

aus
politik
und
zeit
geschichte

beilage
zur
wochen
zeitung
das parlament

Bernhard May
Die Entwicklungspolitik
der Reagan-Administration

Alfred Kraft
Der Außenhandel
der Entwicklungsländer

Hans-Günther Assel
Entwicklungspolitik
als Aufgabe
politischer Bildung

ISSN 0479-611 X

B 49/84
8. Dezember 1984

Bernhard May, Dr. rer. pol., Dipl.-Volkswirt, geb. 1952; Studium der Volkswirtschaft und Politischen Wissenschaft an den Universitäten Mannheim, Köln und Pennsylvania, USA; seit 1978 Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Forschungsinstitut für Politische Wissenschaft und Europäische Fragen der Universität zu Köln; seit September 1983 zur Bearbeitung eines Forschungsprojektes als Guest Scholar bei The Brookings Institution in Washington, D. C.

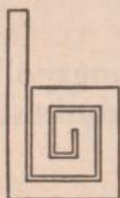
Veröffentlichungen u. a.: Kosten und Nutzen der deutschen EG-Mitgliedschaft (Schriften des Forschungsinstituts der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik e. V., Bonn), Bonn 1982; Das agrarpolitische Dilemma der Europäischen Gemeinschaft, in: Gegenwartskunde, 2/1983; Ein Revitalisierungsprogramm für die Europäische Gemeinschaft, in: Europa-Archiv, 6/1983.

Alfred Kraft, Dr. rer. pol., Dipl.-Volkswirt, geb. 1948; Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Südasien-Institut der Universität Heidelberg, Abteilung Entwicklungsökonomie.

Veröffentlichungen u. a.: Zus. mit B. Knall/N. Wagner/W.-P. Zingel, Länderstudie Pakistan, Heidelberg 1979; ASEAN — wirtschaftliche Kooperationsbestrebungen und ihr Realisierungsstand, Bonn 1980; Aspekte der wirtschaftlichen Integration zwischen Entwicklungsländern. Das Beispiel der ASEAN, Diss., Wiesbaden 1982, (Beiträge zur Südasienforschung, Bd. 68); EG-Entwicklungspolitik und die ASEAN-Staaten, in: Auslandskurier/Diplomatischer Kurier, (1982) 4.

Hans-Günther Assel, Dr. phil., Dr. oec., geb. 1918, Professor für Politikwissenschaft an der Erziehungswissenschaftlichen Fakultät der Universität Erlangen-Nürnberg.

Veröffentlichungen u. a.: Demokratie, Ideologie, Frieden als Probleme politischer Bildung, Frankfurt 1979; Zur Ortsbestimmung politischer Bildung in der Bundesrepublik Deutschland. Reflexionen über neuere Denkansätze politischer Erziehung, Frankfurt 1981; Über Hauptprobleme politischer Bildung in der Bundesrepublik Deutschland. „Veränderung“ als Leitmotiv politischer Bildungstheorie, Frankfurt 1983; Politische Pädagogik im Wandel der Zeit. Über Probleme politischer Erziehung in Deutschland im 20. Jahrhundert, Frankfurt 1983.



Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung,
Berliner Freiheit 7, 5300 Bonn 1.

Redaktion: Paul Lang, Dr. Gerd Renken, Karl-Heinz Resch,
Rüdiger Thomas (verantwortlich), Dr. Klaus W. Wippermann.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleischstraße 62—65, 5500 Trier, Tel. 06 51/460 40, nimmt entgegen

- Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;
- Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT einschließlich Beilage zum Preis von DM 14,40 vierteljährlich einschließlich Mehrwertsteuer; bei dreiwöchiger Kündigungsfrist zum Quartalsende;
- Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von DM 6,50 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 Entwicklungspolitik der Reagan-Administration

I. Der Anspruch: Eine neue amerikanische Entwicklungspolitik

Die Reagan-Regierung trat im Januar 1981 mit dem Anspruch an, eine neue Entwicklungspolitik zu verfolgen. Die entwicklungspolitischen Ausgaben sollten um bis zu 30 Prozent gekürzt werden, auf keinen Fall aber weiter zunehmen. Weiterhin sollte die multilaterale Entwicklungshilfe zugunsten der bilateralen gekürzt und die Sicherheitshilfe zu Lasten der Wirtschaftshilfe erhöht werden. Entwicklungspolitik sollte nicht mehr als spezielle Außenpolitik betrieben, sondern der allgemeinen Außenpolitik nachgeordnet werden. Zudem sollten die neuen wirtschaftspolitischen Vorstellungen der Reagan-Regierung (Reaganomics) auch bei der Entwicklungspolitik beachtet werden.

Dies waren die wichtigsten Zielsetzungen für eine neue Entwicklungspolitik. Die Reagan-Regierung kam jedoch nicht mit einer ausgearbeiteten entwicklungspolitischen Vorlage nach Washington, sondern mit neuen Prioritäten, Vorstellungen und ideologischen Präferenzen. Im Herbst 1981 legte Präsident Reagan dann in zwei wichtigen Reden die Grundlagen der Entwicklungspolitik fest. In einer Ansprache beim Jahrestreffen der Weltbank und des Internationalen Währungsfonds am 29. September 1981 und in einem Vortrag vor dem *World Affairs Council of Philadelphia* am 15. Oktober 1981 betonte Reagan die Bedeutung eines ‚free-market‘-Systems und führte aus, daß der größte Dienst, den seine Regierung der Weltwirtschaft im

allgemeinen und den Entwicklungsländern im besonderen erweisen könne, eine wiedererstarkte amerikanische Wirtschaft sei: „No American contribution can do more for development than a growing, prosperous U. S. economy. And as the world's largest single market, a prosperous, growing U. S. economy will mean increased trading opportunities for other nations. Lower U. S. inflation and interest rates will translate into increased availability of financial resources at affordable rates.“¹⁾ Richard E. Feinberg hat dies als „America first“-Ansatz bezeichnet und als Begründung auf die wirtschaftspolitischen, budgetpolitischen und ideologischen Vorstellungen der Reagan-Regierung hingewiesen²⁾. Reagan hat, ganz dieser Kennzeichnung entsprechend, in seiner Philadelphia-Rede die Entwicklungsländer aufgefordert, dem amerikanischen Beispiel zu folgen und die Auffassung zu akzeptieren: „free people build free markets that ignite dynamic development for everyone“³⁾.

Insgesamt hat die amerikanische Entwicklungspolitik zum Ziel, einen Beitrag zur Schaffung einer sichereren und stabileren Welt zu leisten. Zur Erreichung dieses Ziels wird Wirtschafts- und Sicherheitshilfe eingesetzt. Da im amerikanischen Sprachgebrauch diese beiden Hilfen unter dem Begriff *foreign assistance* zusammengefaßt sind, wird in diesem Beitrag neben der Entwicklungshilfe (development assistance) auch die Sicherheitshilfe (security assistance) behandelt.

II. Die Realität: Vier Jahre Entwicklungspolitik der Reagan-Administration

1. Analyse der Reaganschen Entwicklungspolitik

Bevor Präsident Carter im Januar 1981 das Weiße Haus verließ, leitete er noch dem Kon-

greß den neuen Haushaltsplan für das Fiskaljahr 1982 (1. Oktober 1981 bis 30. September

Third World, in: Kenneth A. Oye, Robert J. Lieber, Donald Rothchild (Eds.), *Eagle Defiant. United States Foreign Policy in the 1980s*, Boston-Toronto 1983, S. 131—165, hier S. 137f.

³⁾ Sogenannte Cancun-Rede in Philadelphia am 15. Oktober 1981, abgedruckt in: Government Printing Office, Ronald Reagan — Public Papers 1981, Washington D. C. 1982, S. 937—943.

¹⁾ Ansprache beim Jahrestreffen der Weltbank und des IWF am 29. September 1981, abgedruckt in: Government Printing Office, Ronald Reagan — Public Papers 1981, Washington D. C. 1982, S. 854—856.

