ein Jahrhundert gebraucht haben, um das gegenwärtige hohe Niveau ihrer Sozialgesetzgebung zu erreichen. Für die Entwicklungsländer stellt die Haltung der westlichen Gewerkschaften nichts anderes als eine *kaschierte Form des Protektionismus* dar. In dieser Sicht sprächen die Ge-

werkschaften zwar vom Kampf gegen die soziale „Ausbeutung“. In Wirklichkeit käme es ihnen aber darauf an, den Entwicklungsländern ihren derzeit wichtigsten Wettbewerbsvorteil zu nehmen, nämlich ihre billigeren Arbeitskosten<sup>28)</sup>.

Bezeichnend für die in manchen Gewerkschaftskreisen zur Zeit herrschende Mentalität ist es, wenn kürzlich der Vorsitzende der Gewerkschaft Textil-Bekleidung nicht nur triumphierend erklärte, der Importdruck habe dank der sogenannten Selbstbeschränkungsabkommen bereits „gewaltig nachgelassen“, sondern es „hoffnungsvoll“ nannte, daß sich *Staatsanwaltschaften* gebildet hätten, welche schwerpunktmäßig illegale Einfuhren bekämpften<sup>29)</sup>.

## VII. Politiker-Meinungen zum Stichwort Marktöffnung

Unmißverständlich sprach sich Bundespräsident *Walter Scheel* in seiner entwicklungspolitisch wichtigen Ansprache bei der Eröffnung des Entwicklungspolitischen Kongresses für Marktöffnung aus. Die Argumente gegen die Marktöffnung sind für Scheel Vorurteile, welche „die aufgeschlossenen Menschen in ihrem Willen verunsichern, etwas gegen Armut und Not in der Dritten Welt zu tun“. Wir müssen

die Konkurrenz der Entwicklungsländer ertragen lernen: „Wird beispielsweise wirklich eine Gruppe von Industriebetrieben in unserem Lande von der Konkurrenz aus Südostasien bedroht, so darf es nicht heißen: dieser fremde Anbieter muß von unserem Markt verschwinden.“ Scheel übersieht nicht, daß bei uns Arbeitsplätze berührt werden. Aber er weist darauf hin, „daß wir — wie die Erfahrung lehrt — durch die Entwicklung der Dritten Welt insgesamt weit mehr Arbeitsplätze gewinnen als verlieren ... Wir selbst sind in hohem Maße auf den Weltmarkt angewiesen. Ohne Außenhandel wäre es mit unserer Wohlfahrt schnell zu Ende.“

tät der Produkte für die Märkte der Industrieländer unterschiedlich hoch. Der Grad dieser Sensibilität bemißt sich nach dem bisherigen Anteil der Importe am gesamten Verbrauch des jeweiligen Produktes. Entsprechend dieser vereinbarten Zuwachsraten ist eine sichere Investitions-, Produktions- und Absatzplanung auch in den Entwicklungsländern möglich, ohne daß sie befürchten müßten, daß Industrieländer wegen eigener Marktstörungen und Marktzerüttungen zu einseitigen Importbeschränkungen greifen würden. Für die Industrieländer bringt dieses Abkommen eine gewisse Stabilisierung der Beschäftigungslage und die Sicherheit vor abrupten, importbedingten Beschäftigungskrisen.“

<sup>28)</sup> Ansgar Skriver (Publik-Forum, 9. 2. 1979, S. 11) meint zu diesen — vom Verfasser auf dem Kongreß der Kirchen, vertretenen — Thesen, daß „ein Minimum an Menschlichkeit auch gegenüber den ‚Sachzwängen‘ der wirtschaftlichen Arbeitsteilung politisch durchgesetzt werden“ müsse. Über dieses Ziel dürfe allgemeine Übereinstimmung herrschen. Aber: Ist es nicht Sache der Entwicklungsländer, selbst zu definieren, was sie unter einem „Minimum an Menschlichkeit“ verstehen? Können die Industrieländer mit ihren völlig verschiedenen Maßstäben gegenüber den souveränen Entwicklungsländern in sozialpolitischen Fragen eine Schiedsrichterrolle beanspruchen?

<sup>29)</sup> Stuttgarter Zeitung vom 21. 12. 1978: Welttextilabkommen zeigt Erfolge.

Weniger spezifisch, aber doch deutlich äußerte sich *Helmut Kohl* im Plenum des Kongresses, wenn er alle politischen Kräfte und gesellschaftlichen Gruppen einlud, „mit uns zusammen über das von uns vorgeschlagene Konzept der internationalen sozialen Marktwirtschaft nachzudenken; und vor allem, sich mit uns einzusetzen für die strukturpolitischen Maßnahmen im Inland, die zur Verwirklichung einer marktwirtschaftlichen internationalen Ordnung erforderlich sind — und diese Maßnahmen mitzutragen“.

Besonders drastisch hat wiederholt (außerhalb des Kirchenkongresses) *Helmut Schmidt* zu dem Problem Stellung genommen. Seiner Meinung nach wurde den Entwicklungsländern die Technologie doch wohl nicht in der Illusion geliefert, „daß sie daraus ein *Museum für europäische Technologie* machen ... Wir

haben doch wissen müssen, daß sie Technologie und Investitionen mit relativ billiger Arbeitskraft kombinieren würden" <sup>30)</sup>. Als Beispiele erwähnte Schmidt Schiffe, Massenstähle, Textilien und Kameras. Für ihn sind „Opfer an eigener Produktionsstruktur unvermeidlich, und mehr Entwicklungshilfe wertet er als gleichbedeutend mit der wesentlichen Umstrukturierung unserer eigenen Industrie“. Dieser Umstrukturierungsprozeß könne „sogar zu eher mehr Arbeitslosigkeit“ führen.

Nicht weniger deutlich ist der Standpunkt *Herbert Wehners*, der sich nachdrücklich zur internationalen Arbeitsteilung bekennt, da sie viel mehr an Arbeitsplätzen geschaffen als vernichtet habe. Er zitiert Untersuchungen des Kieler Instituts für Weltwirtschaft, wonach bis 1985 in den deutschen Verbrauchsgüterindustrien fast ein Fünftel der Beschäftigten als Folge preiswerter Importe aus Entwicklungsländern ihre Arbeitsplätze verlieren wird. Aber er rechnet damit, daß die Entwicklungsländer durch ihre Industrialisierung zu interessanten Absatzmärkten für die alten Industriestaaten werden und daher durch ihre wachsende Aufnahmefähigkeit für hochwertige Erzeugnisse zur Arbeitsplatzsicherung in den Industriestaaten beitragen <sup>31)</sup>.

Auch *Rainer Offergeld*, Bundesminister für wirtschaftliche Zusammenarbeit, bekennt sich entschlossen zur Marktöffnung: „Auch wer annimmt, unsere Zusammenarbeit mit Entwicklungsländern schade uns, weil wir Konkurrenten von morgen aufbauen, der irrt. Unsere größten-Handelspartner sind die industrialisierten Länder, obwohl sie auch unsere schärfsten Konkurrenten sind. Je weiter also

<sup>30)</sup> Helmut Schmidt auf den Hamburger Wirtschaftstagen der Friedrich-Ebert-Stiftung am 28. 4. 1978, Bulletin 8. 5. 1978.

Auf einer Veranstaltung der SPD mit Gewerkschaften und Arbeitgeberorganisationen (Essen, 1. 2. 1979) forderte Schmidt mehr Mobilität und Leistungsbereitschaft: „Was bei ausländischen Arbeitnehmern möglich ist, muß auch Deutschen zugemutet werden können. Alles andere ist Konservatismus und Faulheit.“ Bei gleicher Gelegenheit wandte sich Schmidt gegen „Horrorzahlen“ über verlorene Arbeitsplätze. Industrieller Wandel habe seit 200 Jahren schon immer Arbeitsplätze vernichtet und neu geschaffen. — Demgegenüber verlangte der DGB-Vorsitzende H. O. Vetter, die Entwicklung der Technik durch mehr Mitbestimmung in gesellschaftliche Verantwortung zu nehmen: „Technischer Fortschritt ohne sozialen Fortschritt ist überhaupt kein Fortschritt.“ — Für den Bundesverband der Deutschen Industrie warnte Präsident Rodenstock vor der Nichtnutzung von Innovationschancen, da durch passives Verhalten Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit und damit Arbeitsplätze aufs Spiel gesetzt würden. Siehe Frankfurter Allgemeine Zeitung (L. B.), 2. 2. 1979, und Handelsblatt (rö), 2. 2. 1979.

die Länder Afrikas, Asiens und Lateinamerikas entwickelt sind, desto mehr können sie zu beider Nutzen mit uns Handel treiben.“ <sup>32)</sup>

Auf dem Entwicklungspolitischen Kongreß der Kirchen zählte Offergeld die Frage der Marktöffnung zu den besonders „konfliktträchtigen“ Problemen und stellte die Forderung, „den offenen Markt bei uns auch dann zu verteidigen, wenn man vor der Betriebsversammlung eines betroffenen Unternehmens spricht“.

Die Haltung der Unternehmer umriß der Präsident des Deutschen Industrie- und Handeltages, *Otto Wolff von Amerongen*, vor dem Plenum des Kongresses. Kernpunkt: „Es ist auch ein Gebot der Redlichkeit und Glaubwürdigkeit, daß man nach großen Erfolgen beim Export von Anlagen und Maschinen dann keine Maßnahmen gegen die damit hergestellten Produkte ergreift, wenn sie auf die Märkte der Industrieländer vordringen. Im übrigen halte ich die Furcht vor den Industriegütern aus Entwicklungsländern für überzogen. Gerade der inter- und intraindustrielle Austausch macht den wesentlichen Teil des Welthandels zwischen den industrialisierten Ländern aus.“ <sup>33)</sup>

<sup>31)</sup> H. Wehner in der Festschrift zum 75jährigen Bestehen des Verbandes Beratender Ingenieure VBI, Essen 1978. — Wehner schreibt dort ferner, daß „die Angst vor dem Verlust von Arbeitsplätzen ... der schlechteste Ratgeber für lautstarke Rufe nach Protektionismus und Dirigismus“ sei. — An Formulierungen von Adam Smith erinnert folgende These Wehners: „Verkaufen kann man nur, wenn andere auch kaufen können. Durch vermehrte weltweite Arbeitsteilung kann der Wohlstand aller gesteigert werden.“

<sup>32)</sup> R. Offergeld, Entwicklungshilfe sichert Arbeitsplätze auch in der Bundesrepublik, in: DSG-Betriebs-Zeitung, Frankfurt 9/10 — 1978.

<sup>33)</sup> Otto Wolff von Amerongen, Elemente für einen entwicklungspolitischen Grundkonsens — aus der Sicht der Unternehmer (Referat auf dem Kongreß der beiden Kirchen). Aus dem Referat verdienen auch die folgenden Sätze Hervorhebung: „Die deutsche Wirtschaft muß davon ausgehen, daß der zunehmende Importdruck der letzten Jahre auch in Zukunft anhalten wird. Sie unterstützt diese Strategie einer Einbeziehung der Entwicklungsländer in den internationalen Handel, auch wenn sie die Folgen am eigenen Leibe zu spüren bekommt. Sie darf für sich in Anspruch nehmen, „die größte Offenheit und Anpassungsbereitschaft gegenüber Entwicklungsländern aufzuweisen ... Ich bin auch der Meinung, daß wir per Saldo und über längere Zeit durch den verstärkten Warenaustausch mit Entwicklungsländern Beschäftigungsverluste erleiden. Aber wir können diesem Strukturwandel einfach nicht ausweichen. Jedes Konservieren von Struktur schafft noch größere Probleme. Die Probleme werden zusätzlich dadurch verschärft, daß die Exportausweitung der Entwicklungsländer sich gegenwärtig auf verhältnismäßig wenige Kategorien von Fertigprodukten beschränkt.“



Als repräsentativ für die in den Entwicklungsländern vorherrschende Meinung kann ein „Appell an die Reichen“ von Manuel Pérez Guerrero (Minister für Internationale Angelegenheiten von Venezuela) gewertet werden. Für ihn ist ein Einverständnis erforder-

lich, „daß die Lösung der gegenwärtigen wirtschaftlichen Probleme immer mehr auf einer Stärkung der Kaufkraft der Entwicklungsländer basieren muß. Auf diese Weise könnten auch die Industrieländer den Export ihrer Investitions- und Konsumgüter in diese Länder steigern.“<sup>34)</sup>

## VIII. Bereitschaft zum Strukturwandel

Marktöffnung ist gleichbedeutend mit ständigem Strukturwandel. Strukturwandel beinhaltet Verlust bestehender und Schaffung neuer Arbeitsplätze. Es bedarf keiner besonderen Phantasie, um sich der damit verbundenen — oft schweren — Opfer bewußt zu werden, die nicht nur von den Unternehmern, sondern vor allem von den Arbeitnehmern zu bringen sind. Die Versuchung könnte naheliegen, die Arbeitsplätze durch staatliche Interventionen zu erhalten. Aber (wie es Graf Lambsdorff einmal formuliert hat): „Auf längere Sicht wäre jedoch Konservierung eher kontraproduktiv. Trotz steigender Kosten würde der Schutz der Arbeitsplätze letztlich nicht gelingen.“<sup>35)</sup>

Wie es in einem, im Januar 1979 vorgelegten Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats (Vorsitzender Prof. Hans K. Schneider) des Bundesministeriums für Wirtschaft über „Staatliche Interventionen in einer Marktwirtschaft“ heißt, ist Strukturpolitik kein „Ziel an sich“<sup>36)</sup>.

<sup>34)</sup> M. Pérez Guerrero, „Ein letzter Versuch“ — Appell an die Reichen, in: Die Zeit, 8.12. 1978. — Zur Marktöffnung meint Guerrero: „Die Entwicklungsländer können nicht dazu verdammt werden, ständig Rohstoffe zu exportieren, obwohl ihre Bevölkerung dringend Arbeitsplätze benötigt, die durch die Bearbeitung der Rohstoffe geschaffen werden könnten. Von seiten der Industrieländer ist es unvernünftig, den freien Markt zu verteidigen und gleichzeitig den Fertigprodukten aus den Entwicklungsländern den Zugang zu ihren eigenen Märkten zu verwehren.“

<sup>35)</sup> A. a. O. (s. Fußnote 10).

<sup>36)</sup> Siehe Kurzbericht über das Gutachten in Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 1.2. 1979 (Ho.) — Das Gutachten befaßt sich ausführlich mit der immer stärker werdenden Kritik an der Marktwirtschaft, insbesondere mit der Gefahr, daß die Funktionsbedingungen einer marktwirtschaftlichen Ordnung immer mehr ignoriert werden. Bei richtiger Ausgestaltung biete die Marktwirtschaft auch bei der Bewältigung des Strukturwandels bessere Lösungen als die anderer bürokratischer Ordnungssysteme. Kernthese: „Wachsender Wohlstand und freie Betätigung werden als gegeben hingenommen, zusätzlich werden aber immer weitergehende Absicherungen des einzelnen gegenüber den wechselnden Marktlagen und sonstigen Garantien für den individuellen Besitzstand gefordert.“

Vielmehr müsse sie der Ergänzung, erforderlichenfalls der Korrektur der marktwirtschaftlichen Steuerung dienen. Der Beirat warnt vor strukturpolitischen Sonderprogrammen und fordert, daß sich die Strukturpolitik den allgemeinen wirtschaftlichen Zielen unterzuordnen habe. Das Auftreten von Überkapazitäten dürfe nicht fast automatisch eilige staatliche Ad-hoc-Strukturhilfen auslösen. Nach dem Prinzip der „Hilfe zur Selbsthilfe“ sei die Bereitschaft zu fördern, durch eigene Leistung zu bestehen. Der Wettbewerb dürfe auch in Krisenfällen nicht ausgeschaltet werden. Staatliche Eingriffe sollten sich daher an dem Ziel orientieren, den Anpassungsprozeß „sozial erträglich“ zu gestalten, ihn aber nicht zu schnell ablaufen zu lassen. Die langfristig kostengünstigen Betriebe müßten erhalten bleiben.

Wie die internationalen Erfahrungen der vergangenen Jahrzehnte gezeigt haben, haben „vorsorgliche und nachträgliche Korrekturen“ anzupassender Produktionsstrukturen in keinem System so reibungslos funktioniert wie in einer freiheitlichen Wirtschaftsordnung<sup>37)</sup>.