²⁾ Vgl. Richard E. Feinberg, *Reaganomics and the*

1982) zu. Dieser sah für *foreign assistance* Ausgaben in Höhe von 10,5 Mrd. Dollar vor, also eine Steigerung um 38 Prozent gegenüber dem vorhergehenden Jahr. Für die neue Administration unter Präsident Reagan hatten demgegenüber Ausgabenkürzungen Priorität. Schon Ende Januar 1981 legte der Direktor des *Office of Management and Budget* (OMB) einen korrigierten Haushaltsplan für die Reagan-Regierung vor, der bei der Wirtschaftshilfe eine Kürzung um 2,6 Mrd. Dollar vorsah (Stockman-Haushalt). Nach Protesten von Außenminister Haig wurden diese Kürzungen auf 1,6 Mrd. Dollar reduziert. Ein zweiter revidierter Haushaltsplan für das Fiskaljahr 1982 vom September 1981 kürzte die Auslandshilfe um weitere 1,1 Mrd. Dollar. Dieser Haushalt der Reagan-Regierung beinhaltete 8,7 Mrd. Dollar für die Auslandshilfe; gegenüber dem Haushaltsvorschlag Carters bedeutete dies eine Kürzung von 17,1 Prozent, gegenüber dem Vorjahr jedoch einen Zuwachs um 15,6 Prozent⁴).

Amerikanische Auslandshilfe wird von fünf Ministerien (departments) verwaltet und setzt sich im wesentlichen aus den im folgenden kurz skizzierten Programmen zusammen⁵): Die bilaterale Entwicklungshilfe wird von der dem Außenministerium untergeordneten *Agency for International Development* (AID) durchgeführt. Über 60 Länder in Lateinamerika, Afrika und Asien erhalten diese Art der Entwicklungshilfe, die gemäß den vom Kongreß im Jahre 1973 verabschiedeten „Neuen Direktiven“⁶) der Befriedigung der menschlichen Grundbedürfnisse in diesen Ländern dienen muß.

Die amerikanischen Beiträge zu den multilateralen Entwicklungsbanken werden vom Finanzministerium verwaltet. Die Vereinigten

Staaten sind Mitglied in der Weltbank-Gruppe, die sich aus der *International Bank for Reconstruction and Development* (IBRD), der *International Development Association* (IDA) und der *International Finance Corporation* (IFC) zusammensetzt, sowie der *Asian Development Bank* (ADB), der *Inter-American Development Bank* (IDB), der *African Development Bank* (AFDB) und dem *African Development Fund* (AFDF).

State Department und AID gemeinsam sind für die Beiträge an Internationale Organisationen wie die Vereinten Nationen und UNESCO, um nur zwei zu nennen, zuständig. Weiterhin wird amerikanische Auslandshilfe zur Finanzierung des amerikanischen *Peace Corps* verwendet, das ausgebildete Mitarbeiter in fast 60 Länder schickt, um die entwicklungspolitischen Bemühungen in diesen Ländern zu unterstützen.

Das Landwirtschaftsministerium verwaltet die Nahrungsmittelhilfe (P. L. 480 Food Aid). Im Rahmen des P. L. 480 Programms werden überschüssige Agrarprodukte an bedürftige Länder verschenkt oder mit Hilfe zinsverbilligter Kredite verkauft. Die Nahrungsmittelhilfe hat eine Unterstützung der amerikanischen Außenpolitik zum Ziel; sie soll die wirtschaftliche Entwicklung in den Empfängerländern voranbringen und humanitären Zielsetzungen dienen.

Die AID verwaltet zugleich den *Economic Support Fund* (ESF); damit wird vor allem Wirtschaftshilfe an Länder mit besonderer politischer und sicherheitspolitischer Bedeutung für die Vereinigten Staaten vergeben. Der ESF ist das flexibelste Element der Auslandshilfe. Mittel aus diesem Programm können für die verschiedensten Zwecke verwendet werden, zum Beispiel für Zahlungsbilanzhilfe, zur Finanzierung entwicklungspolitischer Maßnahmen, aber auch z. B. für Barüberweisungen an Israel. Obwohl ESF-Mittel nicht für militärische Programme verwendet werden dürfen, handelt es sich bei einer ganzen Reihe von ESF-Zahlungen eindeutig um Sicherheitshilfe. Dies ergibt sich auch aus der Verteilung der ESF-Mittel: Über 80 Prozent der Gelder gehen an die fünf Staaten Israel, Ägypten, Türkei, Pakistan und an den Sudan; die restlichen ESF-Mittel werden an weitere 29 Länder verteilt⁷). Für die Administration

⁴) Vgl. hierzu ausführlicher: Larry Nowels, *Foreign Aid: Budget and Policy Issues for FY82* (= Financial Year 1982), CRS-Issue Brief, Washington D. C., Januar 1982, S. 4f., und: William Cline, *Foreign Economic Assistance*, in: Joseph Pechman (Ed.), *Setting National Priorities. The 1982 Budget* (Brookings), Washington D. C. 1981, S. 124—129, hier: S. 124f.

⁵) Siehe hierzu zum Beispiel die jährlichen Berichte „International Security and Development Cooperation Program“; der neueste Bericht ist vom April 1984, vom State Department als Special Report No. 116 veröffentlicht, ebenso: U. S. OMB, *Major Themes and Additional Budget Details FY 1985*, Washington D. C. 1984.

⁶) Siehe hierzu: Franz Nuscheler, *Strategiewandel der amerikanischen Entwicklungspolitik. Programm und Effekte der „neuen Richtlinien“ von 1973*, München 1979.

⁷) Vgl. hierzu zum Beispiel die *Congressional Presentation — Security Assistance Programs, FY 1985*, Washington D. C. 1984.

stellt der ESF ein wichtiges Hilfsmittel der Außenpolitik dar; deshalb müssen die ESF-Zahlungen an die einzelnen Länder auch vom State Department genehmigt werden. Der ESF kann nicht generell der Wirtschafts- oder der Sicherheitshilfe zugeordnet werden, er kann auch beides zugleich sein. Deshalb muß jedes ESF-Länderprogramm gesondert untersucht werden, um den Zweck der ESF-Zahlungen festzustellen.

Bei der Aufzählung der Programme verbleibt schließlich noch die Sicherheitshilfe, die sich aus dem *Military Assistance Program* (MAP), dem *International Military Education and Training Program* (IMET), dem *Foreign Military Sales Program* (FMS) und je nach Einstufung dem *Economic Support Fund* (ESF) zusammensetzt. Die Sicherheitshilfe — ausschließlich des ESF — wird von der *Defense Security Assistance Agency* (DSAA) verwaltet, die im Verteidigungsministerium angesiedelt und dem *Assistant Secretary of Defense, International Security Affairs* (ISA) unterstellt ist. Im Rahmen des MAP werden amerikanische Militärgüter an ausgewählte Länder kostenlos geliefert, vor allem an Staaten, in denen die Vereinigten Staaten Militärbasen unterhalten. Das IMET-Programm dient dazu, Militärpersonal aus befreundeten Staaten kostenlos auszubilden. Über 80 Staaten nehmen an dem Programm teil; an der Spitze der Empfängerländer stehen die Türkei, Spanien, Portugal, Indonesien, Thailand und Ägypten. Schließlich wird das FMS-Programm dazu verwendet, befreundeten Staaten eine Finanzierungshilfe beim Erwerb von Militärgütern anzubieten. Die größten Empfängerländer sind Israel, Ägypten, die Türkei, Griechenland und Spanien⁸⁾.

Im ersten *foreign assistance*-Haushalt der Reagan-Regierung (FY 82) hatten diese Programme folgendes Gewicht: Auf die bilaterale Entwicklungshilfe entfielen 19,2 Prozent der Gesamtausgaben. Die Beiträge an die multilateralen Entwicklungsbanken machten einen Anteil von 15,0 Prozent aus und weitere 2,2 Prozent wurden an internationale Organisationen abgeführt. Für die Nahrungsmittelhilfe wurden 11,8 Prozent und für das Peace Corps 1,0 Prozent ausgegeben. Damit entfielen auf die Wirtschaftshilfe 49,2 Prozent der Auslandshilfeausgaben — ein Rückgang von 6,9 Prozent gegenüber dem Vorjahr. Der Anteil

des ESF blieb mit 27,2 Prozent nahezu konstant, während die Militärhilfe von 8,9 Prozent (1981) auf 17,0 Prozent (1982) anstieg. Gegenüber dem Haushaltsvoranschlag Carters für 1982 hat die Reagan-Regierung die Sicherheitshilfe um etwa 12 Prozent zu Lasten der Wirtschaftshilfe erhöht.

Ein besseres Bild ergibt sich, wenn man die vier Reagan-Budgets mit dem letzten Carter-Haushalt (FY 81) vergleicht. Von 1981 bis 1985 (Haushaltsvoranschlag) ist die Auslandshilfe von 10,1 Mrd. Dollar auf 15,8 Mrd. Dollar gestiegen — ein Zuwachs um 56 Prozent⁹⁾. Die einzelnen Programme sind jedoch recht unterschiedlich gewachsen: So hat sich die Wirtschaftshilfe um 23,6 Prozent erhöht, während die ESF-Ausgaben um 63,4 Prozent anstiegen und sich die Militärhilfe mit 99,8 Prozent fast verdoppelte. Dementsprechend haben sich die Anteile der einzelnen Programme an der Auslandshilfe verändert: Der Anteil der Wirtschaftshilfe fiel von 45,2 Prozent (1981) auf 35,6 Prozent (1984) und stieg erstmals wieder 1985 auf 37,5 Prozent. In den vier Reagan-Haushalten wurde der Anteil der ESF-Ausgaben zuerst von 19,8 Prozent 1981 auf 24,2 Prozent (1982) erhöht und dann wieder auf 21,8 Prozent (1985) gesenkt. Die Militärhilfe stieg von 35,0 Prozent (1981) auf 44,1 Prozent (1984) und wurde erstmals wieder für 1985 zugunsten der Wirtschaftshilfe auf 40,7 Prozent zurückgenommen.

Insgesamt kann somit festgestellt werden, daß die Ziele der Reagan-Regierung nur zum Teil in die Realität umgesetzt wurden: Die Auslandshilfe wurde jährlich um etwa 10 Prozent erhöht. Die Wirtschaftshilfe wurde nicht gekürzt, aber wesentlich weniger erhöht als die Sicherheitshilfe. Die bilaterale Entwicklungshilfe wurde zwar erhöht, die multilaterale Entwicklungshilfe jedoch gekürzt, aber weniger, als zu Beginn der Reagan-Regierung zu vermuten war. Die Carter-Regierung erhöhte die ESF-Länderprogramme von 14 auf 23; die Reagan-Regierung setzte diesen Trend mit einer weiteren Steigerung auf 38 Länderprogramme fort. Die Reagan-Regierung veränderte die regionale Aufteilung der Auslandshilfe zugunsten Mittelamerikas. Dennoch blieben Israel und Ägypten mit zusammen rund 28 Prozent der gesamten Auslandshilfe die größten Empfängerländer, gefolgt

⁸⁾ Vgl. auch hierzu die Congressional Presentation (Anm. 7).

⁹⁾ Zu den Zahlenangaben vgl. Larry Nowels, *Foreign Aid Issues for Congress in 1984*, CRS-Report, Washington D. C., March 1984.

von der Türkei, Pakistan, Griechenland, Spanien, El Salvador, Sudan, Süd-Korea und — an zehnter Stelle — Indien. Welches sind die Gründe für diese relative Kontinuität der Reaganschen Auslandshilfepolitik?

2. Gründe für Kontinuität und Wandel

Alle amerikanischen Präsidenten treten ihr Amt mit neuen Zielen und dem Vorsatz an, wichtige Politikbereiche zu verändern. In einem zum Teil schwierigen Lernprozeß müssen sie dann feststellen, daß ihr Handlungsspielraum geringer als erwartet ist, daß verschiedene Beharrungskräfte gegen eine Politikänderung arbeiten und daß deshalb neue politische Initiativen viel schwieriger durchzusetzen sind, als ursprünglich angenommen wurde. Dies trifft auch auf die Reagan-Regierung zu. Für eine Kontinuität der Auslandshilfepolitik spricht, daß ein Großteil dieses Haushalts nicht von einem auf das andere Jahr verändert werden kann, weil es sich um Ausgaben für bereits eingegangene Verpflichtungen handelt. Eine neue Regierung braucht also einige Jahre, um eine wesentliche Veränderung bei den Ausgaben herbeiführen zu können.

Ein weiterer Punkt sind die Interessenunterschiede innerhalb der Administration. Dies läßt sich gut am Beispiel des bereits erwähnten ‚Stockman-Haushalts‘ veranschaulichen: David Stockman hatte den Auftrag, Haushaltskürzungen vorzunehmen und hat deshalb auch die Auslandshilfe wie andere Ausgabenprogramme gekürzt. State Department und Verteidigungsministerium argumentierten jedoch, daß es sich bei der Auslandshilfe um Ausgaben handle, die — wie die Verteidigungsausgaben — der Wahrung der amerikanischen Sicherheit dienen und deshalb nicht gekürzt werden dürften¹⁰⁾. Beide Standpunkte lassen sich mit der Reaganschen Zielsetzung rechtfertigen, die etwa wie folgt lautet: weniger Staat und deshalb weniger Staatsausgaben und geringere Steuern, gleichzeitig höhere Verteidigungsausgaben und das Versprechen, in vier Jahren einen ausgeglichenen Haushalt vorzulegen.

Die Diskussionen innerhalb der Regierung führten dazu, daß schließlich die vorgenommenen Kürzungen wesentlich abgeändert wurden. Für das State Department war dabei

¹⁰⁾ Ein Großteil dieser Informationen basiert auf ‚off-the-record‘-Interviews mit Mitarbeitern in den verschiedenen Departments im Jahre 1984.

jedoch auch eine grundsätzliche Frage angesprochen: Sollten für eine vorher festgelegte Politik die erforderlichen Finanzmittel bereitgestellt werden oder sollte die Politik an die vorher beschlossene Höhe der Finanzmittel angepaßt werden? Natürlich lehnte das State Department die zweite Sichtweise aus grundsätzlichen Überlegungen ab — und setzte sich damit auch durch. Nach dieser Auseinandersetzung in den ersten Monaten der Reagan-Regierung hat das OMB jährlich Budgettrichtlinien festgelegt, das State Department und AID mußten sich die erforderlichen Finanzmittel für ihre Politik erkämpfen und das Verteidigungsministerium hat ohne großen Aufwand stets mehr Mittel für die Sicherheitshilfe erhalten als unter der Carter-Regierung. Auf den Entscheidungsprozeß wird später ausführlicher eingegangen.

Die Reagan-Regierung wollte jedoch die Entwicklungshilfe nicht nur aus haushaltspolitischen Gründen, sondern auch aus grundsätzlichen Erwägungen kürzen. Sie verfolgt einen ‚free-market‘-Ansatz und vertraut auf alte Wachstumskonzepte. Dabei stützt sie sich auf Fachleute wie beispielsweise P. T. Bauer, der in seinem letzten Buch das Problem so beschrieb: „Foreign aid is the source of the North-South conflict, not its solution . . . It was foreign aid which produced the Third World.“¹¹⁾ Daraus läßt sich schließen: je weniger Entwicklungshilfe, desto besser für die Entwicklungsländer. Da die Reagan-Regierung die Auslandshilfe aber auch als Hilfsmittel der Außenpolitik nutzen wollte, geriet sie sehr schnell in einen Konflikt. Für das State Department ist nämlich die Auslandshilfe in vielen Fällen das einzige verfügbare Instrument, um Einfluß auf bestimmte Länder auszuüben. Eine Kürzung der Auslandshilfe würde oft die Beziehungen belasten, amerikanischen politischen und sicherheitspolitischen Interessen schaden und den Vereinigten Staaten im Hinblick auf den Ost-West-Konflikt bestimmt keine Vorteile einbringen. Es kam also nur eine Reduzierung der Zuwächse und eine Verlagerung innerhalb der Auslandshilfe in Frage. Zudem konnte eine wesentliche Veränderung in diesem Bereich

¹¹⁾ P. T. Bauer, *Reality and Rhetoric. Studies in the Economics of Development*, Cambridge/Mass. 1984, S. 38 und 40; ein Aufsatz von ihm hat der Reagan-Regierung als ‚Blaupause‘ für die Entwicklungspolitik gedient: P. T. Bauer, *Foreign Aid and the Third World*, in: Peter Duignan and Alvin Rabushka (Eds.), *The United States in the 1980s*, Stanford/Cal. 1980, S. 559—584.

nur schrittweise erreicht werden. Wandel ja — aber mit einer beachtlichen Kontinuität.

Ein weiterer wichtiger Faktor, der für Kontinuität in der amerikanischen Entwicklungspolitik sorgt, ist der Kongreß. Die Reagan-Regierung hatte es im mehrheitlich ‚demokratischen‘ Repräsentantenhaus viel schwerer als im ‚republikanischen‘ Senat, die erforderlichen Finanzmittel für eine erhöhte Sicherheitshilfe zu bekommen. Zudem versucht eine Vielzahl von Interessengruppen über den Kongreß auf die Auslandshilfepolitik einzuwirken. Dies und weitere Sonderfaktoren — auf die später noch einzugehen sein wird — verhindern einen schnellen und wesentlichen Politikwandel.

Auf der anderen Seite ist die Reagan-Regierung mit einer neuen wirtschaftspolitischen und entwicklungspolitischen Konzeption angetreten und hat zumindest damit begonnen, diese in die Praxis umzusetzen. Ein Vergleich mit der Carter-Regierung läßt die wesentlichen Neuerungen besser erkennen.