Auf der bereits erwähnten Veranstaltung der SPD mit Gewerkschaften und Arbeitgeberorganisationen am 1. Februar d. J. (siehe Fußnote 30) stellte Helmut Schmidt nicht in Abrede, daß Strukturschwierigkeiten bei Kohle und

<sup>37)</sup> So Ernst Günter Vetter in: Ohne Grundsätze zerfließt alles, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 13.2. 1979. — Vetter weist auf ein immer erster werdendes Problem hin, nämlich das, ob mit einem anhaltenden Wachstum gerechnet werden kann. Während z. B. Graf Lambsdorff glaubt, strukturelle Schwierigkeiten im Rahmen anhaltenden Wachstums bewältigen zu können, äußert Biedenkopf Skepsis hinsichtlich des anhaltenden Wachstumspotentials einer reifen Volkswirtschaft. Dazu Vetter wörtlich: „Die Expansionskraft einer an Bedürfnissen gesättigten und mit hoher Kapitalausstattung bereits arbeitenden Volkswirtschaft muß nachlassen. Die Erschöpfung von Rohstoff- und Energiequellen setzt auch dem Innovationspotential Grenzen.“ — Es ist daher überaus problematisch, ob auf die „Medizin Wachstum“ auch künftig noch Verlaß sein kann.

Stahl im Ruhrgebiet zu überdurchschnittlich hohen Arbeitslosenzahlen geführt haben. Schmidt warnte aber vor einer wachsenden Feindschaft gegen die Technik und vor einem allgemeinen Zivilisationspessimismus: „Wer menschengerechte Arbeitsplätze bei steigendem Lebensstandard will, muß wissen, daß dies alles ohne Technik und Forschung, Innovation und Fortschritt nicht geht.“ Für Schmidt sind die deutschen Erzeugnisse auf den Weltmärkten schon die teuersten, und sie müßten daher zumindest auch „die besten, die modernsten, die schnellsten und die zuverlässigsten sein“.

In klarem Widerspruch dazu vertrat der DGB-Vorsitzende, Heinz O. Vetter, bei gleicher Gelegenheit die These, daß die Technik nicht länger allein unter der — am Gewinnstreben orientierten — Verfügungsgewalt der Arbeitgeber bleiben dürfe.

## IX. Agrarprotektionismus

Die Marktöffnung zugunsten der Entwicklungsländer auf dem Agrargebiet trifft auf noch weitaus größere Schwierigkeiten als die auf dem Industriesektor. Die Agrarpolitik gibt ein klassisches Beispiel für den spezifischen Konflikt zwischen den Interessen eines gesellschaftlichen Sektors und den Interessen der Gesamtgesellschaft bzw. zwischen Agrarpolitik und Entwicklungspolitik.

Wie die Welternährungs- und Landwirtschaftsorganisation der UNO (FAO) in ihrem neuesten einschlägigen Bericht feststellt<sup>40)</sup>, ist der weltweite Protektionismus in der Landwirtschaft ein „ernstes und chronisches Problem“. Wörtlich: „Einige neue Handelsbeschränkungen für landwirtschaftliche Erzeugnisse wurden in den letzten Jahren eingeführt, und einige alte Handelsschranken sind aufgelockert worden. Die wesentlichsten Handelsbeschränkungen — welche sich vor allem auf Zucker, Fleisch und Milcherzeugnisse beziehen — sind der Ausdruck der Wirkungen lang bestehender inländischer Agrarstützungs- und Stabilisierungsmaßnahmen in entwickelten Ländern.“

Die Spezialisten der FAO stellen resignierend fest, daß es schwer sei, die Tragweite der

Von einem Konsens bezüglich all dieser — für das Problem der Marktöffnung relevanten — Probleme kann bis heute überhaupt noch nicht die Rede sein. Auch der Kongreß der Kirchen hat zu keinen wesentlichen Fortschritten in der Diskussion geführt. Er hat allenfalls bestätigt, daß den Gewerkschaften bezüglich der Probleme der Marktöffnung und der damit verbundenen Strukturmaßnahmen eine Schlüsselstellung zukommt.

In diesem Zusammenhang ist die bereits erwähnte Klausel in der Entwicklungscharta des Internationalen Bundes Freier Gewerkschaften vom Mai 1978 relevant, wonach die Anpassungs- (sprich Restrukturierungs-) Politik „beschäftigungsorientiert“ sein muß<sup>38)</sup>.

Da die Herausforderung der Dritten Welt an die Industrieländer alle angeht, ist der Staat „auf das Verständnis, auf kritische Zustimmung, auf engagierte Unterstützung und die Opferbereitschaft der Bürger angewiesen“<sup>39)</sup>.

letzten Veränderungen protektionistischer Art „auch nur annähernd abzuschätzen“, da die Definition des Begriffs Protektionismus wechselnden Interpretationen unterworfen ist, insbesondere soweit es sich um nicht-tarifäre Handelsbeschränkungen handelt. Die Maßnahmen werden laufend verändert und oft nicht veröffentlicht.

Ein Beispiel für einen hochperfektionierten Agrarprotektionismus liefert die EG. Zwar bekennt sie sich (ebenso wie ihre einzelnen Mitgliedstaaten) immer wieder mit Emphase zur Notwendigkeit der Entwicklungshilfe, aber auf dem Gebiet der Agrarpolitik wirken diese Deklamationen allenfalls wie Lippenbekenntnisse. Wenn Landwirtschaftsminister Josef Ertl auf der „Internationalen Grünen Woche“ im Januar d. J. in Berlin einmal mehr die „oft gehörte Anschuldigung eines sogenannten deutschen oder EG-Agrarprotektionismus“ als „absurd“ zurückwies und von einer „*weltoffenen und liberalen (!) Handelspolitik*“ auf dem Agrargebiet sprach<sup>41)</sup>, so steht das im Gegensatz zur tatsächlichen Lage. Solche offensichtlichen overstatements tragen nicht zur Erhöhung der Glaubwürdigkeit der hinter ihnen stehenden Interessengruppen bei.

Wie Hermann Priebe zutreffend feststellt, war das Marktordnungssystem der EG mit dem

<sup>38)</sup> S. Charta Ziff. 7 und 8.

<sup>39)</sup> So Peter Hermes, a. a. O. (s. Fußnote 18).

<sup>40)</sup> FAO Commodity Review and Outlook: 1977—79, S. 11.

<sup>41)</sup> Bulletin, 30. 1. 1979, S. 92.

Grundsatz des freien Warenverkehrs im EG-Raum zunächst ein gewisser Fortschritt gegenüber den früheren Agrarsystemen der einzelnen Mitgliedstaaten mit ihren vielfältigen, teilweise gegensätzlichen protektionistischen Maßnahmen<sup>42)</sup>. Aber die durch unterschiedliche Interessen verursachte schrittweise Ausweitung der Marktordnungsmaßnahmen brachte „eine Summierung der agrarpolitischen Protektionsmaßnahmen auf der Gemeinschaftsebene“. Die verantwortlichen Politiker — auch die deutschen — wurden „Gefangene eines Systems, in dem ... schließlich wirtschafts- und agrarpolitisch unsinnige Entscheidungen nur noch getroffen werden, um nicht durch ihre Ablehnung die Integration zu gefährden“ (so Priebe a. a. O.). Die unbegrenzten Absatzgarantien zu — von Politikern ausgehandelten — Festpreisen wurden zum „*neuralgischen Punkt*“ des Systems.

Daß die Aufrechterhaltung dieses Systems jährlich einen finanziellen Aufwand von mehr als 30 Milliarden DM erforderlich macht (wobei Lagerhaltung und Verschleuderung von Überschüssen einen nicht unwesentlichen Teil dieser Mittel beanspruchen), müssen sich europäische Entwicklungspolitiker immer wieder von den Entwicklungsländern entgegenhalten lassen.

Nüchtern stellte schon vor einigen Jahren Professor E. Buchholz in der Anlage zu einem Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten vom Sommer 1973 folgendes fest<sup>43)</sup>: „Mit der bisherigen Handhabung dieses (Abschöpfungs-)Systems ist der Wettbewerb durch Angebote aus dritten Ländern auf den Agrarmärkten der Gemeinschaft praktisch ausgeschaltet worden. Der in Art. 110 des EWG-Vertrags niedergelegten Absichtserklärung, auch mit der Agrarpolitik zur Harmonisierung des Welthandels und der Beseitigung von Handelshemmnissen beizutragen, ist kaum entsprochen worden. Hierher gehört auch, daß die EG-Länder durch hoch

<sup>42)</sup> Hermann Priebe, Vom Getreidezoll bis zur grünen Währung — Hundert Jahre Agrarprotektion, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 20.1.1979.

<sup>43)</sup> S. Heft 166 der Sammlung Landwirtschaft — Angewandte Wissenschaft: Zur Reform der Agrarpolitik der EWG, Hiltrup bei Münster (Westf.) 1973. — S. ferner O. Matzke, Die Dritte Welt und die Agrarpolitik der EG-Länder, Frankfurt 1974, mit zahlreichen Literaturhinweisen.

subventionierte Exporte von Überschüssen in Drittländer mögliche Exporte der Entwicklungsländer verdrängen.“

Für die Sicherstellung eines ausreichenden Selbstversorgungsgrades für Grundnahrungsmittel in den Industrieländern haben auch die Entwicklungsländer Verständnis. Was sie mit Erbitterung zur Kenntnis nehmen, ist das Inkaufnehmen laufender, gewaltiger Überschussproduktionen. Die auch von Buchholz erwähnte Tatsache, daß die — mit hohen Subventionen — in den Weltmarkt gepumpten Überschüsse den Entwicklungsländern potentielle Märkte wegnehmen, ist ein besonders bedenklicher Aspekt einer falschen Agrarpolitik. Die Zuckerpolitik ist ein krasses, aber nicht das einzige Beispiel in diesem Zusammenhang. Wie der „FAO-Commodity Review“<sup>44)</sup> feststellt, werden die EG-Zuckerüberschüsse auf dritten Märkten „mit Hilfe zunehmend steigender Exportsubventionen abdisponiert“. Die Kosten dieser Verschleuderungspolitik allein für Zucker beliefen sich 1978 auf etwa 800 Millionen US-Dollar (gegen 414 im Jahr 1977). Entwicklungsländern, die nicht Mitglieder des Lomé-Abkommens sind, die aber auf Zuckerexporte als Devisenbringer angewiesen sind, wurden durch die EG-Zuckerpolitik die Märkte genommen und die Preise verdorben.

Das Argument von der Notwendigkeit der Sicherstellung eines gewissen Selbstversorgungsgrades bietet keine überzeugende Begründung dafür, daß es immer noch nicht gelungen ist, alle Einfuhrhemmnisse für tropische Erzeugnisse (und zwar als Rohstoffe und in verarbeiteter Form) völlig abzubauen. Besonders passen die in weitem Umfange fortgeltenden Restriktionen für die Einfuhr verarbeiteter Agrarerzeugnisse nicht in das Konzept einer „weltoffenen und liberalen Handelspolitik“ (Ertl). Die von den Industrieländern bisher für verarbeitete Produkte gemachten handelspolitischen Zugeständnisse werden von den Entwicklungsländern mit Recht als völlig unzureichend und als eklatanter Beweis dafür gewertet, daß es bei den „Reichen“ im Grunde immer noch am politischen Wille fehle, den „Armen“ eine faire Chance zum Aufbau arbeitsintensiver und devisenbringender Industrien zu geben.

<sup>44)</sup> S. die in Fußnote 40 zitierte FAO-Veröffentlichung S. 12 — Nach fachlichen Schätzungen wird die Finanzierung der Milchmarkt-„Ordnung“ im Jahre 1979 rund 12 Milliarden DM kosten.

In dem auf dem Godesberger Kongreß im Namen des Präsidenten des Deutschen Bauernverbandes, Constantin Freiherr Heereman, verlesenen Referat<sup>45)</sup> wird vor der Unterschätzung des politischen Risikos einer internationalen Arbeitsteilung gewarnt, und es wird als „kurzsichtig und unverantwortlich“ bezeichnet, die auf dem Gebiet der Nahrungsversorgung bestehende „potentielle Unabhängigkeit leichtfertig aufs Spiel zu setzen“. Das — von niemandem angefochtene — Konzept eines gewissen Selbstversorgungsgrades mit Grundnahrungsmitteln wird hochgespielt, wenn die Möglichkeit einer offenen Konfrontation im Nord-Süd-Konflikt erwähnt und gesagt wird: „Von einer Position der Stärke zu verhandeln, ist immer besser als umgekehrt.“

Heereman erweckt den Eindruck, als ob irgend jemand die „schrankenlose Liberalisierung“ des Agrarhandels fordere und bezeichnet gegenüber diesem — von niemandem vertretenen — Petitum die „ausreichende Berücksichtigung der zwingenden Nebenbedingungen, der ‚politischen Unsicherheit‘ und der ‚faktischen Verhältnisse‘“ als unerlässlich. Er spricht von „pragmatischen, auf die konkrete Situation zugeschnittenen Lösungen“, ohne freilich auch nur andeutungsweise zu sagen, wo etwaige Kompromißmöglichkeiten liegen könnten.

Der Bauernverband ist sich natürlich der Tatsache bewußt, daß der Agrarprotektionismus in seinem gegenwärtigen Ausmaß nicht den Interessen der Gesamtgesellschaft und den Forderungen der Entwicklungsländer entspricht und damit immer unhaltbarer wird. Man spielt aber weiter auf Zeitgewinn und

bietet an, den mit den Kirchen begonnenen Dialog<sup>46)</sup> zu den „noch offenen Grundsatzfragen“ fortzusetzen „und gleichzeitig durch geduldige Aufklärungsarbeit in den eigenen Reihen die Basis für eine offenere entwicklungspolitische Haltung vorzubereiten“<sup>47)</sup>.

Die Kirchen sollen an der Aufklärungsarbeit auf dem Lande mitwirken, um wenigstens eine „Politik der kleinen Schritte“ treiben zu können („aus unserer Sicht der einzig richtige Weg“).

Diese Haltung bedeutet praktisch, daß man für absehbare Zukunft nicht bereit ist, substantielle Zugeständnisse zu machen. Es erscheint hoffnungslos, von den Landwirten zu erwarten, daß sie einer weiteren Marktöffnung zustimmen. Die entscheidende Frage ist die, ob die anderen gesellschaftlichen Gruppen eine solche Taktik noch jahrelang hinnehmen werden. Es geht nicht um eine „schrankenlose Liberalisierung des Agrarhandels“, vor der Heereman warnt, sondern um substantielle, entwicklungspolitisch wichtige Teilzugeständnisse. Die Gesamtgesellschaft muß diese — nötigenfalls gegen partikularistische Interessen — durchsetzen. Es ist freilich eine spannende Frage: „Was muß noch geschehen, damit in der Agrarpolitik etwas geschieht?“<sup>48)</sup>

In dem Arusha-Programm der „Gruppe der 77“, welches auf einer Ministertagung im Februar zur Vorbereitung der fünften UNCTAD-Session (im Mai in Manila) beschlossen wurde, ist erneut die Eliminierung des Protektionismus bei Fertigwaren und *Agrarprodukten* als eine der wichtigsten Forderungen aufgestellt worden<sup>49)</sup>.

## X. Verschlechterung des Status quo?

Die Plädoyers für eine weitere Marktöffnung auf industriellem und landwirtschaftlichen Gebiet beinhalten selbstverständlich auch die These der *Offenhaltung der Märkte*, d. h. der

Erhaltung wenigstens des *Status quo*. Die insofern bestehenden ernststen Gefahren werden immer deutlicher. Eine Zeitungüberschrift

<sup>45)</sup> Constantin Freiherr Heereman, Elemente für einen entwicklungspolitischen Grundkonsens — Aus der Sicht des Deutschen Bauernverbandes, Dokument 13 des entwicklungspolitischen Kongresses.

<sup>46)</sup> S. dazu das vom Ökumenischen Arbeitskreis Kirche und Entwicklung veröffentlichte Papier: Zwischenbilanz eines Dialogs der Kirchen mit dem Deutschen Bauernverband, Bonn 1978.

<sup>47)</sup> Heereman wörtlich: „Kein Verband, auch nicht der Deutsche Bauernverband, kann eine Politik betreiben, die nicht von den Mitgliedern getragen wird. Ich spreche das hier ganz offen aus, um keine Illusionen zu wecken.“

<sup>48)</sup> So Hermann Priebe in dem in Fußnote 42 zitierten Artikel.