3. Wichtige Veränderungen gegenüber der Carter-Administration

Das entwicklungspolitische Konzept der Carter-Regierung war sehr idealistisch. Die Beziehungen der Vereinigten Staaten zu den Entwicklungsländern sollten eine neue Qualität der Gleichberechtigung erhalten und auf eine neue Grundlage gestellt werden. Den Menschenrechten sollte erste Priorität zukommen. Entwicklungshilfe sollte nur nach dem Grundbedürfniskonzept vergeben werden: mehr Wirtschaftshilfe, vor allem multilaterale Entwicklungshilfe, und weniger Militärhilfe, weniger Waffenlieferungen in Entwicklungsländer und gleichzeitig eine verschärfte Non-Proliferationspolitik.

Bei der Umsetzung dieser Politik geriet die Carter-Regierung immer mehr in Schwierigkeiten. In der zweiten Jahreshälfte 1978 wurden dann Überprüfungen und erste Anpassungen vorgenommen. Damit begann der Wandel von der „idealistischen“ zu einer „bekehrten“ Carter-Regierung. Die weiteren Ursachen für den Wandel waren die Auswirkungen der Revolution im Iran 1979/80 auf das amerikanische politische System, vor allem die Geiselnahme im November 1979, die zweite Ölpreisexplosion 1979/80 mit all ihren Folgen und schließlich die sowjetische Invasion in Afghanistan im Dezember 1979. Diese Ereignisse haben dazu geführt, daß die amerikanische Politik gegenüber den Staaten der

Dritten Welt grundsätzlich neu überdacht und abgeändert wurde. Bei einem Vergleich dieser veränderten Politik gegenüber den Entwicklungsländern mit der Politik der Reagan-Regierung kommen manche Beobachter zu dem Ergebnis, daß es mehr Kontinuität als Wandel in der Entwicklungspolitik beim Übergang von Carter zu Reagan gegeben hätte. So kommt Lewis bei einem Vergleich der letzten beiden Carter-Jahre mit den ersten beiden Reagan-Jahren zu folgendem Ergebnis: „The trend established in 1979/80 was accentuated, not reversed, in the two succeeding years.“¹²⁾

Bei einem Interview des Autors mit Mitarbeitern der beteiligten Departments haben mehrere Gesprächspartner sogar die Meinung vertreten, die Auslandshilfepolitik einer zweiten Carter-Regierung hätte sich nicht wesentlich von Reagans Politik unterschieden. Hingewiesen wurde dabei auf den bereits angesprochenen Trendumschwung in der zweiten Hälfte der Carter-Jahre, auf die größeren wirtschafts- und budgetpolitischen Probleme, auf die veränderte entwicklungspolitische Diskussion inner- und außerhalb der Vereinigten Staaten und schließlich auf die schwierige weltpolitische Lage in den achtziger Jahren¹³⁾.

Dennoch kann festgestellt werden, daß die Reagan-Regierung in der Entwicklungspolitik einen klaren Wandel durchgeführt und verschiedene Neuerungen bewirkt hat. Der klarste und größte Wandel fand im Bereich der „Rhetorik“ statt. *Free market, private enterprise* und *economic freedom* waren die politischen Begriffe und Leitlinien, die nun auch für die Entwicklungspolitik gelten sollten. AID wurde angewiesen, alle Programme daraufhin zu überprüfen, wie Privatunternehmen hier in verstärktem Maße beteiligt werden können. Sichtbaren Ausdruck fand dieser Wandel in einer neuen AID-Abteilung, dem Bureau for Private Enterprise, dessen Zielsetzung so definiert wurde: „The goal of the Agency's new private sector initiative is to foster the growth of productive, self-sustaining, income and job producing private sectors

¹²⁾ John P. Lewis, Can we escape the path of mutual injury?, in: John P. Lewis and Valeriana Kallab (Eds.), U. S. Foreign Policy and the Third World. Agenda 1983, New York 1983, S. 7—48, hier S. 19.

¹³⁾ Diese ‚off-the-record‘-Interviews mit Mitarbeitern im State Department, AID, OMB und Verteidigungsministerium wurden im Laufe des Jahres 1984 geführt.

in developing countries using the financial, technological, and management expertise of the U.S. private sector, indigenous resources, multilateral institutions and Agency resources where appropriate."¹⁴)

Es handelte sich jedoch nicht um eine völlig neue Initiative, denn schon im Foreign Assistance Act, Section 601 (Entwicklungshilfegesetz) war festgelegt worden, daß die Privatwirtschaft im größtmöglichen Umfang bei Entwicklungsprojekten zu berücksichtigen sei. Die Reagan-Regierung hat also die Privatwirtschaft nicht in die Entwicklungspolitik eingeführt, sie hat aber deren Stellenwert wesentlich erhöht. Interessant ist auch, daß für diese privatwirtschaftliche Initiative als Vorbild ein Zweig der Weltbank diente: die *International Finance Corporation* (IFC), die privatwirtschaftliche Projekte in der Dritten Welt finanziert.

Ein zweiter wesentlicher Wandel bestand darin, daß Entwicklungs-/Auslandshilfe noch viel stärker als unter Carter als Mittel der Außenpolitik gesehen und eingesetzt wird; die Carter-Regierung hatte sie mit gewissem Erfolg als Mittel ihrer Menschenrechtspolitik eingesetzt. Der Auslandshilfepolitik wurde kein eigenständiger Wert beigemessen; sie sollte vielmehr dazu dienen, amerikanische politische und sicherheitspolitische Ziele zu verfolgen. In ihren entwicklungspolitischen Richtlinien koppelte nun die Reagan-Regierung alle Auslandshilfe an amerikanische Sicherheitsinteressen¹⁵). Aber auch dies war grundsätzlich nichts Neues in der amerikanischen Politik gegenüber Entwicklungsländern; vielmehr kann man von einer gewissen Tradition sprechen, wenngleich unter Reagans Vorgängern diesem Aspekt ein geringeres Gewicht beigemessen wurde. Und es ist auch richtig, daß Entwicklungshilfe nicht nur von der amerikanischen Regierung im Interesse der eigenen politischen und sicherheitspolitischen Ziele eingesetzt wird.

Der Politikwandel unter Reagan fand weiterhin Ausdruck in einigen Neuerungen, wie zum Beispiel der *Caribbean Basin Initiative*, der Gründung der *National Endowment for*

Democracy und der Economic Policy Initiative for Africa.

Die *Caribbean Basin Initiative* (CBI) wurde von der Reagan-Regierung im Februar 1982 vorgelegt und nach längerer Diskussion im Juli 1983 vom Kongreß verabschiedet. „The initiative emphasizes anticommunism, bilateralism, private investment, and the free market.“¹⁶) Die CBI soll eine einseitige Freihandelszone mit zwölfjähriger Laufzeit zugunsten der Karibikstaaten errichten, eine zusätzliche Entwicklungshilfeszahlung in Höhe von 350 Millionen Dollar für diese Region bringen und amerikanischen Unternehmen steuerliche Anreize für Investitionen in der Karibik gewähren; der Kongreß hat diesen letzten Punkt gestrichen. Motivation und Zielsetzung des Programms sind jedoch eindeutig politisch: Unruhen in dieser Region werden als eine Gefahr für die Vereinigten Staaten angesehen; es gilt deshalb, diesen Ländern zu helfen und sie gleichzeitig enger an die Vereinigten Staaten anzubinden. In das Karibik-Programm wurden deshalb auch die Mittelamerika-Staaten El Salvador, Costa Rica, Guatemala, Belize und Honduras einbezogen. Die Caribbean Basin Initiative hat jedoch zu keiner wesentlichen Stabilisierung der politischen Lage in dieser Region geführt. Um einen Fehlschlag zu vermeiden und wachsender innenpolitischer Kritik Rechnung zu tragen, hat die Reagan-Regierung 1983 die *National Bipartisan Commission on Central America* mit Henry Kissinger als Vorsitzenden eingesetzt, auf die später noch eingegangen wird.

Im Jahre 1984 wurde das *National Endowment for Democracy* (NED) gegründet — eine private, gemeinnützige Organisation mit der Zielsetzung, „to encourage free and democratic institutions throughout the world through private sector initiatives, including activities which promote the individual rights and freedoms (including internationally recognized human rights) which are essential to the functioning of democratic institutions;... to strengthen democratic electoral processes abroad through timely measures in cooperation with indigenous democratic forces.“¹⁷)

¹⁴) U. S. Agency for International Development, Bureau for Private Enterprise Policy Paper (AID Policy Paper), Washington D. C., May 1982, S. 1; siehe hierzu auch: AID Policy Paper: Private Enterprise Development, Washington D. C., May 1982.

¹⁵) Siehe hierzu: Joseph Fitchett, U. S. said to issue guidelines tying foreign aid to security interests, in: *International Herald Tribune* vom 7. Mai 1982.

¹⁶) Richard E. Feinberg and Richard Newfarmer, *The Caribbean Basin Initiative: Bold Plan or Empty Promise?*, in: Richard Newfarmer (Ed.), *From Gunboat to Diplomacy*, Baltimore-London 1984, S. 210 bis 227, hier S. 210.

¹⁷) Public Law 98—164, November 22, 1983, Title V: *National Endowment for democracy*; siehe hierzu auch den Report No. 98—130 from the Committee on Foreign Affairs, House of Representatives.

Das NED wird über den Bundeshaushalt finanziert (18 Millionen Dollar 1984 und 31,3 Millionen Dollar 1985) und muß jährlich dem Präsidenten und dem Kongreß einen Rechenschaftsbericht vorlegen. Als Vorbild für das NED dienten die westdeutschen Parteienstiftungen. Unterschiede im politischen System und die Tatsache, daß es in den Vereinigten Staaten eigentlich gar keine Parteien im westeuropäischen Sinne gibt, ließen von Anfang an Zweifel daran aufkommen, ob das NED im amerikanischen politischen System arbeits- und überlebensfähig eingerichtet werden könne. Der Kongreß hat bisher nur sehr widerwillig die Gelder für das NED bewilligt. Es bleibt abzuwarten, ob sich dies ändert und wie vor allem die jährlichen Berichte aufgenommen werden, die mit Sicherheit Diskussionen auslösen werden.

Schließlich hat die Reagan-Regierung im Haushaltsplan für 1985 eine weitere Neuerung vorgestellt: die *Economic Policy Initiative (EPI) for Africa*, ein Fünf-Jahres-Programm mit einem Volumen von 500 Millionen Dollar. Mittel aus diesem Spezialfonds sollen an ausgewählte afrikanische Staaten südlich der Sahara gehen, die willens und in der Lage sind „(to) establish a suitable comprehensive economic policy framework. Such a framework would need to go beyond the immediate macroeconomic stabilization issues and include sectoral policies conducive to growth and longer run development. Monies from the special fund would, in essence, support implementation of reform package.“¹⁸⁾

Diese Reformen haben zum Ziel, Marktwirtschaft und Privatwirtschaft in diesen Ländern zu stärken und auch hier den Staatsanteil am Wirtschaftsgeschehen zu verringern. Weiter-

hin sieht die EPI eine verbesserte Koordination der Maßnahmen der einzelnen Geberstaaten unter wesentlicher Beteiligung der Weltbank vor. Die Administration hat bisher noch nicht umfassend über ihre Pläne berichtet, so daß eine Reihe von Fragen über den Spezialfonds noch ungeklärt sind. Die EPI basiert jedoch eindeutig auf dem ‚free-market‘-Ansatz der Reagan-Regierung und wird zu einer weiteren Konzentration der amerikanischen Entwicklungshilfe auf ausgewählte Länder führen. Andererseits sind 500 Millionen Dollar, auf fünf Jahre verteilt, angesichts der großen Probleme dieser Länder ein relativ bescheidener Betrag. Mit der Economic Policy Initiative for Africa könnte jedoch ein neues Kapitel in der Geschichte der Beziehungen der Vereinigten Staaten zu den Entwicklungsländern aufgeschlagen werden. Die EPI ist im ersten Anlauf im Kongreß gestoppt worden, zum Teil, weil einige Ausschußmitglieder aus grundsätzlichen Gründen dagegen waren, andere wollten besser informiert sein, vor allem aber, weil die Abgeordneten an die bevorstehende Wahl im November 1984 dachten. In einem Wahljahr versucht der Kongreß, entwicklungspolitische Entscheidungen möglichst zu vermeiden.

Eine neue Entwicklungspolitik — dies war der Anspruch, mit dem die Reagan-Regierung im Januar 1981 angetreten ist. Die Realität nach vier Jahren: Es gab weniger Wandel als angekündigt und mehr Kontinuität als erwartet. Um diese Diskrepanz zwischen Anspruch und Realität verstehen zu können, ist es wichtig, sich den entwicklungspolitischen Entscheidungsprozeß anzusehen und einige Besonderheiten im amerikanischen politischen System zu berücksichtigen.

III. Der entwicklungspolitische Entscheidungsprozeß

Die Komplexität des außen- und sicherheitspolitischen Entscheidungssystems der Vereinigten Staaten ist kaum zu überbieten¹⁹⁾. Im

folgenden wird daher nur der entwicklungspolitische Entscheidungsprozeß untersucht: deren Hauptakteure, Zuständigkeiten, die bürokratischen Prozesse und Konfliktstrukturen. Dabei sollen folgende Erklärungsmodelle herangezogen werden: das Rationale-Akteurs-Modell, das Organisationsprozeßmodell und der *bureaucratic-politics*-Ansatz²⁰⁾.

¹⁸⁾ Statement of Alexander R. Love, Deputy Assistant Administrator for Africa, Agency for International Development, before the Subcommittee on Foreign Operations, Senate Appropriations Committee, March 8, 1984, Manuskript S. 16.

¹⁹⁾ Siehe hierzu z. B.: Peter Weilemann, Außen- und sicherheitspolitische Entscheidungen im Regierungssystem der Vereinigten Staaten, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 43/83, S. 16—30, und die dort angegebene Literatur.

²⁰⁾ Der beste Überblick hierzu: Hayo Uthoff und Werner Deetz (Hrsg.), Bürokratische Politik, Stuttgart 1980.

1. Die Administration als „entwicklungspolitischer Steuermann“

Der Präsident ist der wichtigste Akteur im außen- und sicherheitspolitischen Entscheidungssystem der Vereinigten Staaten. Er ist für die Formulierung und Durchführung seiner Politik zuständig. In der Praxis ist dies jedoch nicht so einfach, weil der Kongreß ein gewichtiges Wort mitzureden hat und weil die Exekutive kein homogener Block ist. So nehmen am entwicklungspolitischen Entscheidungsprozeß mehrere Ministerien mit zum Teil recht unterschiedlichen Zielsetzungen und Interessen teil. Dies wird deutlich sichtbar, wenn man sich den Entscheidungsprozeß zur Festsetzung eines Entwicklungshilfehaushalts genauer ansieht.

Der Präsident bestimmt die Richtlinien für seine Politik, die dann von den verschiedenen Ministerien gemäß deren Zuständigkeiten und Interessen in konkrete Maßnahmen umgesetzt wird. Für alle am Entscheidungsprozeß beteiligten Akteure gilt der neue entwicklungspolitische Ansatz der Reagan-Regierung; sie haben aber unterschiedliche Vorstellungen über dessen Realisierung. So sind für das *Office of Management and Budget* (OMB) Haushaltsgesichtspunkte vorrangig, wenn es Zuwachs und Gewicht der Entwicklungshilfeausgaben im neuen Haushalt festlegt und den anderen Ministerien als Vorgabe mitteilt. Für das OMB sind dabei zwei Kriterien besonders wichtig: der Zuwachs des Gesamthaushalts und die Entwicklungshilfeausgaben im vorherigen Haushalt²¹). Diese OMB-Vorgabe ist von großer Bedeutung, denn wenn sie einmal festgelegt ist, dann bedarf es des persönlichen Einsatzes des Ministers beim Präsidenten, um die Vorgabe abzuändern. Das ist in den vergangenen Jahren mehrmals geschehen; auch dies ein Grund dafür, weshalb sich das OMB mit seinen Kürzungsplänen nicht durchsetzen konnte.

Das OMB läßt die Haushaltsvorgabe den anderen Ministerien 18 Monate vor Beginn des entsprechenden Haushaltsjahres (also im Frühjahr 1983 für das Haushaltsjahr 1985) zukommen. Zu dieser Zeit besitzt das State Department bereits zum Großteil von den Botschaften und von AID Plandaten über die

wünschenswerte Ausgabenhöhe in den verschiedenen Regionen oder einzelnen Ländern. Diese Angaben werden im State Department zuerst von den Regionalbüros überprüft. In einem zweiten Durchgang kürzen das *Bureau of Political-Military Affairs* und das *Office of the Undersecretary of State for Security Assistance* diese Ausgabenvoranschläge. Es schließt sich eine interministerielle Überprüfung an, an der das State Department, das Verteidigungsministerium, OMB und in einem gewissen Umfang auch Mitarbeiter des *National Security Council* (NSC) beteiligt sind. Das Ergebnis dieser Überprüfung wird dann vom Außen- und Verteidigungsminister begutachtet und über das OMB an den Präsidenten für dessen ‚Herbst-Haushaltsplan‘ weitergeleitet, der dann nach weiteren Überprüfungen im darauffolgenden Januar dem Kongreß zugeleitet wird und damit den Haushaltsprozeß im Kongreß startet.