<sup>49)</sup> Siehe: Das Arusha-Programm der „Gruppe der 77“, in: Neue Zürcher Zeitung, Fernausgabe, 28. 2. 1979 (O. M.).

„Die Grenzen werden dicht gemacht“<sup>50)</sup> schockiert kaum noch, und man nimmt weiterhin mit Gleichgültigkeit die kontinuierliche Ausuferung des Brüsseler Protektionismus hin. Die erfindungsreichen Neo-Protektionisten arbeiten vorzugsweise mit nicht-tarifären Maßnahmen: z. B. mit problematischen Ursprungsregeln, „freiwilligen“ Exportbeschränkungsmaßnahmen bzw. „orderly marketing agreements“, Antidumpingverfahren, überspitzten Preisprüfungsverfahren und ganz allgemein mit raffiniert ausgeklügelten verwaltungsprotektionistischen Maßnahmen<sup>51)</sup>.

Der Godesberger Kongreß der beiden Kirchen hat dazu beigetragen, das Problem der Marktöffnung bzw. -Offenhaltung transparenter zu machen. Konkrete Fortschritte waren nicht erwartet und sind nicht erreicht worden. Es bleibt zu hoffen, daß der begonnene Dialog

---

<sup>50)</sup> Siehe den Artikel unter diesem Titel in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung — Blick durch die Wirtschaft vom 6. 1. 1979, welcher eine vom Bundesverband des Deutschen Groß- und Außenhandels Ende 1978 herausgegebene „Dokumentation“ zusammenfaßt. — Als Einzelbeispiel aus dieser „Dokumentation“ ist der Hinweis darauf von besonderem Interesse, daß eine Vielzahl komplizierter und diskriminierender EG-Ursprungsregeln die vom Westen stets propagierte Arbeitsteilung zwischen den Entwicklungsländern erschwert, wenn nicht verhindert.

<sup>51)</sup> Eine zusammenfassende Würdigung der Gefahren des Neo-Protektionismus bringt Bela Balassa, *New Face for Protectionism*, in: *Report-News of the World Bank Group*, Sept./Okt. 1978.

weitergeht. Die Entwicklungs- und Handelspolitiker dürfen freilich für die von ihnen zu treffenden Entscheidungen nicht auf die Ergebnisse dieses Dialogs warten. Die fünfte UNCTAD-Session im Mai d. J. in Manila wird sie auch mit dem Problem der Marktöffnung konfrontieren. Das Gesamtproblem hat in besonders kompakter Form der Präsident der Weltbank, Robert S. McNamara, im September 1978 auf der Weltbank-Jahrestagung in Washington umrissen<sup>52)</sup>: „... Unterstützung ist in erster Linie auf dem Handelssektor nötig. Gerade als die Entwicklungsländer ihre natürlichen komparativen Vorteile in bestimmten arbeitsintensiven Fertigindustrien zu entfalten begannen, erhob sich in der entwickelten Welt eine neue Woge des Protektionismus. Dies ist unangemessen und kurzsichtig zugleich, da den Entwicklungsländern dadurch die Verwirklichung der einzigen langfristigen Wirtschaftsstrategie verweigert wird, die ihre Abhängigkeit von ausländischer Unterstützung beenden kann ... Wenn die Entwicklungsländer künftig mehr Güter und Dienstleistungen aus den OECD-Ländern importieren sollen — was sie tun müssen und auch wollen —, dann muß man ihnen umgekehrt auch zugestehen, mehr in diese Länder zu exportieren, um die für ihre Importe erforderlichen Devisen zu erwirtschaften.“

---

<sup>52)</sup> Zitiert nach Udo Kollatz, *Entwicklungszusammenarbeit — Lehrstücke praktischer Politik*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 50/78.

## Das entwicklungspolitische „Kongreß-Mandat“ von 1973

### Die „Grundbedürfnisse“ der „armen Mehrheit“ in der US-amerikanischen Entwicklungsstrategie \*)

Die große Zahl von Untersuchungen über den innen- und außenpolitischen Begründungs- und Wirkungszusammenhang der amerikanischen Auslandshilfe führte bei aller Verschiedenheit der politischen Standorte und normativ-kritischen Maßstäbe zu der weitgehenden Übereinstimmung, daß im entwicklungspolitischen Interessen- und Zielkonflikt außenwirtschafts- und außenpolitische Eigeninteressen der USA den proklamierten Sinn und Zweck von Entwicklungshilfe als Hilfe zur Entwicklung der Völker der Dritten Welt überlagern und zuvörderst auf die Wahrung und Mehrung der eigenen Vorteile abzielen. „Auslandshilfe als Mittel der Außenwirtschafts- und Außenpolitik“<sup>1)</sup>; dieses auf den Buchtitel gebrachte Untersuchungsergebnis über die US-Auslandshilfe von 1945 bis 1965 liefert auch für die beiden folgenden Jahrzehnte den Hypothesenrahmen.

Es ist schon eine triviale Annahme, daß Entwicklungspolitik handfeste Interessenpolitik ist und Auslandshilfe einer kapitalistischen Weltmacht strukturell-zwangsläufig in eine weltweite politische und ökonomische Interessenkonstellation eingebunden ist, die — jenseits des entwicklungs rhetorischen Pathos auf internationalen Konferenzen — wenig Spielraum für Altruismus läßt. Diese Interessenpolitik schließt nicht den *potentiellen* Nutzen von Hilfe für die Empfänger aus, macht aber das Eigeninteresse oder das sogenannte „nationale Interesse“ des Gebers zur Richtschnur seines entwicklungspolitischen Handelns. Die Empfänger von Entwicklungshilfe — ob von Vorzugskrediten, Zuschüssen

oder Geschenken (z. B. Weizen oder Waffen) — erhalten diese nicht nach dem sozialpolitischen Maß der Bedürftigkeit, sondern nach ihrem interessenpolitischen Stellenwert für den Geber.

Entwicklungshilfe erweist sich für den Geber als ein Vielzweckutensil. Ihre Instrumentalisierung kann zunächst in einem heuristischen Bündel von Mitteln und Zwecken zusammengefaßt werden, die teils empirisch solide belegt, teils systemlogisch gefolgert, teils systemkritisch unterstellt wurden: als ein — durch Lieferbindung verstärktes — Mittel der Exportförderung, der Erschließung oder Sicherung von Absatzmärkten für Agrar- und Industrieprodukte und damit zugleich als ein staatsinterventionistisches Instrument der Arbeitsplatzsicherung und Konjunkturpolitik; als politischer und infrastruktureller Wegbereiter zu den Rohstoffreserven in der Dritten Welt; als Vorbereitung und Vehikel des privaten Kapitalextorts („pre-investment“); als Transportmittel von Kultur, Konsummustern, technischen Standards, politischen Ideologien und außenpolitischen Bindungen, die die vieldimensionale Abhängigkeit der Peripherieländer erhalten und verstärken; als Lock- und Drohmittel in der weltweiten und besonders in der Dritten Welt ausgetragenen Systemkonkurrenz<sup>2)</sup>. Diese hintergründigen Interessen, deren Mischung und Gewichtung vom konkreten Einzelfall abhängen, werden legitimatorisch sowohl gegenüber den „Empfängern“ wie gegenüber der indolenten Öffentlichkeit im eigenen Land mit Bekenntnissen zu Humanität, Solidarität und Partnerschaft überdeckt.

Dieser Beitrag will keine umfassende Analyse der strukturellen Rahmenbedingungen, Geschichte, Institutionen, Instrumente, Ziele, Erfolge und Mißerfolge der amerikanischen Auslandshilfe leisten. Im Mittelpunkt soll vielmehr die begrenztere Frage nach den politischen Hintergründen und entwicklungspoli-

<sup>1)</sup> Winfried W. Kretschmar, *Auslandshilfe als Mittel der Außenwirtschafts- und Außenpolitik*, München 1964.

<sup>2)</sup> Dieser Beitrag ist eine veränderte und gekürzte Fassung der Anfang 1979 im Weltforum-Verlag (München) erschienenen und vom Hamburger „Institut für Allgemeine Überseeforschung“ innerhalb seiner Diskussionsbeiträge zu „Weltwirtschaft und Internationale Beziehungen“ herausgegebenen Studie mit dem Titel: „Strategiewandel der amerikanischen Entwicklungspolitik?“. Dieser Studie sind wichtige Daten und Dokumente zum „Kongreß-Mandat“ beigefügt.

<sup>2)</sup> Zu diesem „Sündenregister“ der westlichen Entwicklungshilfe vgl. ausführlicher Franz Nuscheler, *Dritte Welt und Imperialismustheorie*, in: *Civitas*, Bd. 10 (1971), S. 62 ff.

tischen Wirkungen der seit 1973 gesetzlich geforderten „neuen Politik“ stehen. Die zentrale Frage ist, ob nicht nur eine neue Doktrin verkündet, sondern tatsächlich und in welcher Weise eine neue Politik durchgesetzt wurde, die wahlweise unter dem Markenzeichen des „Kongreß-Mandats“ oder der „neuen Richtlinien“ von 1973 steht. Diese Eingrenzung scheint allein deshalb sinnvoll und lohnend, weil diese „neuen Richtlinien“ hierzulande selbst in entwicklungspolitischen Fachkreisen kaum zur Kenntnis genommen wurden, obwohl die USA als westliche Führungsmacht, die allein 22 % der öffentlichen Leistungen (ODA = Official Development Assistance) aller OECD-Länder aufbringt, auch einen beträchtlichen Einfluß auf die im DAC (Development Assistance Committee der OECD) formulierte Entwicklungsstrategie haben. Die USA beanspruchen, die auf der DAC-Jahrestagung von 1977 verabschiedete Grundbedürfnisstrategie<sup>3)</sup>, die auch die Weltbank als Leitidee ihrer Kreditpolitik proklamierte, initiiert zu haben<sup>4)</sup>. Außerdem stellen sich in vergleichender Perspektive lohnende Fragen, wie z. B.: Hatte die durch die 25 „Gymnicher Thesen“ eingeleitete Revision der „Entwicklungspolitischen Konzeption der Bundesrepublik Deutschland“ ähnliche Gründe und Wirkungen wie das „Kongreß-Mandat“<sup>5)</sup>? Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit (BMZ) versuchte in einer Ende 1978 vorgelegten Synopse, die weitgehende Übereinstimmung seiner Konzeption mit der in den ILO-Grundsatzserklärungen und in der amerikanischen Auslandshilfegesetzgebung niedergelegten Grundbedürfnisstrategie nachzuweisen<sup>6)</sup>.

Das besondere Erkenntnisinteresse dieser Studie wurde durch die amerikanische Debatte über die schockierend-inhumanen „Triage“- und „Rettungsboot“-Konzepte angeregt, die in Gerüchten aus „eingeweihten Kreisen“ auch den globalstrategischen Überlegungen und Planungen Henry Kissingers unterstellt wurden. Die beiden Konzepte, auf der schicksalhaften Unausweichlichkeit zwischen dem Überleben vieler und dem Untergang aller oder der Alternative „complete justice, com-

plete catastrophe“<sup>7)</sup> aufbauend, hätten folgende entwicklungspolitische Konsequenz: Konzentration der Entwicklungshilfe auf die entwicklungsfähigen (und damit auch für Kapital und Güter aufnahmefähige) Länder, während die „Vierte Welt“ ohne Überlebenschance aus eigener Kraft (und ohne exportfähige Rohstoffe und importfähige Kaufkraft) dem Schicksal des Verhungerns überlassen oder allenfalls durch die Agrarüberschüsse der Industrieländer — solange diese noch vorhanden — über Wasser gehalten werden sollte. Die in den „neuen Richtlinien“ entwickelte und gerade auf die „arme Mehrheit“ abzielende Grundbedürfnisstrategie widerspricht konzeptionell dieser Rettungsboot-Therapie des Welternährungsproblems; eine Analyse der Verteilung der amerikanischen Entwicklungshilfe auf die einzelnen Ländergruppen könnte dagegen eine Bestätigung liefern.

### Entstehungsgeschichte des „Kongreß-Mandats“

Die Geschichte der amerikanischen Auslandshilfe nach Ablauf des Marshallplans (1949—1952) kann man in vier Phasen unterteilen. In der ersten Phase, der Laufzeit des Mutual Security Act (1953—1961), wurde Auslandshilfe vorrangig als sicherheitspolitisches Instrument der antikommunistischen Eindämmungspolitik an den Fronten des Kalten Krieges verstanden und eingesetzt<sup>8)</sup>. Die zweite Phase wurde von Präsident Kennedy nach dem Kuba-Schock mit dem Foreign Assistance Act (FAA) von 1961 und der Einrichtung der Agency for International Development (AID) eingeleitet. Sie wird — auch im enttäuschenden Ergebnis — durch die „Allianz für den Fortschritt“ symbolisiert, die eine sozialpolitische Vorwärtsstrategie konzipierte, in der Entwicklungshilfe in Verbund mit inneren Sozialreformen mehr demokratische Stabilität und politische Widerstandskraft gegen die kommunistischen Guerilla aufbauen sollte<sup>9)</sup>. Die pro-amerikanische Stabilisierung auf dem lateinamerikanischen Subkontinent war aber

<sup>3)</sup> Abgedruckt in OECD, Zusammenarbeit im Dienste der Entwicklung, Jahresprüfung 1977, Anhang II, S. 349 ff.

<sup>4)</sup> Vgl. AID, Congressional Presentation Fiscal Year 1979, Main Volume, S. 21.

<sup>5)</sup> Vgl. Franz Nuscheler, Partnerschaft oder Ausbeutung? Die Entwicklungspolitik der sozial-liberalen Koalition, in: Frank Grube/Gerhard Richter (Hrsg.), Der SPD-Staat, München 1977, S. 334 ff.

<sup>6)</sup> Vgl. BMZ-aktuell vom 6. November 1978.

<sup>7)</sup> Zusammenfassend Otto Matzke, Das Welternährungsproblem aus sozialer, ökonomischer und politischer Sicht, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 27/78, S. 5 f.

<sup>8)</sup> Vgl. Robert A. Asher, Development Assistance in the Seventies, The Brookings Institution, Washington, D. C. 1970, S. 4

<sup>9)</sup> Die Gründe für das Scheitern der „Allianz“ und die wichtigsten Forschungsergebnisse faßt gut zusammen Wolf Grabendorff, Konstanten der Lateinamerikapolitik der USA, in: Klaus Lindenberg (Hrsg.), Politik in Lateinamerika, Hannover 1971, S. 171 f.

nicht das Ergebnis von Reformen, die in zaghaften Ansätzen steckenblieben, sondern von Guerilla-Bekämpfung (auch mittels amerikanischer Militär- und Polizeihilfe oder sogenannter „technischer Hilfe“), versteckter Droh- und Sanktionspolitik (wie 1964 in Brasilien) oder offener Intervention (wie 1965 in der Dominikanischen Republik). Dieser mißlungene Versuch einer stärker entwicklungsorientierten Auslandshilfe erstickte schließlich vollends im Vietnam-Krieg.

Dieser Krieg gehört zur Vorgeschichte der durch den FAA von 1973 eingeleiteten vierten und gegenwärtigen Phase. Die Ende der sechziger Jahre im Kongreß sich verschärfende Kritik an AID und Auslandshilfe beruhte auf einem ganzen Bündel von Vorwürfen, die von verschiedenen, die beiden Fraktionen durchziehenden und übergreifenden Gruppierungen mit sehr unterschiedlichen Begründungen und Zielsetzungen vorgetragen wurden. Zwar verband die Kritiker häufig nur das Nein bei der Abstimmung, dennoch tauchen in den Parlamentsdebatten, Hearings der verschiedenen Ausschüsse und Unterausschüsse und in Untersuchungsberichten des Rechnungshofes immer wieder die gleichen Vorwürfe auf: Ineffizienz und Inkompetenz der AID, Verschwendung und falsche Vergabe der Mittel, Verschärfung der Zahlungsbilanzprobleme, Schädigung von Exportinteressen, Undank der Empfängerländer<sup>10)</sup>. Hinzu kamen kriegsbedingte Anlässe: der Mißbrauch der FAA-Programme und der AID, die im Kriegsjahr 1968 fast 27 000 Bedienstete (gegenüber 8 092 in 1977) hatte, sowie das wachsende Mißtrauen gegenüber der Nixon-Administration, die ihr Executive Privilege auch zum Verschluß von Informationen über die Verwendung von Auslandshilfe nutzte. Schließlich verband sich diese vielfältige Kritik mit der von den prominenten Senatoren Fulbright, Mansfield und Church vorgetragenen isolationistischen Kritik an der interventionistischen Weltpolizisten-Rolle der USA.

Außenministerium, AID und die entwicklungspolitischen Sponsoren im Kongreß hatten Rechtfertigungsprobleme, nachdem nicht nur die ökonomische Dividende der Auslandshilfe auszubleiben schien, sondern auch die mit ihr verbundenen politischen Hoffnungen enttäuscht wurden: nämlich die Erweiterung der außenpolitischen Einflußsphären mittels „demokratischer“, d. h. vor allem pro-amerikanischer Regierungen in der Dritten Welt. Schließlich konnten auch ihre über-

zeugten Verteidiger den augenfälligen Mißerfolg der 1. Entwicklungsdekade und der bisher praktizierten Entwicklungspolitik nicht übersehen. Diese Kritik von innen wurde durch massive Kritik von seiten der „Empfängerländer“ verstärkt. Die „Gruppe der 77“ hatte ihre Forderungen soeben lautstark auf der III. UN-Konferenz für Handel und Entwicklung (UNCTAD III) in Santiago de Chile vorgetragen, auf die die USA nicht mehr nach Art des mißverstandenen Wohltäters der Menschheit reagieren konnten, wenn sie sich nicht in den weltpolitischen Schmollwinkel zurückziehen wollten.

Die von internationalen Konferenzen, Organisationen und Kommissionen (z. B. von der Pearson Commission) nachgewiesene relative und absolute Verelendung der Dritten Welt, insbesondere ihrer ländlichen und städtischen Massen, mußte auch die bislang geradezu dogmatisch auf wirtschaftliches Wachstum fixierte Entwicklungstheorie und die daraus abgeleiteten entwicklungspolitischen Handlungskonzepte in Frage stellen. Der soziale Zustand der meisten Länder der Dritten Welt demonstrierte dramatisch den im Begriff der „developing countries“ liegenden Täuschungseffekt. Die „trickle down“-Annahme, daß das durch Kapitalspritzen von außen bewirkte Wachstum *irgendwie* zu den Massen durchsickern werde, erwies sich als Illusion und wurde zunehmend auch als solche erkannt. James Grant, einer der einflußreichsten entwicklungspolitischen „Eierköpfe“, stimmte in einer vom Overseas Development Council (ODC) verteilten Schrift den Grabgesang auf die „Durchsicker“-Theorie an<sup>11)</sup>; in Reden und Schriften des Weltbank-Präsidenten McNamara<sup>12)</sup> und in Strategiepapieren der Weltbank<sup>13)</sup> tauchte „Entwicklung von unten“ als neue Lösungsformel auf. Die Durchsicker-Illusion hätte allerdings bei einer nüchternen Analyse der Klassen- und Machtverhältnisse gar nicht aufkommen können. Weil diese Diagnose auch in der Folgezeit entweder nicht angestellt oder aus den entwicklungspolitischen Folgerungen ausgeblendet wurde, konnten die Therapien nicht einmal die Symptome von Armut kurieren. Ent-

<sup>10)</sup> Vgl. Judith Tendler, *Inside Foreign Aid*, Baltimore/London 1975, S. 49.

<sup>11)</sup> James Grant, *Growth from Below; A People-Oriented Development Strategy*, ODC, Washington, D.C. 1973; unter dem Titel: *Development: The End of Trickle Down?*, in: *Foreign Policy*, Nr. 12/1973, S. 43–65.

<sup>12)</sup> Vgl. *Die Jahrhundertaufgabe. Entwicklung der Dritten Welt*, Stuttgart 1974.

<sup>13)</sup> Vgl. World Bank, *Rural Development, Sector Policy Paper*, 1975; zur Strategie der Weltbank vgl. Rainer Tetzlaff, *Die Weltbank*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 42/78.



wicklung mußte also neu definiert und Entwicklungshilfe neu konzipiert werden.

Die Grundbedürfnisstrategie lag dabei gewissermaßen in der Luft. Die AID hatte sich nach dem Scheitern des Auslandshilfe-Gesetzes von 1971 im Senat etwas Neues einfallen lassen müssen, um die für die Erhaltung der Institution notwendige Zustimmung des Kongresses wiederzugewinnen. Es gab jetzt und später gewichtige Stimmen, die mit der Entwicklungsbürokratie die ganze Auslandshilfe abschaffen wollten<sup>14</sup>). Die AID, die weder in der kritischen Öffentlichkeit noch im Kongreß eine wirksame Lobby hat, unternahm einen solchen Rettungsversuch bereits 1972 durch eine nach Schwerpunkten gegliederte und begründete Vorlage, konnte sich aber im Office of Management and Budget, das auf der herkömmlichen Anforderung von pauschalen *loans* (zurückzahlbaren Krediten) und *grants* (verlorenen Zuschüssen) bestand, nicht durchsetzen. Die vor allem von den zuständigen Kongreß-Ausschüssen selbst beanspruchte „Kongreß-Initiative“ von 1973 war also vorbereitet<sup>15</sup>). Es konnte recherchiert werden, daß zwar 16 Mitglieder des House-Foreign Affairs Committee in einem Brief an den Präsidenten eine entwicklungspolitische Neuorientierung forderten, diese vom Overseas Development Council im Kongreß und in der Öffentlichkeit unterstützte Initiative aber auf Vorlagen aus der AID aufbaute<sup>16</sup>).

Mit dem „Kongreß-Mandat“ und den zu seiner Ausführung bewilligten Mitteln erhielt die AID, was sie wollte und brauchte: die Zustimmung des Kongresses. Die Mitwirkung des ODC an diesem Entscheidungsverfahren könnte die Vermutung stützen, daß das in seinen Aufsichtsgremien vertretene Big Business der eigentliche Drahtzieher gewesen sei, um

<sup>14</sup>) Vgl. die Aufforderung des Vorsitzenden Otto E. Passman in: Hearings Before a Subcommittee of the Committee on Appropriations, House of Representatives, 94th Congress, First Session: Foreign Assistance and Related Agencies Appropriations for 1976, Part. 2, S. 207: „Let the bureaucrats go home and get interested in the free enterprise sector. Don't keep giving wealth away. The time has come when this thing must be brought under control.“

<sup>15</sup>) Zur innerparlamentarischen Debatte von „1973“ vgl. Report of the Committee on Foreign Affairs on H. R. 9360: Mutual Development and Cooperation Act of 1973, House Report No. 93—388 sowie Committee on Foreign Relations, United States Senate: Foreign Assistance Act of 1973, Senate Report No. 93—377.

<sup>16</sup>) Vgl. Ellen Ziskind Berg, The 1973 Legislative Reorientation of the United States Foreign Assistance Policy: The Content and Context of a Change, Thesis George Washington University 1976.

sich die exportfördernden AID-Quellen nicht zu verschließen<sup>17</sup>). Aber die Summen waren nicht attraktiv genug, um die Lobbyisten der Großkonzerne auf den Plan zu rufen<sup>18</sup>). Dieser nüchterne Tatbestand paßt nicht in das Bild des staatsmonopolistischen Leviathan.

### Programmatik und Wirkungen des „Kongreß-Mandats“

Was war neu an den „neuen Richtlinien“? Senator Fulbright qualifizierte das Neue als kosmetische Operation und einen Täuschungsversuch der AID ab<sup>19</sup>). AID-Verlautbarungen und AID-Vertreter in den Kongreß-Hearings rühmten dagegen geradezu emphatisch die Weisheit des „Kongreß-Mandats“ und begannen mit „1973“ eine neue entwicklungspolitische Zeitrechnung.

Neu in der Systematik der FAA war zunächst die gezielte Mittelbewilligung für „Funktionalprogramme“ oder sektorale Schwerpunkte. Der Kongreß setzte also legislativ entwicklungspolitische Prioritäten: a) Ernährung und Landentwicklung, b) Bevölkerungspolitik und Gesundheitswesen, c) Erziehungswesen und Entwicklung des Humankapitals. Hinter dieser gesetzlichen Schwerpunktsetzung stand als „cornerstone of the 1973 legislation“<sup>20</sup>) die von AID-Strategen so genannte „Partizipationsstrategie“, die einmal Auslandshilfe an den menschlichen Grundbedürfnissen (basic human needs) der „armen Mehrheit“ (poor majority) orientieren, aber über diese Grundbedürfnisstrategie hinaus die Menschen als Entwicklungspotential aktivieren sollte. „Aiding the poor majority“: auf diese Formel brachte die AID in einer Mitarbeiterinstruktion den Sinn und die Zielsetzung des „Kongreß-Mandats“<sup>21</sup>).

Diese Partizipationsstrategie wurde — ehe Wirkungen in der Vergabep Praxis abzusehen waren — euphorisch in die Tradition der *manifest destiny* (der Idee einer göttlichen Bestimmung des amerikanischen Volkes zur kos-

<sup>17</sup>) So Steve Weissman, Auslandshilfe — Wem nützt sie? in: ders. (Hrsg.), Das Trojanische Pferd. Die ‚Auslandshilfe‘ der USA, Berlin 1975, S. 9 ff., etwas in Enthüllungsmanier.

<sup>18</sup>) Vgl. Berg, a. a. O., S. 182.

<sup>19</sup>) Sondervotum zu Senate Report No. 93—377.

<sup>20</sup>) Berg, a. a. O., S. 189.

<sup>21</sup>) Abgedruckt in AID, Implementation of „New Directions“ in Development Assistance, Report to the Committee on International Relations on Implementation of Legislative Reforms in the Foreign Assistance Act of 1973, 22. Juli 1975. Die gesetzlichen Änderungen nach 1973 sind zusammengefaßt in: Committee on International Relations of the House of Representatives, New Directions in Development Aid, Excerpts From the Legislation, Januar 1977.

mopolitischen Mission, der Welt Wohlstand und Demokratie zu bringen) gestellt, wobei allerdings diese Tradition als „the American interest in espousing and encouraging democracy“ mißverstanden<sup>22)</sup> und nicht auch als Rechtfertigungsvehikel der imperialistischen Expansion im ausgehenden 19. Jahrhundert verstanden wurde<sup>23)</sup>. Die ideologische Romanisierung des „Kongreß-Mandats“ hebt alle ökonomischen und politischen Eigeninteressen in der ausschließlichen Sorge um das Wohl der „armen Mehrheit“ in der Dritten Welt auf.

Die AID leitete aus den „neuen Richtlinien“ folgende Handlungsanleitungen ab: Konzentration der Hilfe auf Länder, „deren Entwicklungspolitik wir unterstützen und die unsere Hilfe effektiv nutzen können“; Konzentration auf Schlüsselsektoren, die den Armen zugute kommen; Bereitstellung von Schlüsselkomponenten in Entwicklungsprogrammen, die geeignet sind, breite Teile der „armen Mehrheit“ am Entwicklungsprozeß zu beteiligen<sup>24)</sup>. Die Handlungsimperative liefern nicht nur brauchbare Evaluierungsmaßstäbe für die praktizierte Entwicklungspolitik, sondern enthalten auch — etwas versteckt — aufschlußreiche politische Kautelen. Denn in der Auswahl der „Länder, deren Entwicklungspolitik wir unterstützen können“, verbirgt sich das immer praktizierte entwicklungspolitische Systemembargo.

Wenn man nur die bilaterale Wirtschaftshilfe ohne die Security Supporting Assistance (SSA) berücksichtigt, kann man vordergründig eine Konzentration und Verschiebung der entwicklungspolitischen Schwerpunkte feststellen:

Tabelle 1: „Funktionale Entwicklungshilfe“ nach 1973: Anteile in %

	1973	1974	1976
Ernährung/Landwirtschaft	26	35	61
Bevölkerungspolitik/ Gesundheitswesen	18	23	21
Erziehungswesen/ Humankapitalbildung	10	12	10
andere	46	30	8

Quelle: Development Coordination Committee, The Second Annual Report of The President Transmitted to the Congress, May 1976: Development Issues.

<sup>22)</sup> So Berg, a. a. O., S. 189.

<sup>23)</sup> Vgl. Hans-Ulrich Wehler, Der Aufstieg des amerikanischen Imperialismus, Göttingen 1974, S. 43 ff.

<sup>24)</sup> Vgl. AID, Implementation ... a. a. O., S. 7.

Diese Tabelle täuscht in mehrfacher Hinsicht. Erstens müssen die für die Funktionalprogramme reservierten Mittel in Relation zur gesamten Wirtschafts- und Militärhilfe gesetzt werden. Im Finanzjahr 1977 belief sich die Militärhilfe auf 2,191 Mrd. US-Dollar, die gesamte Wirtschaftshilfe auf 4,473 Mrd. US-Dollar, die Functional Development Assistance aber nur auf 848,1 Mio. US-Dollar<sup>25)</sup>. Mit anderen Worten: Die „neuen Richtlinien“ erreichten nur 12,7 % der Gesamtmittel. Zweitens gelang die schnelle Orientierung der Projekte an den neuen Funktionalprogrammen nur deshalb, weil teilweise nur die Etiketten getauscht wurden<sup>26)</sup>. Die Straße, Wasser- oder Stromleitung im Hinterland wurde eben nicht mehr zur Infrastruktur, sondern zur Landentwicklung gezählt. Die vom DAC-Jahresbericht 1977 für die bilaterale US-Wirtschaftshilfe von 1976 vorgenommene sektorale Aufschlüsselung ergibt ein völlig anderes Bild: nur 28 % der nach Bestimmungssektoren aufschlüsselbaren Leistungen und nur 6 % der Gesamtleistungen entfielen auf die Landwirtschaft<sup>27)</sup>. Die zwar vom Programm („nutrition“) gedeckte, entwicklungspolitisch aber höchst problematische Nahrungsmittelhilfe machte dagegen ein ganzes Viertel der Gesamtleistungen aus.

Änderungen im Sinne der „neuen Richtlinien“ sind in der Projektpolitik zu erkennen. Der Verzicht auf großdimensionierte Infrastruktur- und Industrieprojekte bewirkte tatsächlich eine Veränderung in der Zusammensetzung der geförderten Waren und Dienstleistungen. In der von AID finanzierten Warenliste von 1976 erscheinen als größte Posten: Lebensmittel mit 34,7 %, Maschinen und Ausrüstungsgüter mit 26,3 %, Düngemittel mit 9,6 %, Flugzeuge und Kraftwagen mit 8,9 %<sup>28)</sup>. Während der Gesamtexport in die Dritte Welt weiterhin zur Hälfte aus Kapitalgütern bestand, ging deren Anteil innerhalb des AID-Programms erheblich zurück: 1976 stellte diese ganze 164 Mio. US-Dollar für Maschinen und Ausrüstungsgüter zur Verfügung. Die durchschnittliche Größe der Projekte liegt nur noch bei 2—3 Mio. US-Dollar, deren höchst bürokratisierte Vergabe Großkonzerne mehr abschreckt als anreizt. Die Programmstruktur läßt freilich noch keineswegs

<sup>25)</sup> Zahlen nach AID, Implementation ... a. a. O., S. 137 ff.

<sup>26)</sup> Vgl. Tendler, a. a. O., S. 9 ... „the sector loan is, ... no more than a new way of grouping individual projects for presentation purposes“; ähnlich auch Congressional Budget Office, Bilateral Development Assistance, Background and Options, Febr. 1977, S. 21.

<sup>27)</sup> OECD, a. a. O., Tab. B 4.

den Schluß zu, daß die Partizipationsstrategie schon ihre Adressaten „im Busch“ erreicht hätte. Eine Evaluierung von 160 Projektvorschlägen für 1977 bestätigte zwar der AID, daß 32 % dieser Projekte voll und 96 % zumindest teilweise dem „Kongreß-Mandat“ entsprechen<sup>29)</sup>. Diesen Erfolgsmeldungen halten Experten und Abgeordnete jedoch entgegen, daß die „Litanei der neuen Richtlinien“ den Ärmsten der Armen nicht helfe<sup>30)</sup>.