Für das State Department ist die Auslandshilfe ein Mittel der Außenpolitik und wird zur Aufrechterhaltung und Verbesserung der Beziehungen der Vereinigten Staaten zu bestimmten Ländern als unverzichtbar angesehen. Das State Department ist deshalb daran interessiert, die erforderlichen Finanzmittel zur Durchführung der als richtig angesehenen Politik zu erhalten; Haushaltsgesichtspunkten wird eine geringe Bedeutung beigegeben. Dies gilt auch für das Verteidigungsministerium, das die Sicherheitshilfe als Ausgaben im Interesse der amerikanischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik ansieht. Die NSC-Mitarbeiter teilen diese Auffassung. Schließlich versucht das AID, mehr an den Problemen und Interessen der Empfängerländer ausgerichtete Entwicklungshilfe durchzusetzen, allerdings oft erfolglos.

Insgesamt kann gesagt werden, daß dem Präsidenten auch in der Entwicklungspolitik die politische Führungsaufgabe zukommt. Ronald Reagan wollte eine neue Entwicklungspolitik durchsetzen und hat dies zum Teil auch erreicht. Dabei hat er sich auf die von ihm berufenen politischen Beamten gestützt. In den Vereinigten Staaten werden bei jedem Präsidentenwechsel zwischen 3 000 und 6 000 politische Beamtenstellen neu besetzt. Präsident Reagan hat im entwicklungspolitischen Bereich besonders viele Nicht-Fachleute zu politischen Beamten gemacht²²). Diese brachten

²¹) Diese Ausführungen basieren vor allem auf Informationen, die bei ‚off-the-record‘-Interviews mit Mitarbeitern im OMB, State Department, AID, Verteidigungsministerium und Finanzministerium gesammelt wurden.

²²) Siehe hierzu ausführlicher: Richard E. Feinberg, *United States Financial and Investment Policies Toward Latin America: The Bureaucracy Copes*

viel Reagansche Ideologie und Rhetorik mit nach Washington, aber wenig Fachwissen und mußten deshalb zum Teil einen schwierigen Lernprozeß durchmachen. Aufgabe der politischen Beamten ist es, die neue Politik des Präsidenten in der Administration durchzusetzen und die gewaltige Bürokratie zu kontrollieren. Die Bürokratie besitzt nämlich den Sachverstand und ein 'institutionelles Gedächtnis' und kann somit Initiativen der politischen Führung stoppen, abschwächen oder gänzlich unberücksichtigt lassen. Unter Reagan ist es erstaunlich schnell gelungen, den bürokratischen Widerstand gegen die neue Entwicklungspolitik zu beseitigen und die Bürokratie auf die Reagansche Entwicklungsphilosophie einzustimmen.

2. Der Kongreß als entwicklungspolitischer Bremser

Ende Januar jedes Jahres legt der Präsident dem Kongreß seinen Haushaltsplan für das am 1. Oktober beginnende Haushaltsjahr vor und leitet damit das parlamentarische Haushaltsverfahren ein²³⁾. Die entwicklungspolitischen Ausgaben werden im wesentlichen in einem zweistufigen Verfahren bestimmt. Zuerst befassen sich im Senat und im Repräsentantenhaus die *authorization*-Ausschüsse mit den Ausgabenanforderungen der Administration, und zwar mit der Zielsetzung, sachpolitische Richtlinien festzulegen und Obergrenzen für die Finanzierung der befürworteten Sachprogramme zu verabschieden. Im wesentlichen wird diese Arbeit von den beiden Auswärtigen Ausschüssen erledigt, dem *House Foreign Affairs Committee* und dem *Senate Foreign Relations Committee*, es sind jedoch auch noch andere Ausschüsse und eine Vielzahl von Unterausschüssen beteiligt. Das Ergebnis der Ausschubarbeit wird dann dem Repräsentantenhaus beziehungsweise dem Senat zur Diskussion und Abstimmung vorgelegt. Unterscheiden sich die beiden Gesetzesvorlagen — dies ist die Regel —, dann wird in einem Vermittlungsausschuß (*confe-*

rence committee) ein Kompromißvorschlag ausgearbeitet, über den Repräsentantenhaus und Senat erneut abstimmen. Anschließend wird die *authorization act* dem Präsidenten zugeleitet, der das Gesetz unterschreibt und damit in Kraft setzt²⁴⁾.

In einer zweiten Runde wird der ganze Prozeß noch einmal durchgespielt. Diesmal jedoch von den Bewilligungsausschüssen (*appropriation committees*), die festlegen, wieviel Geld tatsächlich ausgegeben werden darf. Für das Bewilligungsverfahren sind die beiden Unterausschüsse für *foreign operations* und deren Vorsitzende von besonderer Bedeutung. Werden diese beiden Runden nicht vor Beginn des neuen Haushaltsjahres abgeschlossen, dann werden mit Hilfe einer sogenannten *continuing resolution* der Regierung Haushaltsausgaben für einige Wochen, Monate oder das restliche Haushaltsjahr bewilligt. Dabei sind die Ausgaben des Vorjahres der wichtigste Anhaltspunkt.

Bei der parlamentarischen Überprüfung und Bewilligung der entwicklungspolitischen Ausgaben ist eine Vielzahl von Akteuren beteiligt. Eigentlich kann jeder Abgeordnete und Senator diesen Prozeß beeinflussen; jeder beteiligte Ausschuß und Unterausschuß kann den Haushaltsplan abändern oder zusätzliche Auflagen für die Administration in das Gesetz aufnehmen. Das Haushaltsverfahren wird weiterhin dadurch erschwert, daß es keine breite Unterstützung für Entwicklungshilfe gibt, daß es regelmäßig zu tiefgreifenden Meinungsverschiedenheiten über das Volumen der Auslandshilfe, deren Aufteilung zwischen Wirtschafts- und Sicherheitshilfe sowie bilateraler und multilateraler Entwicklungshilfe und über Programme für bestimmte Länder kommt und daß auch Lobbyisten versuchen, Einfluß auf den Entscheidungsprozeß auszuüben. Es ist deshalb nicht verwunderlich, daß der Kongreß seit 1979 nur einmal, nämlich 1981, ein ordentliches Bewilligungsgesetz verabschiedet hat. In den anderen Jahren wurden die Auslandshilfegelder in *continuing resolutions* bewilligt.

Der Kongreß hat sich seit der Marshall-Plan-Hilfe für Europa von 1948 bis 1952 stets als entwicklungspolitischer Bremser betätigt und die entwicklungspolitischen Mittelanforderungen der Administration fast regelmäßig gekürzt. Aufgrund der zahlreichen Wider-

with Crisis. Report für die SELA-Konferenz im Mai 1984 in Caracas, Venezuela (unveröffentlichtes Manuskript).

²³⁾ Zum Kongreß siehe zum Beispiel: Randall B. Ripley, *Congress, Process and Policy*, New York-London 1983³; James L. Sundquist, *The Decline and Resurgence of Congress*, Washington D.C. 1981; Walter J. Oleszek, *Congressional Procedures and the Policy Process*, Washington D.C. 1984²; Steven S. Smith und Christopher J. Doring, *Committees in Congress*, Washington D.C. 1984.

²⁴⁾ Vgl. hierzu: Aaron Wildavsky, *The Politics of the Budgetary Process*, Boston 1979¹.

stände und des schwierigen parlamentarischen Bewilligungsverfahrens bedarf es jährlich einer großen Anstrengung der Administration, um vom Kongreß die Mittel für die Auslandshilfe zu bekommen. Im amerikanischen politischen System wird die Zusammenarbeit zwischen Exekutive und Legislative dadurch wesentlich erschwert, daß der Präsident direkt von der Bevölkerung ins Amt gewählt wird und deshalb nicht automatisch über Mehrheiten im Kongreß verfügt. So haben im Repräsentantenhaus zwar die Demokraten die Mehrheit, im Senat dagegen seit 1980 die Republikaner. Zudem gibt es in den Vereinigten Staaten keine Parteien im westeuropäischen Sinne und deshalb auch keine Parteidisziplin und keinen ‚Fraktionszwang‘. Schließlich müssen sich die 435 Abgeordneten des Repräsentantenhauses alle zwei Jahre zur Wiederwahl stellen; sie befinden sich fast in einem permanenten Wahlkampf und vermeiden deshalb unbeliebte Entscheidungen über den Entwicklungshilfe-Haushalt. Dennoch haben fast alle Präsidenten beim Kongreß ihre Ausgabenansätze für die Auslandshilfepolitik im wesentlichen durchgesetzt, wenn sie eindeutig die entwicklungspolitische Führungsaufgabe wahrgenommen und im Kongreß für die Mittel gekämpft haben.