Der Kongreß-Auftrag, Entwicklungshilfe auf diejenigen Länder zu konzentrieren, deren „Entwicklungspolitik wir unterstützen und die unsere Hilfe effektiv nutzen können“, enthält einen doppelten Vorbehalt: erstens ein politisches Systemembargo, das mit wenigen Ausnahmen (z. B. Tansania oder Guinea) vor allem die sozialistischen Länder trifft — obwohl gerade diese noch am ehesten die FAA-Auflage erfüllen, die „arme Mehrheit“ wirksam am Entwicklungsprozeß zu beteiligen. Zwar gelten Genossenschaften als förderungswürdig, aber die grundsätzlichere Frage, welche soziale und politische Ordnung der „armen Mehrheit“ mehr Partizipation, also mehr politische Mitwirkung und soziale Teilhabe am Entwicklungsprozeß ermöglichen könnte, wird umgangen. Zweitens ist die gesellschafts- und entwicklungspolitische Problematik des Effizienzvorbehalts längst durch die Wirkungen der „grünen Revolution“ offengelegt worden: Von den durch Entwicklungshilfe finanzierten Agrar-Inputs profitiert eben nicht die „arme Mehrheit“ der Kleinbauern oder gar Landlosen, sondern die Schicht der für den Markt produzierenden Erwerbsbauern („Kulaken“), die die Kredite und Zinsen für Saatgut und Düngemittel zurückbezahlen können. Eine tatsächlich auf die „arme Mehrheit“ abzielende Partizipationsstrategie steht auch angesichts der Versorgungslücke nicht so sehr vor der vordergründigen Wahl zwischen einer Kleinbauern- oder Großbauern-Strategie<sup>31)</sup>, sondern vor der sozialen Struktur- und politischen Systemfrage, wie die Produktionsverhältnisse organisiert werden müssen, um die vorhandenen Produktivkräfte optimal entfalten zu können. Die von der AID und der Weltbank propagierte

Kleinbauern-Strategie setzt auf einer sozialen Ebene über der „armen Mehrheit“ an, die in diesem Prozeß vollends proletarisiert, aus dem ländlichen Produktionsprozeß „freigesetzt“ und als Lumpenproletariat in die Slums der Städte geworfen wird.

### Kriterien und Widersprüche der Vergabepolitik nach 1973

Das AID-Motto „aiding the poor majority“ müßte zunächst eine Konzentration der Mittel auf die ärmsten Länder bewirken. Inzwischen gibt es zwar eine entwicklungspolitisch durchaus sinnvolle Sperrliste für Kapitalhilfe, auf die Länder — wie Argentinien, Brasilien, Iran, Nigeria oder Taiwan — nach Erreichen einer selbsttragenden Entwicklungsschwelle gesetzt wurden. Eine Detailanalyse der „Empfängerländer“ zeigt aber auch, daß die ärmsten Länder, genauer die 28 LLDC, 1977 gerade 7,25 % der bilateralen Wirtschaftshilfe erhielten. Der DAC-Prüfungsbericht von 1977 beklagte ausdrücklich, daß die USA „keines der beiden alternativen Ziele für die Hilfe an die am wenigsten entwickelten Länder“ verwirklicht hätten<sup>32)</sup>. Das Zuschußelement ihrer öffentlichen Leistungen an die LLDC blieb deutlich unter der DAC-Norm von 90 % (1976: 82,7 %). Außerdem zeigt der DAC-Vergleich, daß die USA (zusammen mit der Bundesrepublik und Japan) den niedrigsten Anteil von Zuschüssen (grants) an den Zusagen aufweisen, bei Zinssätzen, Laufzeiten und Freijahren im guten Mittelfeld liegen.

Man könnte aus dem niedrigen Anteil der sogenannten „Vierten Welt“ an den USAID-Programmen folgern, daß diese entgegen der proklamierten Politik außerhalb des von den USA gesteuerten Rettungsbootes bleibt, die Rettungsboot-Roßkur also schon angewandt wird. Diese Folgerung drängt sich zwar angesichts der Daten auf, wäre dennoch vorschnell. Erstens muß berücksichtigt werden, daß die LLDC überproportional an den über multilaterale Organisationen und Programme (UNDP, Sahel-Entwicklungsprogramm, Welt-ernährungsprogramm etc.) laufenden Leistungen der USA partizipieren. 1977 weist die Statistik 1 522 Mio. US-Dollar Wirtschaftshilfe für „interregionale Aktivitäten“, innerhalb des AID-Budgets immerhin 728 Mio. US-Dollar aus<sup>33)</sup>. Zweitens lebt die „arme Mehrheit“ im Weltmaßstab in den bevölkerungs-

<sup>28)</sup> AID, Total A.I.D. Commodity Expenditures During Fiscal Year 1976 by Commodity Group.

<sup>29)</sup> Vgl. R. L. Prosterman/C. A. Taylor, Grading Bureaucratic Compliance: A Briefing Paper on AID's FY 1977 Presentation to Congress, März 1976 (unveröffentlicht).

<sup>30)</sup> So der Abgeordnete Smith (Nebraska) in: Congressional Record vom 22. Juni 1977, Bd. 123, H 6310, mit Bezugnahme auf andere Kritiker der „neuen Richtlinien“.

<sup>31)</sup> Zur AID-Option vgl. Implementation, a. a. O., S. 9 ff.

<sup>32)</sup> OECD, a. a. O., S. 191.

<sup>33)</sup> Zahlen nach AID, U.S. Overseas Loans and Grants and Assistance from International Organizations, Jahresberichte von 1976 und 1977.

reichen Ländern Asiens und Lateinamerikas, die nach UNO-Kriterien nicht zu den LLDC gehören.

Initiiert durch Präsident Carter rückte das Gebot der Menschenrechte in den Mittelpunkt der entwicklungspolitischen Kongreß-Debatten und ging schließlich auch in die FAA-Gesetzgebung ein. Eine Analyse dieser Debatten und Beschlüsse zeigt aber einige enthüllende Widersprüche, die allzu leichtfertig als Spannung zwischen Gesinnungsethik und Staatsräson verniedlicht werden. Zwar wurde die Hilfe für Chile erheblich gekürzt (1975: 95,5 Mio., 1978: 6,7 Mio. US-Dollar) und gerieten neben sozialistischen Staaten (nach Kambodscha, Laos und Vietnam waren es Äthiopien, Angola und Mozambique) auch einige Folterregime (Uganda, Argentinien, Brasilien, Uruguay, Nikaragua, El Salvador und Guatemala) auf die Verbotliste, aber bei den „befreundeten Ländern“ Lateinamerikas wurde nur die Militärhilfe eingestellt. Angesichts von Kissingers „Realpolitik“ gegenüber Lateinamerika ist es aber durchaus bedeutsam, daß der ganze Subkontinent 1977 mit 49 Mio. US-Dollar nur noch ein Drittel der in den Vorjahren bewilligten Militärhilfe erhielt. Man könnte die Rechtfertigung dieser abgestuften Sanktionspolitik, daß Militärhilfe unmittelbar den repressiven Institutionen, Wirtschaftshilfe aber der unterdrückten Bevölkerung zugute komme, durchaus akzeptieren, wenn auch weniger „befreundete“ Länder unter die Ausnahmeregelung (des FAA, Sec. 116 a) fallen könnten, die „direkte Hilfe“ an die Armen auch an mißliebigen Regierungen vorbei erlaubt. Diese Klausel, die einen weiten Ermessensspielraum schafft, kommt jedoch eher Regimen zugute, die zwar kaum eine Entwicklungspolitik im Sinne der Partizipationsstrategie verfolgen, aber außenpolitisch auf dem nach Westen gerichteten Pfad der Tugend bleiben.

Aus den höchst kontroversen Kongreß-Debatten über den FAA-Entwurf von 1978 und den teils verabschiedeten, teils im Vermittlungsausschuß wegverhandelten Amendments<sup>34)</sup> geht zwar hervor, daß auch Folterregime innerhalb der „Freien Welt“ nicht mehr schlicht aus national-security-Vorwänden oder als außenpolitische „Freunde“ von Sanktionen verschont bleiben. Aber da ihnen Menschenrechtsverletzungen mehr als Betriebsunfälle denn als systembedingte Poli-

tik angelastet werden, können sie eher als sozialistische Staaten auf benevolente Nachsicht des Kongresses hoffen, für dessen Mehrheit Sozialismus, ohnehin häufig mehr durch die außenpolitische Orientierung denn durch die Produktionsverhältnisse definiert, eben die systembedingte Negation von Menschenrechten bedeutet.

Der FAA von 1978 (Sec. 113) legte nicht nur der eigenen Regierung die Verpflichtung auf, die Vergabe von Entwicklungshilfe an die Einhaltung der Menschenrechte zu binden, sondern hielt auch die US-Vertreter in den multilateralen Entscheidungsgremien an, Kredite oder Schenkungen an ein Land zu verhindern „that persists in a systematic pattern of gross violation of fundamental human rights“ (Sec. 507). Nur eine Vereinbarung zwischen dem Präsidenten und dem Vorsitzenden des House-Subcommittee on Foreign Operations, gegen multilaterale Kredite an die sieben Embargo-Länder zu opponieren, ohne diese im Gesetz zu nennen, half der Weltbank aus der Verlegenheit, mit der Zurückweisung solcher formeller Auflagen auch die bewilligten Mittel ablehnen zu müssen<sup>35)</sup>.

#### **Auslandshilfe als abhängige Variable von Außenpolitik**

Die entwicklungspolitischen Kongreß-Debatten dokumentieren die zwischen gesinnungsethischen Maximen und außen- und außenwirtschaftspolitischen Begründungen der Staatsräson schwankenden Positionen der amerikanischen Gesetzgeber; ihre Beschlüsse belegen, daß — bei flexibler Handhabung in Einzelfällen — auch die Menschenrechtspolitik in das Waffenarsenal der Systemkonkurrenz eingefügt und die Toleranzschwelle je nach Interessenlage gesenkt oder angehoben wurde. Dennoch wäre es voreilig, die von Simon G. Hanson<sup>36)</sup> für die sechziger Jahre überzeugend belegte Erkenntnis, daß Auslandshilfe nicht so sehr programmatischen Zielvorgaben folgt, sondern als eine abhängige Variable innen- und außenpolitischer Entwicklungen fungiert, einfach für die siebziger Jahre fortzuschreiben.

Viele Indizien sprechen indessen für die Einwände der Kritiker, daß sich jenseits der legitimatorischen Rabulistik nicht viel geändert habe; daß die sektoralen und regionalen Programmverschiebungen von politisch-strate-

<sup>34)</sup> Vgl. die Conference Reports in beiden Häusern, in: Congressional Record vom 19. Oktober bzw. 26. September 1977, Bd. 123, S. 17351 ff. bzw. H 10118 ff.

<sup>35)</sup> Zum Vorgang, der den Senat erheblich irritierte, vgl. Congressional Record, Bd. 123, S. 17352 ff.

<sup>36)</sup> Simon G. Hanson, Dollar Diplomacy Modern Style, Washington 1970.

gischen Interessenverlagerungen bewirkt worden seien. Die AID ist dem Außenministerium und dessen „policy guidance“ (FAA of 1973, Sec.102,7) unterstellt, sichtbar durch die Gemeinsamkeit von Domizil und Briefkopf. Die Schwerpunktverschiebungen in der regionalen Verteilung der FAA-Mittel nach 1973 sind zunächst nicht Folgerungen aus Programmänderungen, sondern Folgen des Rückzugs aus Indochina. Während im Zeitraum 1962—1974 immerhin 24,6 % der Wirtschaftshilfe und sogar 62,3 % der Militärhilfe in die statistische Region „Ostasien“ flossen, waren diese Anteile 1977 auf 6 bzw. 15 % zusammengeschrumpft. Der neue regionale Schwerpunkt, bedingt vor allem durch die Verlagerung der SSA, liegt im Nahen Osten (vgl. Tabelle 2). Mit „Security Supporting Assistance“ (s. u.) wird Außenpolitik, nicht Entwicklungspolitik gemacht.

Bemerkenswert sind der Anteilsverlust von Lateinamerika und der Anteilsgewinn von Afrika. In dieser Verschiebung drückt sich einmal die zunehmende Bedeutung des afrikanischen Kontinents im Ost-West-Konflikt sowie in der Rohstoffversorgung der USA aus; andererseits wirkte sich im sinkenden Anteil Lateinamerikas bereits das entwicklungspolitische Gebot von „1973“ aus, die ODA auf die ärmeren Länder zu konzentrieren und die Zusammenarbeit mit den reicheren Ländern im „größtmöglichen Umfang“ der privaten Wirtschaft zu überlassen (so FAA of 1973, Sec. 102,3). 10 der 12 Schwerpunktländer von US-amerikanischen Direktinvestitionen der

Dritten Welt liegen in Mittel- und Südamerika. Eine der imperialismuskritischen Kernthesen, daß Entwicklungshilfe nur den politischen Flankenschutz für Privatinvestitionen darstelle, läßt sich also nicht mehr halten.

Tabelle 3:  
Regionale Verteilung  
der Funktionalprogramme  
(Planung für 1979 in Mio. US-Dollar)

Region	Ge- samt	I	III	III	Ge- samt
Lateinamerika	245	139	40	31	455
Nahost	60	27	11	19	117
Asien	449	309	110	11	879
Afrika	204	110	45	34	393
Interregional	307	88	147	14	556
Gesamt	1 354	673	354	109	2 400

I = Food/Nutrition, II = Health/Population Planning, III = Erziehung

Quelle: AID, Congressional Presentation ... (Anmerkung 13).

### Konstanten und Veränderungen der Programme

Abgesehen von der neuen Kategorie des Funktionalprogramms, die die herkömmliche Trennung von Programm- und Projekthilfe aufhob, wurden Institutionen, Kompetenzverteilungen und Programme nicht oder kaum oder nur in Etiketten verändert. Die in der Regel durch jährliche Gesetze bewilligte Auslandshilfe muß — weil sich der Kongreß die im Bewilligungsrecht liegende Kontrolle nicht nehmen und der durchaus vernünftigen Forderung der AID nach mehr Planungsspielraum nicht nachkommen will — zunächst in die beiden Abteilungen der bi- und multilateralen Wirtschaftshilfe (Economic Assistance) und Militärhilfe (Military Assistance unterteilt werden.

Die „Wirtschaftshilfe“ als statistische und legislative Einheit, die in der DAC-Statistik als Official Development Assistance (ODA) anerkannt wird, muß wiederum untergliedert werden:

1. Die von der AID verwaltete bilaterale finanzielle und technische Hilfe, die im Finanzjahr 1977 gerade 17,8 % der gesamten Wirtschafts- und Militärhilfe oder 25,5 % der

Tabelle 2:

Regionale Verteilung  
von Wirtschafts- und Militärhilfe  
(WH = Wirtschaftshilfe,  
MH = Militärhilfe in Mio. US-Dollar)

Region	1962—1974		1975		1977	
	WH	MH	WH	MH	WH	MH
Lateinamerika	11 269	1 299	776	157	648	49
Nahost/ Südasien	14 922	9 580	1 786	600	2 396	1 438
Ostasien	12 930	26 920	735	1 234	341	353
Afrika	4 377	458	335	70	417	115
Gesamt	52 469	43 202	4 908	2 331	5 591	2 355

Quelle: AID, U.S. Overseas Loans and Grants and Assistance from International Organizations, Jahresbericht 1977.

Wirtschaftshilfe ausmachte. Von diesem Anteil müssen noch 202 Mio. US-Dollar für den eigenen Verwaltungsaufwand abgezogen werden.

2. Die ebenfalls von der AID verwaltete Security Supporting Assistance (SSA), die seit 1975 den größten Posten der bilateralen Leistungen bildet, ist kaum ein Beweis für eine „neue Politik“. Sie wird als „Entwicklungshilfe“ etikettiert, obwohl sie zu Zeiten des Vietnam-Krieges schwerpunktmäßig nach Indochina floß, nebenbei zur Finanzierung überseeischer Stützpunkte mißbraucht wurde und heute noch zur Finanzierung der UN-Friedenstruppe auf Zypern und des Stützpunktabkommens mit Spanien eingesetzt wird. 1978 gingen allein 93 % der SSA-Mittel in den Nahen Osten, schwerpunktmäßig an Israel und Ägypten, zu kleineren Teilen an Jordanien und Syrien; ein Restbetrag floß in das südliche Afrika (Sambia, Botswana), also ebenfalls in ein internationales Krisengebiet, in dem die USA vitale Interessen haben. In der von der AID dem Kongreß für das Finanzjahr 1979 zugeleiteten Congressional Presentation wird unumwunden festgelegt, daß das „SSA Programm eine unmittelbarere politische Zielsetzung als die Entwicklungshilfe“ habe<sup>37)</sup>.

3. Die drei Teile des Food for Peace-Programms nach dem Public Law 480 (von 1954), das 1977 mit einem Gesamtwert von 1,196 Mrd. US-Dollar beträchtlich den für die Funktionalprogramme bewilligten Gesamtbetrag überstieg. Der vom Landwirtschaftsministerium verwaltete Title I organisiert — meist über Privatunternehmen — den Verkauf von Agrarüberschüssen zu marktabweichenden Konditionen. Diese Verkäufe werden in der Regel mit allgemein unverbindlichen, zunehmend auch mit konkreten Auflagen zur Selbsthilfe verbunden, die vermeiden sollen, daß das „süße Gift“ der Nahrungsmittelhilfe die agrikulturnen Eigenanstrengungen der Defizitländer lähmt. Sowohl der Agricultural Trade Development Act of 1974 wie das „Findley-Humphrey-Amendment“ des International Development and Food Assistance Act of 1975 forderten eine stärkere entwicklungs-politische Verwendung der mit hohen Subventionskosten belasteten Agrarüberschüsse — durchaus mehr im Einklang mit der Grundbedarfsstrategie denn mit der Rettungsboot-Schrumpfungstherapie. Dieser „Famine Prevention and Freedom from Hunger“-Zusatz stattete die internationale Katastrophenhilfe

mit zusätzlichen Mitteln aus. Auch die gesetzliche Forderung, künftig mindestens 75 % der subventionierten Agrarexporte den am meisten von Versorgungsproblemen betroffenen Ländern vorzubehalten, paßt nicht zur grausamen Metaphorik des Rettungsbootes. 1975 gingen bereits 79 % der Title I-Agrarexporte in die MSAC-Länder, schwerpunktmäßig nach Indien, Pakistan, Bangladesh und Ägypten.

Der wesentlich kleinere und gemeinsam von Landwirtschaftsministerium und AID verwaltete Title II (1977: 459 Mio. US-Dollar) stellt karitativen Organisationen, dem Welternährungsprogramm oder UNICEF unentgeltlich Überschußprodukte zur Verfügung, finanziert Katastrophenhilfe und den Transport der Lebensmittel. Hier tritt das kommerzielle Interesse hinter das humanitäre Motiv zurück, obgleich auch die Klientel der Agrarlobby Nutznießer dieser staatlichen Aufkäufe und Schenkungen ist. Ganz so altruistisch ist aber auch dieses Programm nicht. Die amerikanischen Politiker haben angesichts des sich verschärfenden Welternährungsproblems längst den Nutzen des Überschußweizens als politische Waffe erkannt, weil die politischen Eliten in der Dritten Welt zum eigenen Überleben — neben Waffen — eher Brot als Maschinen brauchen. Auch im Food for Peace-Programm sind humanitär-karitative Motive mit handfesten außen- und außenwirtschafts-politischen Interessen verquickt, die zugleich den Exportinteressen der „grünen Lobby“ dienen. Der Jahresbericht 1977 des Landwirtschaftsministeriums bringt dieses Bündel von Motiven und Interessen in einen widerspruchsfreien Zusammenhang<sup>38)</sup>.

Unter dem neuen Title III können ab 1978 steigende Anteile (ab 1980: 15 %) aus den Erträgen des Title I für das Food for Development Program in den ärmsten Ländern eingesetzt werden.

4. Zuschüsse a) an UN-Sonderorganisationen und Programme, b) an diverse internationale Sonderprogramme (wie International Narcotics Control oder Sahel Development Program), c) Kredite an die multilateralen Finanz-

<sup>38)</sup> Department of Agriculture, The Annual Report on Activities Carried out Under Public Law 480, Februar 1977, S. 16 f.: „... the Public Law 480 program performs a vital role in giving humanitarian assistance to those stricken by disaster, enhances economic development, contributes to the development and expansion of foreign markets for U.S. agricultural commodities, and supports our foreign policy objectives around the world“; ähnlich argumentiert auch Development Coordination Committee, Policy Paper, No. 4: PL 480 Title I as Development Resource, Juni 1976, S. 6.

<sup>37)</sup> AID, Congressional Presentation, a. a. O., S. 18.

organisationen (IFIs = Weltbankgruppe, Inter-amerikanische, Asiatische und Afrikanische Entwicklungsbank).

### Bilateralität versus Multilateralität

Obwohl Sonderkommissionen und Auftragsgutachten wiederholt eine wesentliche Erhöhung der multilateralen Hilfe empfohlen hatten, blieb ihr Anteil an der gesamten Wirtschaftshilfe relativ konstant. 1977 gingen 4,8 % an internationale Organisationen und 12,6 % an die internationalen Finanzinstitutionen (IFIs). Angesichts der wachsenden Verstimmung in Öffentlichkeit und Kongreß über das militante Auftreten der Dritten Welt auf der UNO-Bühne hatte es die Regierung schwer, auf die multilaterale Karte zu setzen, obgleich sie sich zu einer Erhöhung dieser Leistungen verpflichtet hatte. 1977/78 geriet vor allem die Weltbankgruppe im Kongreß in das Kreuzfeuer der Kritik, nachdem einige Analysen die „multilaterale Mystik“ ziemlich ernüchtert hatten<sup>39)</sup>. Die Kritik an Verwaltungsaufwand und überhöhten Gehältern der „Worldbankers“, an mangelnder Effizienz, an der Nichtbeachtung der Menschenrechte und der eigenen entwicklungspolitischen Prioritäten in der Projektpolitik kulminierte in dem publizitätsträchtigen Vorwurf, daß die Verwendung von Milliarden aus der Staatskasse der Kontrolle des Kongresses entzogen sei<sup>40)</sup>. Die schärfsten und mit persönlichen Angriffen gegen den Weltbank-Präsidenten McNamara gespickten Angriffe kamen von dem Vorsitzenden des House-Subcommittee on Foreign Operations: der zweibändige „Long-Report“<sup>41)</sup> legte eine höchst polemische Abrechnung mit den Leistungen der IFIs sowohl für die Dritte Welt wie für die USA vor. Es wurde dabei gar nicht verschwiegen, daß hinter dieser Kritik auch ökonomische Eigeninteressen stehen. Es wurde nicht nur beklagt, daß die amerikanische Wirtschaft bei der Auftragsvergabe benachteiligt und mit billigen Krediten, gespeist aus der US-Staatskasse, Konkurrenten auf dem Weltmarkt ge-

fördert oder herangezüchtet würden, sondern das Repräsentantenhaus stimmte auch einem Antrag zu (dessen Kodifizierung nur durch den Senat verhindert wurde, nachdem ihm auch der Präsident zugestimmt hatte), der die Expansion der mit US-Interessen konkurrierenden Zucker-, Palmöl- und Zitrusprodukte mittels IFI-Krediten verhindern sollte<sup>42)</sup>.

Bei diesen Klagen über das Mißverhältnis zwischen Nutzen und Kosten der IFIs nahmen die Abgeordneten die Erkenntnisse einer vom hauseigenen Forschungsdienst erstellten Studie<sup>43)</sup> nicht zur Kenntnis, die nachwies, daß die Aktivitäten der „Bank der Armen“ insgesamt sogar einen positiven Einfluß auf die US-Zahlungsbilanz haben und die Verluste durch die mangelnde — durch die Dollarschwäche aber zunehmend verbesserte — Konkurrenzfähigkeit amerikanischer Unternehmen bei internationalen Ausschreibungen mehr als ausgleichen. Diese Studie wies auch darauf hin, daß viele Weltbank-Projekte an die ausländische Konkurrenz verlorengelassen, weil sie ebenso wie AID-Projekte für die US-Konzerne nicht attraktiv genug sind; sie zeigte, daß der Auftragsanteil der USA aus IBRD-Mitteln 1973 immerhin 21 %, aus IDA-Mitteln aber nur 16 % betrug. Diese Anteile, die den beträchtlichen Zahlungsbilanzvorteil des Standorts Washington nicht berücksichtigen, haben sich in den letzten Jahren wenig verändert. Bei diesem Kosten- und Nutzenvergleich übergehen die Kritiker geflissentlich auch den Tatbestand, daß der Kongreß nur noch Haftungskapital bewilligt, das nur zu kleinen Teilen abgerufen wird.

### Ende des „Pentagonismus“?

Durch den Krieg in Indochina geriet vor allen die schwerpunktmäßig dort eingesetzte Militärhilfe unter Rechtfertigungsdruck. Der DAC erkennt die verschiedenen, vom Pentagon verwalteten Programme nicht als Entwicklungshilfe an, obgleich sie in der amerikanischen Auslandshilfe-Diskussion durch den gemeinsamen Oberbegriff und die gemeinsame gesetzliche Basis ziemlich selbstverständlich zusammengezählt werden — entweder um die Hilfsbereitschaft oder um die Verschleuderung von Steuermitteln zu demonstrieren. Darüber hinaus ergänzen sich die beiden Pro-

<sup>39)</sup> Committee on Government Affairs, U.S. Participation in International Organizations, Februar 1977, No. 95—50; Congressional Budget Office, I.F.I.'s: Background and Budget Options, März 1977.

<sup>40)</sup> Vgl. die House-Debatte vom 22. Juni 1977 sowie die Senats-Debatten vom 4./5. August 1977, in: Congressional Record, Bd. 123, H 6297—6328 sowie S 13845 ff.

<sup>41)</sup> Hearings before a Subcommittee on Foreign Operations, Committee on Appropriations, House of Representatives, Foreign Assistance and Related Agencies Appropriations for 1978.

<sup>42)</sup> Zu diesem Moore-Amendment siehe Congressional Record vom 22. Juni 1977, H 6413 f.

<sup>43)</sup> Foreign Affairs Division/Congressional Research Service/Library of Congress, The United States and the Multilateral Development Banks, März 1974.

gramme, wenn man von den erklärten Zwecken und Zielen der Militärhilfe ausgeht: Stabilisierung von „befreundeten“ Regierungen gegen äußere und innere Bedrohung, Sicherung von militärischen und politischen Stützpunkten, Förderung des Waffenexports. Die Militärhilfe, die darin besteht, daß „Ausrüstungen in den USA beschafft werden, um dann an ausländische Regierungen geliefert zu werden“<sup>44)</sup>, umfaßte in den Jahren 1962—1974 immerhin 46,3 % der gesamten Auslandshilfe und überstieg damit das Budget der AID um 65 %. 1975 erhielt die AID erstmals etwas mehr, 1977 sogar deutlich mehr. Nach 1974 ist ungefähr eine Halbierung der Militärhilfe gegenüber den Vorjahren zu erkennen.

Diese Entwicklung scheint erstens der Annahme zu widersprechen, daß die Nixon-Doktrin zu einer langfristigen Steigerung der Militärhilfe führen müsse, weil die durch den Rückzug amerikanischer Truppen aus Ostasien entstandene sicherheitspolitische Lücke nur durch massive Ausrüstungs- und Ausbildungshilfe an die nationalen Armeen dieser Region geschlossen werden könne. Tatsächlich wurden die Hilfslieferungen selbst an die beiden im Sinne der Domino-Theorie am meisten bedrohten „Frontstaaten“ Thailand und Südkorea erheblich gekürzt. Zweitens scheint diese Zurückhaltung den Vorwurf zu entkräften, daß die USA mittels ihrer Militärhilfe die Militarisierung der Dritten Welt förderten, um durch die Verstärkung und bessere Ausstattung der repressiven Apparate die kooperationswilligen Eliten vor sozialrevolutionären Umwälzungen zu schützen.

Das ohnehin in Orwellschen Ängsten — wenn auch von Juan Bosch aus eigener Erfahrung — überzeichnete Schreckbild des „Pentagonismus“<sup>45)</sup> hebt vor allem dann, wenn es auf den Zusammenhang zwischen Wirtschafts- und Militärhilfe bezogen wird, völlig von der Empirie der Land-für-Land-Daten ab. Diese lassen auch nicht mehr den pauschalen Schluß zu, daß die beiden Hilfsarten „wie Zwillinge“ zusammengehören<sup>46)</sup>, nicht einmal in den Schwerpunktländern der amerikanischen Direktinvestitionen.

Der mehrfach angezeigte Widerspruch hebt sich teilweise wieder auf, wenn man die gi-

<sup>44)</sup> Ulrich Albrecht/Birgit A. Sommer, *Deutsche Waffen für die Dritte Welt*, Reinbek 1972, S. 42, amtliche US-Dokumente zitierend.

<sup>45)</sup> Vgl. Juan Bosch, *Der Pentagonismus oder Die Ablösung des Imperialismus*, Reinbek 1969.

<sup>46)</sup> So Ernst-Otto Czempel, *Das amerikanische Sicherheitssystem 1945—1949*, Berlin 1966, S. 368; ebenso Karl Heinz Pütz, *Die Außenpolitik der USA*, Hamburg 1974, S. 134 f.

gantischen Zuwachsraten des kommerziellen Waffenexports, die die SIPRI-Jahrbücher ausweisen, in die Analyse einbezieht. Unter dem Zwang wachsender Zahlungsbilanzdefizite wird das überall in der Dritten Welt vernehmbare Verlangen nach Waffen möglichst kommerziell genutzt. So ist auch innerhalb des Militärhilfe-Programms eine Verlagerung von Schenkungen zu zinsbegünstigten Verkäufen zu erkennen: Während die MAP- und MASF-Schenkungen und die kostenlose Abgabe von ausgemustertem Militärgerät eingeschränkt wurden, nahmen die Credit Sales (von 1973: 550 auf 1978: 2151 Mio. US-Dollar) erheblich zu; sie machen nach Vorausschätzungen für 1978 sogar 86 % der gesamten Militärhilfe aus. Diese Kommerzialisierung der Militärhilfe steht im Widerspruch zum FAA von 1973, der die Regierung dazu verpflichtete, die von ihr getätigten, finanzierten oder garantierten Waffenverkäufe „so bald und so weit wie möglich“ (Sec. 25) zu beschränken. Es muß auch darauf hingewiesen werden, daß ein Teil der im (auslaufenden) Food for Work-Programm angehäuften Mittel in fremden Währungen immer noch zur Finanzierung von militärischen Ausbildungsprogrammen genutzt wird.

Die expansive Rüstungsexportpolitik, die Dieter Senghaas in den globalen Zusammenhang einer „neuen internationalen Militärordnung“ stellt<sup>47)</sup>, konterkariert die Kürzungen der Militärhilfe, die letztlich nur eine andere Finanzierungsform des Waffenexports darstellt. Auch Präsident Carter, der sein Amt mit dem Versprechen antrat, die Rüstungsexporte in alle Welt zu reduzieren, konnte sich weder den autistischen Triebkräften des militärisch-industriellen Komplexes im eigenen Land noch den — aus globalen National-security-Doktrinen abgeleiteten — Zwängen der stärker denn je von beiden Supermächten mit Waffen und Militärberatern in der Dritten Welt ausgetragenen Systemkonkurrenz entziehen.

### Das immerwährende Organisations- und Koordinationsproblem

Mit der Vielfalt der Programme und Vielzahl der beteiligten Institutionen wuchsen die Koordinationsprobleme und Zielkonflikte zwischen konkurrierenden Interessen. Die Klagen über die Ungeplantheit und Effizienzschwäche sind so alt wie die Auslandshilfe; sie sind Strukturmerkmale eines auf Dezentralisierung

<sup>47)</sup> Dieter Senghaas, *Weltwirtschaftsordnung und Entwicklungspolitik*, Frankfurt/M. 1977, Kap. 9.



angelegten Entscheidungsprozesses. Es gab immer Vorschläge und Versuche der Problemlösung. Die AID, vom Gesetz mit „the responsibility for coordinating all United States development activities“ (Sec. 102,7) beauftragt, befindet sich in einer permanenten Organisationsdebatte. Sie ist mit den anderen Behörden durch eine Vielzahl von interministeriellen Koordinationsausschüssen verbunden, in denen meist das Außen-, Schatz-, Handels- und Landwirtschaftsministerium sowie das Office of Management and Budget vertreten sind: vor allem in ihnen werden Ressortinteressen in Entscheidungen umgesetzt, wobei die AID als Sachwalter des „Entwicklungsinteresses“ nicht die stärkste im Parallelprogramm der Kräfte ist. Diese Verhandlungsschwäche ist nur der organisatorische Ausdruck der Instrumentalisierung von Auslandshilfe für Interessen, die von anderen Ressorts verwaltet werden.