Die Reagan-Regierung hat dies nur zum Teil getan. Vor allem für Wirtschaftshilfe und insbesondere multilaterale Entwicklungshilfe hat die Administration keinen großen politischen Druck auf den Kongreß ausgeübt, nicht hart genug dafür gearbeitet. Dies brachte Kürzungen in diesen Bereichen — eine Zielsetzung der Reagan-Regierung. Zusätzliche Sicherheitshilfe war vom Kongreß in den letzten vier Jahren leichter zu bekommen, weil der Zuwachs der Sicherheitshilfe im Zusammenhang mit dem Anstieg der Verteidigungsausgaben gesehen und mit dem wiedererstarkten Ost-West-Konflikt begründet wurde. Die Reagan-Regierung hat insbesondere bei der multilateralen Entwicklungspolitik den Kongreß als Schutzschild gegen Kritik ihrer Politik benutzt.

3. Auf der Suche nach öffentlicher Unterstützung: die Carlucci Commission und der Kissinger Report

Die amerikanische Bevölkerung hat recht bescheidene Kenntnisse über Entwicklungspolitik²⁵⁾. Der ‚Durchschnittsamerikaner‘ ist vor allem an innenpolitischen Fragen interessiert; entwicklungspolitische Zielsetzungen werden

vom amerikanischen Wähler als am unwichtigsten eingestuft. Eine Mehrheit in der amerikanischen Bevölkerung lehnt die Auffassung ab, die Vereinigten Staaten hätten in der Dritten Welt wesentliche Interessen zu vertreten. Nur rund die Hälfte der Bevölkerung ist grundsätzlich positiv gegenüber Entwicklungshilfe eingestellt; sowohl Entwicklungs- als auch Militärhilfe sollen nach dem Willen einer Mehrheit gekürzt werden. Im Jahre 1982 haben 50 Prozent der Bevölkerung Entwicklungshilfe allgemein unterstützt; die politische Führungselite hat sich jedoch zu 94 Prozent positiv für Entwicklungshilfe ausgesprochen.

Diese Diskrepanz zwischen Bevölkerung und politischer Führungselite hat sich in den vergangenen zehn Jahren kaum verändert. Unter der Reagan-Regierung hat sich das Problem der mangelnden Unterstützung in der Bevölkerung für Entwicklungshilfe sogar noch verstärkt, und zwar aus zwei Gründen: Erstens ist die Reagan-Regierung mit dem Argument angetreten, Entwicklungshilfe wäre zum Teil Verschwendung amerikanischer Steuergelder. Zweitens wurden im Rahmen der Reaganschen Haushaltskürzungen mehr und mehr Sozialprogramme gestrichen; deshalb nahm der politische Druck auf die Abgeordneten zu, auch ‚internationale Sozialprogramme‘ wie Entwicklungshilfe zu reduzieren. Gleichzeitig hat sich die Spaltung zwischen den Parteien in diesen Fragen noch verschärft. Um sich mit diesen Problemen zu befassen und Verbesserungsvorschläge auszuarbeiten, hat die Reagan-Regierung im Jahre 1983 die Carlucci-Kommission sowie die Kissinger-Kommission berufen.

Die *Commission on Security and Economic Assistance* unter dem Vorsitz des früheren Deputy Secretary of Defense Frank Carlucci hatte die Aufgabe, alle Aspekte der amerikanischen Entwicklungs- und Sicherheitshilfe zu überprüfen, Vorschläge auszuarbeiten, wie diese Programme in den achtziger Jahren einen größeren Beitrag zur Erreichung nationaler Zielsetzungen leisten können, und Wege aufzuzeigen, wie in der Bevölkerung eine größere Unterstützung für Entwicklungs- und Sicherheitshilfe erreicht werden kann. In der 42 Mitglieder umfassenden Kommission waren auch mehrere Kongreßmitglieder vertreten.

²⁵⁾ Siehe hierzu die neueste Untersuchung des Chicago Council on Foreign Relations: John E. Reilly (Ed.), *American Public Opinion and U.S. Foreign Policy*, Chicago 1983.

Im November 1983 legte die Kommission ihren Bericht vor, in dem sie die Entwicklungs- und Sicherheitshilfe grundsätzlich positiv bewertete und höhere Ausgaben befürwortete, für mehr Programme zur Unterstützung von Wirtschaftsreformen in Entwicklungsländern eintrat, zusätzliche Vergünstigungen bei der Militärhilfe anregte, mehr Flexibilität für den *Economic Support Fund* und bei der Verwaltung der Entwicklungshilfe befürwortete und forderte, eine neue Organisation zu errichten, die zuständig für Wirtschafts- und Sicherheitshilfe sein soll²⁶⁾.

Der Schwerpunkt des Carlucci-Berichts liegt auf sicherheitspolitischen Fragestellungen. Die Kommission hat sich vor allem mit aktuellen Problemen beschäftigt, ohne eine längerfristige Perspektive aufzuzeigen. Der Bericht liest sich in manchen Teilen so, als sei er von der Reagan-Regierung verfaßt worden. Insgesamt hat die Carlucci-Kommission eine fast historische Chance vertan, eine amerikanische Entwicklungspolitik für die kommenden 10—15 Jahre zu konzipieren; die letzte Überprüfung dieser Art war von der Peterson-Kommission im Jahre 1970 vorgenommen worden. Die Kommission hatte jedoch eine schwere Aufgabe — und aufgrund ihrer Zusammensetzung war nicht damit zu rechnen, daß sie dieser gerecht werden würde. Der Carlucci-Bericht wurde in der Öffentlichkeit kaum diskutiert und hatte einen relativ geringen Einfluß. Die Kommission war insgesamt auch darin erfolglos, neue Mehrheiten für die Entwicklungspolitik zu beschaffen. Für die von der Kommission vorgeschlagenen Lösungen gibt es keine Mehrheit in der Bevölkerung und auch keine im Kongreß.

Wachsende Probleme in Mittelamerika und größerer Widerstand gegen die eigene Mittelamerika-Politik zu Hause veranlaßten die Reagan-Regierung, im Juli 1983 die *National Bipartisan Commission on Central America* mit Henry Kissinger als Vorsitzendem einzusetzen. Die Kommission sollte die Bedrohung amerikanischer Interessen in Mittelamerika untersuchen, Vorschläge für eine langfristige Mittelamerika-Politik der Vereinigten Staaten ausarbeiten und Wege aufzeigen, wie man für diese Politik Mehrheiten bekommen kann. Die zwölf Mitglieder der Kommission haben am 11. Januar 1984 ihren Bericht an Präsident

Reagan übergeben²⁷⁾. Im Kommissionsbericht wird die Krise in Mittelamerika als „real und akut“ bezeichnet. Die Vereinigten Staaten müßten jetzt handeln, zumal für sie hier fundamentale Interessen auf dem Spiele stünden. Da eine schnelle Lösung der Krise nicht zu erwarten sei, müßten die Vereinigten Staaten eine langfristig angelegte, kohärente Mittelamerika-Politik verfolgen; es könnte und sollte eine ‚bipartisan‘ Politik sein.

Die Kommission fordert wesentlich mehr Hilfe für diese Region: für 1984 zusätzliche 400 Millionen Dollar und für die Jahre 1985 bis 1989 ein 8-Milliarden-Dollar-Programm. Weiterhin wird im Bericht eine wesentliche Erhöhung der Militärhilfe für El Salvador befürwortet, der Einsatz amerikanischer Streitkräfte nur als ‚letztes Mittel‘ gegenüber Nicaragua angeregt, falls es zu keiner Einigung in der Frage über die Aktivitäten Nicaraguas in Nachbarstaaten kommt; schließlich knüpft die Kommission die Militärhilfe an El Salvador und Guatemala an Fortschritte in der Menschenrechtsfrage und fordert die Abschaffung der Todeskommandos, verstärkte Demokratisierungsbemühungen und die Einführung einer unabhängigen Rechtsprechung.