Der FAA von 1973 initiierte mit dem Development Coordination Committee (DCC) einen neuen Versuch, der sich bislang weitgehend in der Produktion von Berichten erschöpfte. Der Kongreß, in dem sich wiederum mehrere Ausschüsse mit Entwicklungsfragen beschäftigten, fördert längst durch sein Informationsbedürfnis, das er in die Anforderung von inzwischen 30, meist jährlich zu erstattenden Berichten umsetzte, die von ihm häufig beklagte Bürokratisierung. Er schafft zwar kraft seiner Organisationsgewalt Koordinationsgremien, verhindert aber durch die Art seiner eigenen Entscheidungsbildung, die allzu häufig auf aktuelle Anlässe oder kurzfristige Situationen reagiert, eine längerfristige Planung und wirksame Koordination; diese enden an seinem teilweise sehr eigenwillig praktizierten Bewilligungsrecht („power of the purse“). Obwohl der International Development and Food Assistance Act of 1977 dem DCC neues Leben einzuhauchen und mehr Gewicht in der entwicklungspolitischen Meinungs- und Willensbildung zu geben versuchte, verstärkte sich die Reorganisationsdebatte. Eine von der *Brookings Institution* 1977 abgeschlossene Auftragsstudie nahm ältere Organisationsvorschläge auf und empfahl die Einrichtung einer aus dem State Department ausgelagerten Development Corporation Agency, die in größerer Distanz zu bürokratisch verfestigten Interessen und initiativfeindlichen Großbürokratien mehr Spielraum für langfristiges Planen und Handeln erhalten sollte<sup>48)</sup>.

<sup>48)</sup> Vgl. Lester E. Gordon and Ass., Interim Report, An Assessment of Development Assistance Strategies, The Brookings Institution 1977.

Diese Absicht liegt auch der sogenannten „Humphrey Bill“ für den im Kongreß anhängenden *International Development Cooperation Act of 1978* zugrunde. Diese Vorlage bekräftigt und präzisiert die entwicklungspolitischen Leitlinien von 1973 und versucht, eine zu ihrer Implementierung besser geeignete Organisationsstruktur aufzubauen, vor allem durch die Schöpfung einer spezialisierten Laufbahn des *International Development Officer* (IDO)<sup>49)</sup>. Abgesehen von einer Statusaufwertung des Administrators, die das Gewicht der neu firmierten Behörde unterstreichen soll, und dieser Prestigeaufwertung des IDO gegenüber dem diplomatischen Dienst sprengt der Vorschlag jedoch die vorgegebenen Organisationsstrukturen und Kompetenzverteilungen nicht; er unterstreicht ausdrücklich die übergeordnete Richtlinienkompetenz des Außenministeriums. Ob, wann und in welcher Form diese Vorlage ohne ihren engagierten Sponsor Humphrey die legislativen Hürden nehmen wird, ist ebenso unsicher wie die erhoffte Innovationsfähigkeit einer weitgehend mit der AID identischen Behörde (IDC), die in die bestehenden Interessen- und Entscheidungsstrukturen eingebettet bleibt.

#### **Auslandshilfe in der Zahlungsbilanzklemme: das Ärgernis der Lieferbindung**

Die imposanten Summen, die die FAAs und AID-Statistiken unter dem Hilfe-Etikett ausweisen, schrumpfen beträchtlich zusammen, wenn Entwicklungshilfe sinngemäß verstanden wird. Auch unter Hinzurechnung der SSA brachten die USA 1976 nur noch 0,25 % ihres BSP für ODA auf und fielen nach diesem Berechnungsschlüssel der relativen Leistungen auf den 12. Platz der 16 OECD-Länder zurück; obwohl sie 38 % des BSP aller OECD- und OPEC-Länder erwirtschafteten, brachten sie weniger als ein Viertel der DAC-Leistungen (1976: 22 %) auf. Während die innerstaatlichen Sozialausgaben von 216 Dollar pro Kopf in 1966 auf 575 Dollar in 1976 anstiegen, fielen in demselben Zeitraum die Pro-Kopf-Leistungen für Entwicklungshilfe von 4,81 auf 1,59 Dollar zurück<sup>50)</sup>. Die USA müßten ihre ODA-Leistungen verdreifachen, um die internationale Wohlverhaltensmarke von 0,7 % des BSP zu erreichen. Aber schon die Absichtserklärung des Außenministers, die ODA in den nächsten fünf Jahren zu verdoppeln, stieß im

<sup>49)</sup> Vgl. dazu United States Senate/Committee on Foreign Relations, Section-by-Section Analysis of the Proposed International Development Cooperation Act of 1978, Februar 1978, S. 104 ff.

Repräsentantenhaus auf völliges Unverständnis. Allerdings hat die amerikanische Regierung — im Gegensatz zur Bundesrepublik, die in der DAC-Leistungsbilanz nur einen Platz vor den USA liegt — niemals die 0,7 %-Orientierungsmarke akzeptiert. Außerdem unterscheiden sich die amerikanischen Statistiken wohltuend von den BMZ-Erfolgsmeldungen, indem sie gar nicht versuchen, durch Aufrechnung des privaten Kapitalverkehrs die „Gesamtleistungen“ optisch über diese Marke zu heben — obwohl die amerikanischen Entwicklungsstrategen noch unbekümmerter Privatinvestitionen als die beste aller Entwicklungshilfe einschätzen und sich die privaten Nettoleistungen aus den USA im Jahre 1976 auf über 7,3 Mrd. US-Dollar und damit allein auf 0,42 % des BSP beliefen.

Neben den schon aufgeführten Gründen rechtfertigen sich die Kritiker im Kongreß mit der bei ihren Wählern weitverbreiteten Ablehnung von Entwicklungshilfe, die über karitative Katastrophenhilfe hinausgeht<sup>51</sup>). Wissentlich-unwillige Abgeordnete und unwisende Bevölkerung neigen in ihren gemeinsamen Vorurteilen dazu, einen Teil der heimischen Sozial-, Haushalts- und Zahlungsbilanzprobleme dem durch Auslandshilfe „hinausgeworfenen Geld“ anzulasten.

Analysen und Expertenaussagen auf den zahlreichen Kongreß-Hearings haben indessen immer wieder nachgewiesen, daß Auslandshilfe die Zahlungsbilanz der USA nicht oder allenfalls geringfügig belastet, aber die Bindung der Hilfszusagen an den Kauf teurer Güter und Dienstleistungen in den USA den Wert der Hilfe beträchtlich mindert. Mit der Verschärfung der Zahlungsbilanzkrise gewann das Schatzamt (Treasury) als Hüter der Zahlungsbilanz eine mit Vetorechten ausgestattete Schlüsselrolle bei der Vergabepolitik, sekundiert von dem um Exportförderung bemühten Handelsministerium und dem Budget Bureau: das Schatzamt — und nicht die AID, die sich gegenüber dem Interessenkartell von Treasury und Commerce nicht durchsetzen kann — bestimmt die Projektpolitik<sup>52</sup>). Diesem Interessenkartell geht es nicht um „Hilfe zur Entwicklung“, sondern um die Sanierung von Handels- und Zahlungsbilanzen.

Die Lieferbindung wurde trotz aller DAC-Mahnungen fortgesetzt, obwohl Auftragsstudien gezeigt haben, daß selbst bei ihrer einseitigen Aufkündigung etwa die Hälfte, bei

reziproker Aufhebung in allen DAC-Ländern sogar fast zwei Drittel der ODA-Kredite als Aufträge in den USA verbleiben würden<sup>53</sup>). Selbst Mittel, die nicht direkt durch Verkäufe zurückfließen, müssen der Zahlungsbilanz nicht verloren gehen, weil sie über Drittländer wieder in die USA zurückkehren können. Wenn man neben der verbesserten Konkurrenzfähigkeit aufgrund der Dollarabwertung auch noch den „responding effect“ berücksichtigt, der durch zusätzliche Kaufkraft in den „Empfängerländern“ vermehrte Nachfrage nach US-Gütern bewirkt, wird der Zahlungsbilanzverlust auch bei Nichtbindung weiter verringert. In den vergangenen Jahren sorgte die praktizierte Lieferbindung dafür, daß etwa 70 % der Wirtschaftshilfe für amerikanische Güter und Dienstleistungen ausgegeben und sogar 97 % der von AID finanzierten Güter in den USA gekauft wurden. Die noch verbleibende Lücke zwischen Abfluß von Mitteln und ihrem direkten oder indirekten Rückfluß durch Aufträge wird durch die jährlich steigenden Rückzahlungen von Krediten und Zinsen (1976: etwa 450 Mio. US-Dollar) mehr als geschlossen. Die Zahlungsbilanzprobleme rühren also nicht von der Auslandshilfe her, liefern aber ein wirksames Argument für deren exportfördernden Einsatz.

### **Auslandshilfe als Exportförderungs- und Rohstoffsicherungsinstrument: kreißende Berge der Imperialismustheorien**

Die Imperialismuskritik war sich darin einig, daß westliche Entwicklungshilfe „nie etwas anderes als eine neue Form von Auspowerrung“ sein kann; sie führte allenfalls einen Streit darüber, ob dieser Imperialismus noch ein „Vehikel des ökonomischen Prozesses“ sei oder schon dem „Primat der Politik im Neokolonialismus“ folge<sup>54</sup>). Weitgehender Konsens bestand auch darüber, daß nicht nur die Dritte Welt von kapitalistischen Metropolen abhängig sei, sondern auch diese selbst zum eigenen Systemüberleben auf die ungleichen, deshalb imperialistischen Kapital- und Handelsbeziehungen mit der Dritten Welt angewiesen seien. Aus privatem Profittransfer und Schuldendienst für öffentliche Kredite, Terms of Trade-Verlusten und Wertminderung durch Lieferbindung zusammengestellte

<sup>50</sup>) Nach Gordon, a. a. O., Anhang I-11.

<sup>51</sup>) Vgl. John E. Rielly (Hrsg.), *American Public Opinion and U.S. Foreign Policy 1975*, Chicago 1975.

<sup>52</sup>) Vgl. Tendler, a. a. O., S. 44 ff.

<sup>53</sup>) Vgl. Robert L. Slighton/David S. C. Chu/Richard V. L. Cooper, *The Effect of Untied Development Loans on the U. S. Balance of Payments. A Report Prepared for AID, The Rand Corporation, Juni 1972*, S. VII f.

<sup>54</sup>) Zusammenfassend Franz Nuscheler, a. a. O., S. 69.

Bilanzen der Ausbeutung veranschaulichten diese Annahmen. Allerdings nahmen die imperialismustheoretischen Ableitungen und Folgerungen gelegentlich simple Größenordnungen nicht zur Kenntnis.

Natürlich hat die amerikanische Geschäftswelt das Interesse, möglichst viele Vorteile aus den FAA-Programmen zu ziehen. Aber — und darauf wurde schon wiederholt hingewiesen — das Volumen dieser Programme und besonders des AID-Budgets ist zu klein, um die im Auslandsgeschäft tätigen Großkonzerne sonderlich zu interessieren, obgleich sie (d. h. Firmen mit mehr als 500 Beschäftigten) drei Viertel des von AID finanzierten Güterexports abwickeln. Auch kleinere Unternehmen ziehen die weniger bürokratisierte Kreditfinanzierung durch die Import-Export-Bank vor. Die AID finanzierte 1976 Warenexporte im Umfang von genau 602,206 Mio. US-Dollar (1977: 757,311)<sup>55)</sup> — bei einem Gesamtexport in die Dritte Welt von 40,372 Mrd. US-Dollar bzw. von 115 Mrd. US-Dollar in die ganze Welt. Wenn sich in dieses staatlich subventionierte Geschäft etwa 2 500 Unternehmen teilen, bleiben selbst bei ungleicher Größenordnung der Aufträge keine attraktiven Angebote übrig.

Noch immer bezieht sich die Diskussion über den exportfördernden Einsatz der amerikanischen Auslandshilfe auf Zahlen aus dem Jahre 1965, die auch hierzulande, vermittelt durch die Übersetzung von Harry Magdoffs „Zeitalter des Imperialismus“<sup>56)</sup>, in die Imperialismuskritik eingingen. Es konnte damals nachgewiesen werden, daß 24,4 % der Exporte von Stahlprodukten, 30,4 % der Düngemittel, 29,5 % der Eisenbahnausrüstungen oder 9,6 % der Gummiwaren durch AID-Kredite finanziert wurden<sup>57)</sup>. Vergleicht man für das Jahr 1976 den von AID finanzierten Warenexport mit den Gesamtexporten, so ergibt sich ein ziemlich anderes Bild: Sie finanzierte 4,4 % der Gesamtexporte von Eisen und Stahl, 5,2 % von Maschinen und Ausrüstungsgütern, 7,4 % von Chemikalien und Düngemitteln, 5,9 % von Flugzeugen/Teilen. Noch aussagekräftiger ist folgendes Verhältnis: Sie finanzierte nur 1,5 % der Gesamtexporte in die Dritte Welt. Diese Zahlen, zu denen freilich noch die wesentlich umfangreicheren *Title I*-Verkäufe und militärischen *Credit Sales*

(von zusammen 2 344 Mio. US-Dollar in 1976) sowie die von den IFIs finanzierten Exporte hinzugerechnet werden müssen, belegen zwar den exportfördernden Nutzen und Einsatz der Auslandshilfe, rücken aber Proportionen zu recht.

Ein internationaler Vergleich der Exportquoten und Rohstoffbestände, besonders zwischen den USA und der Bundesrepublik, deutet auf eine relativ geringe Außenorientierung und -abhängigkeit der amerikanischen Wirtschaft hin. Dieses Bild der weltmarkt-unabhängigen oder gar potentiell autarken Weltmacht entsprach aber niemals und entspricht immer weniger der Wirklichkeit. Dies gilt für die Rohstoffversorgung ebenso wie für die Handels- und Kapitalbeziehungen, nicht nur zum „homogenen Milieu“ der kapitalistischen Industriestaaten, sondern auch und gerade für die Beziehungen zur Dritten Welt, die im Zeichen der weltweiten Systemkonkurrenz nicht nur dem unmittelbar ökonomischen Bedarfskalkül, sondern auch dem langfristig angelegten Interesse nach Systemerhaltung unterliegen. Ökonomische Interessen verbinden sich mit politischen Zielsetzungen, und Auslandshilfe hat beiden zu dienen, weil sie sich wechselseitig bedingen.

Man kann aus den Statistiken des Department of Commerce ablesen, daß auch die USA von der Dritten Welt abhängig sind. Diese nahm 1976 immerhin 35 % der US-Exporte auf und lieferte — allerdings durch die Olimpote verzerrt — 47 % der Importe. Zwischen 1965—1973, also vor der starken Verteuerung der Olimpote, erwirtschafteten die USA 90 % ihres Handelsüberschusses im Austausch mit der Dritten Welt, die nicht nur Rohstoffe, sondern zunehmend auch Fertigwaren in die USA exportiert. 1974 kamen bereits 20 % der importierten Fertigwaren aus der Dritten Welt, davon allerdings allein zwei Drittel aus vier Ländern: Mexiko, Taiwan, Hongkong, Südkorea<sup>58)</sup>. Während diese Güter durch Eigenproduktion ersetzt werden könnten, gilt dies nicht für Rohöl und eine Reihe weiterer Rohstoffe (Chrom, Bauxit, Mangan, Zinn, Zink, Silber, Wolfram und Erz), die vorwiegend aus der Dritten Welt eingeführt werden müssen<sup>59)</sup>.

<sup>58)</sup> Department of Commerce, U.S. Trade with the Developing Economics: The Growing Importance of Manufactured Goods, Office of Economic Research, Juni 1975, S. 2.

<sup>59)</sup> Vgl. Council on International Economic Policy, Critical Imported Materials, Washington D.C. 1975; Development Coordination Committee, The Second Annual Report of The President Transmitted to the Congress: Development Issues, May 1976, Kap. V.

<sup>55)</sup> Nach AID-Quellen.

<sup>56)</sup> Harry Magdoff, Das Zeitalter des Imperialismus. Die ökonomischen Hintergründe der US-Außenpolitik, Frankfurt/M. 1970, S. 113 f.

<sup>57)</sup> Charles D. Hyson/Alan M. Strout, Impact of Foreign Aid on U.S. Exports, in: Harvard Business Review, Januar/Februar 1968, S. 71.

Bezeichnenderweise hat der AID-Administrator seinen Mittelanforderungen für 1979 diese Rohstoffabhängigkeit vorangestellt, um die Abgeordneten auf die politische und ökonomische Notwendigkeit von Auslandshilfe als Instrument der weltweiten Rohstoffsicherungspolitik einzustimmen.

Diese Daten kennzeichnen die Rahmenbedingungen für die Auslandshilfe. Sie selbst kann diese Rahmenbedingungen beeinflussen, aber kaum mehr als marginal oder flankierend, als kurzfristig wirksames konjunktur- und beschäftigungspolitisches Steuerungsinstrument eingesetzt werden. Amerikanische Konjunkturprogramme haben, um überhaupt Wirkung zu erzielen, Dimensionen, neben denen das AID-Programm wie ein Tropfen auf den heißen Stein erscheint. Auslandshilfe ist ein zusätzliches, aber nicht einmal ein wesentliches Element im staatsinterventionistischen Instrumentarium; ein Element, das von Imperialismus- und Krisentheorien überbewertet wird. Dies gilt für die USA ebenso wie für die Bundesrepublik.

Die Entwicklungspolitik der kapitalistischen Metropole USA ist Rohstoffsicherungs- und Exportförderungspolitik, die vor allem den eigenen Wohlstand mehrt — und sicherlich einige Krümel zu der „armen Mehrheit“ durchsickern läßt, aber sie ist als „staatsmonopolistisch geförderter Kapitalexport“ nicht das krisenheilende Lebenselixier dieser „dominanten Ökonomie“; sie präpariert, flankiert und protegert ökonomisch und politisch die Operationen des Privatkapitals, aber sie ist nicht der vom Monopolkapital bediente staatsmonopolistische „big stick“ des Neoimperialismus. Eine Imperialismuskritik, die an der Auslandshilfe ansetzt, greift ohnehin zu kurz, weil sie nicht internationale Strukturen, sondern nationale oder teilweise multilateralsierte Instrumente kritisiert.

### Schlußfolgerungen

Aus der Analyse und Interpretation der Wirkungen des „Kongreß-Mandats“ von 1973 kann man folgern, daß hinter einer entwicklungsprogrammatischen Rhetorik mit neuen Begriffen zwar ein revidierter Entwicklungsbegriff und einige Korrekturen an Programmen und Vergabebedingungen zu erkennen waren, aber durch die „neuen Richtlinien“ keine neue entwicklungspolitische Richtung eingeschlagen wurde. Also doch nur alter Wein in neuen Schläuchen? Dieser Schluß wäre unfair, weil die über die Grundbedürf-

nisstrategie hinauszielende Partizipationsstrategie innovativ war.

Dieses zwischen außenpolitische und außenwirtschaftliche Interessen eingekleitete „Entwicklungsinteresse“ war jedoch nicht nur organisatorisch zu schwach, weil sich die AID gegen die „vested interests“ von Treasury und Department of Commerce (sowie des Landwirtschaftsministeriums beim *Food for Peace*-Programm) nicht durchsetzen konnte, sondern drang weder diagnostisch noch therapeutisch zu den Wurzeln der Unterentwicklung vor. Dies ist jedoch keine Schuldfrage, sondern eine Systemfrage.

Die „dominante Ökonomie“ der USA, die Vorteile aus der ungleichen Kosten- und Nutzenverteilung der bestehenden Weltwirtschaftsordnung zieht, müßte nicht nur diese Vorteile, sondern auch das System, das sie hervorbringt, in Frage stellen. Das zwanghafte Interesse, dieses vorteilhafte System zu erhalten, konditioniert auch die entwicklungspolitischen Optionen. Diese Annahme liefert auch eine Teilantwort auf die Frage, ob die „neuen Richtlinien“ als eine Gegenstrategie zu den Forderungen der Dritten Welt nach einer Neuen Weltwirtschaftsordnung konzipiert wurden. Der Zeitpunkt, in dem sie formuliert wurden, d. h. die politische Verschärfung des Nord-Süd-Konflikts, legte den Entwicklungsstrategen zumindest nahe, mit einem verheißungsvollen Konzept der „Gruppe der 77“ den Wind aus den Segeln zu nehmen, mit anderen Worten, mit der Grundbedürfnisstrategie, die Hilfe für die „arme Mehrheit“ verspricht, ohne den reichen Minderheiten im eigenen Land und in der Dritten Welt weh zu tun, die Forderung nach einer internationalen Systemveränderung zu unterlaufen.

Sicherlich verband sich diese taktische Komponente mit der Einsicht in die Erfolglosigkeit bisheriger Rezepte, die die dramatische Vergrößerung der Ernährungslücke nicht verhindern konnten; diese trifft vor allem die „arme Mehrheit“, die außer dem Hunger nichts zu verlieren hat. Der Verdacht, daß bei einer globalen Neuaufgabe des „Morgenthau-Plans“ nun die Industrialisierung der Dritten Welt verhindert werden soll, konnte bei den Adressaten der „neuen Politik“ nur deshalb aufkommen, weil trotz aller Bekenntnisse zum „Nord-Süd-Dialog“ oder zur „Partnerschaft“ Entwicklungsstrategien eben nicht dialogisch entwickelt werden.

Wenn und weil sich die beiden Strategien nicht ergänzen, sondern alternativ gegenüberstehen, ist der weltweiten Armut nicht beizu-

kommen. Paul Streeten hat überzeugend begründet, daß nur ihre Kombination ihre jeweiligen Mängel und Fehlperspektiven ausgleichen könnte. Denn eine nur auf die Verbesserung der Lebensbedingungen der „armen Mehrheit“ abzielende Grundbedürfnisstrategie, die in selektiven Wohlfahrtsprogrammen verkümmern müßte, könnte ebensowenig das Strukturproblem der Armut lösen wie eine nur auf die Verbesserung der Austauschbeziehungen hinzielende Neue Weltwirtschaftsordnung, die nur einzelnen Ländergruppen, und dort den Exportproduzenten, nützen würde: „Ein ‚Grundbedürfnisprogramm‘, das nicht auf der Eigenständigkeit und auf der Selbsthilfe der Regierungen aufbaut, würde Gefahr laufen, zu einer globalen Wohltätigkeitsaktion zu degenerieren. Eine Neue Internationale Wirtschaftsordnung, die sich nicht um die Grundbedürfnisse kümmert, wird weiterhin Ressourcen von den Armen in den reichen

Ländern zu den Reichen in den armen fließen lassen.“<sup>60)</sup>

Die „neuen Richtlinien“ konnten bisher auch zu dieser „globalen Wohltätigkeitsaktion“ nur einen minimalen Beitrag leisten, weil sie keine vermehrten Anstrengungen aktivierten; sie blieben also auch hinter ihrem eigenen Anspruch zurück. Man kann ihnen einräumen, etwas Neues gewollt zu haben, muß ihnen aber absprechen, viel Neues bewirkt zu haben; sie brachten mehr für die Adressaten im eigenen Land und für die AID denn für die „arme Mehrheit“ in der Dritten Welt etwas Neues.

---

<sup>60)</sup> Paul P. Streeten, Ein Zielkonflikt? Grundbedürfnisse und Neue Weltwirtschaftsordnung, in: Forum Vereinte Nationen, Juni-Juli 1978; ähnlich argumentiert auch Bassam Tibi, Die feudalistische Weltordnung und die Neue Internationale Wirtschaftsordnung, in: Die Neue Gesellschaft, 1978/79, S. 724 ff.

## Abkürzungen

AID bzw. USAID	Agency for International Development (US-amerikanische Entwicklungsbehörde)
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit
BSP	Bruttosozialprodukt
DAC	Development Assistance Committee der OECD (Entwicklungshilfe-Ausschuß der OECD)
DCC	Development Cōordination Committee (1973 begründeter Ausschuß zur Koordination der amerikanischen Entwicklungspolitik)
FAA	Foreign Assistance Act (in der Regel jährliche Auslandshilfe-Gesetze)
IDA	International Development Association (Finanzorganisation der Weltbank-Gruppe)
IDC	International Development Corporation (geplanter Name für reorganisierte AID)
IFIs	International Finance Institutions (Weltbankgruppe, regionale Entwicklungsbanken)
ILO	International Labour Organisation (Genf)
LDCs	Less Developed Countries („Dritte Welt“)
LLDCs	Least Developed Countries („Vierte Welt“)
MAP	Military Aid Program (bestehend aus mehreren Einzelprogrammen)
MSAC	Most Seriously Affected Countries (UN-Kategorie zur Gruppierung der am meisten von Exportpreisschwankungen, Preiserhöhungen für Erdöl, Strukturproblemen etc. betroffenen Entwicklungsländern)
ODA	Official Development Assistance (von der OECD als Entwicklungshilfe anerkannte öffentliche Leistungen an Entwicklungsländer)
ODC	Overseas Development Council (private Organisation von entwicklungspolitischen Interessen, vor allem des amerikanischen Big Business)
OMB	Office of Management and Budget (Behörde für Planung und Koordination des US-amerikanischen Haushalts)
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (der 16 westlichen Staaten inkl. Japan)
SSA	Security Supporting Assistance (der größere Teil der US-amerikanischen „Wirtschaftshilfe“)
Title I—III	Programme der US-amerikanischen Nahrungsmittelhilfe (nach dem mehrfach geänderten Public Law 480 von 1954)
UNCTAD	UN-Konferenz für Handel und Entwicklung (die sog. „Welthandelskonferenz“ mit einer permanenten Organisation in Genf)

## **Konrad Seitz: Die internationale Rohstoffpolitik. Rückblick und Ausblick**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 17/79, S. 3—15

Die Ölkrise 1973 leitete eine Periode der Nord-Süd-Politik ein, in deren Zentrum Rohstofffragen standen.

Der Beitrag geht aus von den Problemen, die sich für die Entwicklungsländer aus der Abhängigkeit von Rohstoffexporten ergeben. Er zeichnet dann die internationale Rohstoffpolitik der letzten fünfeinhalb Jahre nach: von der Kartellstrategie der Dritten Welt (Oktober 1973—Mitte 1975) über die UNCTAD IV-Resolution für ein Integriertes Rohstoffprogramm (Mai 1976) bis hin zur Grundsatzvereinbarung über einen Gemeinsamen Fonds (März 1979).

Der Beitrag sucht dann die Risiken abzuschätzen, die mit Rohstoffausgleichsvereinbarungen nach dem Modell des Integrierten Programms verbunden sind, analysiert die Gewinne, die eine erfolgreiche Stabilisierung der Rohstoffpreise den Entwicklungsländern und der Weltwirtschaft als ganze brächte.

In einem Ausblick werden die Themen aufgeführt, die in der Rohstoffdiskussion nach UNCTAD V neue, zusätzliche Schwerpunkte sein dürften: Erlösstabilisierung, Rohstoffverarbeitung in den Entwicklungsländern und — von den westlichen Industrieländern in den Dialog einzuführen — Rohstoffinvestitionen in der Dritten Welt.

Den Abschluß bildet die Feststellung: Die alte Rohstoffordnung, unter der einige Dutzend westlicher Bergbaukonzerne die effiziente Versorgung der Weltwirtschaft sicherten, existiert nicht mehr. Die Aufgabe der Rohstoffversorgung läßt sich künftig nur innerhalb einer neuen Rohstoffordnung lösen, die auch den Interessen der Entwicklungsländer angemessene Rechnung trägt und deshalb von ihnen als legitim anerkannt und mitgetragen wird. Eine solche Teilordnung in dem auch psychologisch so wichtigen Rohstoffbereich könnte ein wesentlicher Schritt zu einer umfassenden Ordnung der Nord-Süd-Kooperation sein, in der alle Beteiligten Verantwortung übernehmen für die gemeinsamen Ziele des stabilen Wachstums und der beschleunigten Entwicklung in der Weltwirtschaft.

## **Otto Matzke: Entwicklungspolitik als gesamtgesellschaftliche Aufgabe. Die Verflechtung mit der Dritten Welt und die Öffnung der Märkte**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 17/79, S. 16—29

Entwicklungspolitik setzt einen weitgehenden Konsens breiter Schichten der Bevölkerung und ihrer gesellschaftlichen Gruppen sowie der Parteien voraus. Das gilt insbesondere für entwicklungspolitisch wirksame Maßnahmen, welche über die Kapital- und technische Hilfe hinausgehen. Das Hauptbeispiel für solche Maßnahmen stellt der Abbau von Einfuhrschranken dar, da er Opfer an eigener Produktionsstruktur beinhaltet und daher Arbeitnehmer, Unternehmer und Landwirte in ihrer Existenzgrundlage bedrohen kann.

Das Problem der Marktöffnung ist unter dem Aspekt der globalen Interdependenz der armen und der reichen Länder zu sehen: Einerseits stellt der Wohlstand der Industrieländer eine unerläßliche Voraussetzung für jede Hilfe an die Dritte Welt dar. Andererseits ist aber auch ein unaufhaltsamer Prozeß zunehmender Abhängigkeit der reichen Länder von den armen in Gang gekommen, so daß manche Forscher bereits vom „Süden als Wachstumsmaschine“ sprechen.

In einer marktwirtschaftlich, aber mit dem Korrektiv des Sozialen gesteuerten Weltwirtschaft stellt die Forderung der Entwicklungsländer auf Marktöffnung die berechtigteste aller Forderungen dar.

Weitergehende Marktöffnung setzt insbesondere den Konsens der Gewerkschaften voraus. Diese haben sich zwar aus Solidarität zu den Entwicklungsländern ausdrücklich zur Liberalisierung des Handels bekannt, fordern aber die Einhaltung eines „Minimums an gerechten Arbeitsnormen“ seitens der exportierenden Entwicklungsländer. Diese Forderung soll durch Vereinbarung von „Sozialklauseln“ durchgesetzt werden.

Die führenden Politiker aller Parteien plädieren für eine Politik weiterer Marktöffnung („Verkaufen kann man nur, wenn andere auch kaufen können“), verkennen aber nicht die Notwendigkeit eines ständigen, mit Opfern verbundenen Strukturwandels.

Besondere Schwierigkeiten für eine weitere Marktöffnung bestehen auf dem Gebiet der Landwirtschaft.

**Franz Nuscheler: Das entwicklungspolitische „Kongreß-Mandat“ von 1973. Die „Grundbedürfnisse“ der „armen Mehrheit“ in der US-amerikanischen Entwicklungsstrategie**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 17/79, S. 30—46

Die US-amerikanische Entwicklungspolitik steht seit dem Auslandshilfe-Gesetz von 1973 unter dem Gebot „neuer Richtlinien“ und unter dem Anspruch einer „neuen Politik“. Mit „1973“ begann in den USA eine neue entwicklungspolitische Zeitrechnung. Das sogenannte „Kongreß-Mandat“ (von 1973) verpflichtete die Agency for International Development (AID) auf eine Politik für die „Grundbedürfnisse“ der „armen Mehrheit“ in der Armen Welt. Die OECD erklärte 1977 diese „Grundbedürfnisstrategie“ zur gemeinsamen Richtlinie der westlichen Entwicklungshilfepolitik. Die Studie untersucht, wie es zur entwicklungsprogrammatischen Wende von 1973 kam und wieweit die „Litanei der neuen Richtlinien“ tatsächlich zur Richtschnur des entwicklungspolitischen Handelns der AID wurde. Sie zeigt Veränderungen in den Programmen und regionale Schwerpunktverlagerungen und kommt zu dem wenig ermutigenden Ergebnis, daß das „Kongreß-Mandat“ zwar etwas Neues wollte, aber für die „arme Mehrheit“ in der Dritten Welt wenig Neues bewirkte. Die außen- und außenwirtschaftspolitischen Interessen der USA verhindern eine wirklich entwicklungsorientierte Entwicklungspolitik, ganz abgesehen von der mangelnden Bereitschaft in Kongreß und Öffentlichkeit, mehr in eine Aufgabe zu investieren, deren politische und wirtschaftliche Dividende unsicher ist. Die Studie weist auch nach, daß die mit AID-Daten gefütterte Imperialismuskritik hierzulande gelegentlich neuere Entwicklungen und simple Größenordnungen nicht zur Kenntnis nimmt.