Der Bericht untersucht die historischen, politischen, wirtschaftlichen und sozialen Ursachen der Krise in Mittelamerika und behandelt diese Krise vor dem Hintergrund des Ost-West-Konflikts. Insgesamt hat die Kissinger-Kommission der Auffassung der Reagan-Regierung zugestimmt, warum es eine Krise in Mittelamerika gibt, welche Bedrohung diese Krise für die Vereinigten Staaten darstellt und was deshalb zu tun sei. Fünf Wochen nach der Veröffentlichung des Kissinger-Berichts hat die Administration dem Kongreß ihr „*Central America Democracy, Peace and Development Initiative Act of 1984*“ zugeleitet, das viele Vorschläge des Berichts enthält.

Obwohl der Kissinger-Bericht die Reagansche Mittelamerika-Politik generell unterstützte, hat der Kongreß zunächst einmal diese neue Initiative gestoppt und auch die beantragten Gelder für Mittelamerika im Nachtragshaushalt für 1984 stark gekürzt. Auch nach der Veröffentlichung und breiten Diskussion des Kissinger-Berichts mußte die Reagan-Regie-

²⁶⁾ The Commission on Security and Economic Assistance. A Report to the Secretary of State, November 1983 (74 S.).

²⁷⁾ The Report of the President's National Bipartisan Commission on Central America, New York 1984 (158 S.).

zung ein Höchstmaß an politischem Druck auf den Kongreß ausüben (und dennoch einige Niederlagen einstecken), bevor Präsident Reagan durch eine dramatische 212 zu 208-Abstimmung im Repräsentantenhaus am 10. Mai 1984 seinen wichtigsten Sieg in seinem dreijährigen Bemühen um die Unterstützung des Kongresses für seine Mittelamerika-Politik erzielte²⁸⁾.

Als der neugewählte Präsident von El Salvador, Napoleon Duarte, in der zweiten Maihälfte Washington einen sehr erfolgreichen viertägigen Besuch abstattete und dabei einen Tag lang den Kongreß ‚bearbeitete‘, stimmte das Repräsentantenhaus zwei Tage später mit 267 zu 154 für zusätzliche Militärhilfe an El Salvador und brachte damit Reagan einen zweiten Sieg. Dies waren jedoch nur Teilerfolge für die Reagan-Regierung und kein grundsätzlicher Stimmungswandel im Kongreß. Für zusätzliche Gelder an andere mittelamerikanische Staaten im laufenden oder im nächsten Haushaltsjahr mußte die Administration weiterhin schwer arbeiten und auch Niederlagen einstecken.

IV. Eine veränderte multilaterale Entwicklungspolitik: Probleme mit den europäischen Verbündeten

Die Reagan-Regierung wollte die multilaterale Entwicklungshilfe kürzen — und war insgesamt in ihrem Sinne erfolgreich. Von der gesamten Entwicklungshilfe für 1985 sollen 13,1 Prozent an die Multilateralen Entwicklungsbanken und weitere 2,6 Prozent an Internationale Organisationen fließen. Gerade in diesem Bereich hatten einige politische Beamte einen besonders langen und schweren Lernprozeß durchzustehen. Es kann hier nur auf den Währungsfonds (IWF) und die Weltbank eingegangen werden.

In der amerikanischen öffentlichen Diskussion wird kaum zwischen IWF, Weltbank und Internationalen Organisationen unterschieden, sondern alle diese Organisationen unter der Rubrik ‚rausgeworfenes Geld‘ geführt. Der Wissensstand über die Arbeitsweise und Be-

Bei diesen Auseinandersetzungen war der Kissinger-Bericht für die Reagan-Regierung hilfreich; er hat jedoch nicht automatisch für Mehrheiten gesorgt und auch keine grundsätzliche, sondern nur eine graduelle Veränderung der Einstellung des Kongresses gegenüber der Reaganschen Mittelamerika-Politik bewirkt. Dies könnte sich ändern, wenn sich die Reagan-Regierung dazu entschließen sollte, einen weiteren Punkt des Kissinger-Berichts in ihre Politik aufzunehmen und die Contadora-Gruppe — eine Initiative mehrerer lateinamerikanischer Staaten zur Stabilisierung dieser Region²⁹⁾ — nicht nur rhetorisch, sondern auch aktiv unterstützen würde. In dem zunehmend schärferen Streit über die amerikanische Politik gegenüber Mittelamerika gibt es nur einen gemeinsamen Punkt: alle Seiten sind von der Nützlichkeit der Contadora-Verhandlungen überzeugt. Eine sich dafür aktiv einsetzende Reagan-Regierung könnte sich innenpolitisch auf eine breite Mehrheit stützen und würde vielleicht doch noch eine friedliche Lösung der mittelamerikanischen Krise ermöglichen.

deutung des IWF und der Weltbank ist recht bescheiden. Dies ist wichtig zu wissen, um die Probleme bei den Verhandlungen über zusätzliche Finanzmittel für IWF und Weltbank verstehen zu können. Bei der Aufstockung der IWF-Mittel war die Reagan-Regierung zuerst sehr zurückhaltend bis ablehnend³⁰⁾. Der IWF wollte eine Aufstockung um 100 Prozent. Einige europäische Länder unterstützten den IWF darin, andere bevorzugten 50 Prozent, die amerikanische Regierung jedoch war sehr zurückhaltend. Die Europäer einigten sich dann auf 50 Prozent und versuchten gemeinsam mit dem IWF, die Amerikaner umzustimmen. Nach langen und schwierigen Verhandlungen stimmte die Reagan-Regierung einer Aufstockung um 47,5 Prozent zu und hatte dann in der zweiten Jahreshälfte 1983 einen

²⁸⁾ Siehe hierzu: John Felton, Hill presses Reagan on Central America Policy, in: Congressional Quarterly vom 14. 4. 1984, S. 831—833; und ders., Reagan wins victory on Central American Plan, in: ebenda, 12. 5. 1984, S. 1086—1093; ders., After El Salvador aid victory, Nicaragua question heats up, in: ebenda, 26. 5. 1984, S. 1231—1232.

²⁹⁾ Neun Länder bilden die Contadora-Gruppe: Kolumbien, Mexiko, Panama und Venezuela haben die Initiative im Januar 1983 begonnen und Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras und Nicaragua eingeladen, sich daran zu beteiligen.

³⁰⁾ Auch diese Ausführungen basieren auf Interviews mit Beteiligten.

sehr schweren Weg vor sich, die Gelder vom Kongreß bewilligt zu bekommen. Der Umschwung war jedoch nur zum Teil auf den europäischen Druck zurückzuführen. Wichtiger war die Befürchtung, daß es nach Ausbruch der mexikanischen Verschuldungskrise zu einem Zusammenbruch der internationalen Kapitalmärkte kommen könnte und ein Bankenkrach in den Vereinigten Staaten möglich sei.

Europäischer politischer Druck und wachsende Probleme in den Entwicklungsländern haben jedoch die Reagan-Regierung bei den Verhandlungen über ein neues Finanzprogramm für die *International Development Association* (IDA) nicht umstimmen können. Die IDA gehört zur Weltbank-Gruppe, wurde 1960 auf amerikanischen Vorschlag gegründet und vergibt langfristige Kredite an die ärmsten Länder mit einem Zinssatz von 0,75 Prozent; in den vergangenen Jahren gingen rund 90 Prozent der IDA-Kredite an Länder mit einem Pro-Kopf-Einkommen von weniger als 410 Dollar im Jahr. Finanziert wird IDA über dreijährige Finanzzusagen der Geberländer. Für die Jahre 1981—1983 waren dies 12 Milliarden Dollar, davon haben die Vereinigten Staaten 3,2 Milliarden Dollar übernommen. Die Weltbank wollte für IDA (1984 bis 1986) eine Aufstockung auf 16 Milliarden Dollar. Die Europäer einigten sich auf 12 Milliar-

den Dollar und versuchten dann, die Amerikaner für diesen Betrag zu gewinnen.

In der amerikanischen Regierung werden Fragen dieser Art vom Finanzministerium vorentschieden, das schon zu Beginn der Reagan-Regierung für einige multilaterale Entwicklungsbanken einen klaren Politikwandel ankündigte³¹). Alle Einflußnahmen von außen — zum Beispiel auch die Drohung Frankreichs und Großbritanniens, einen IDA-Sonderfonds ohne amerikanische Beteiligung zu errichten — haben beim Finanzministerium zu keinem Erfolg geführt, das für IDA VII insgesamt 9 Milliarden Dollar für richtig hielt mit einem 25-Prozent-Anteil der Vereinigten Staaten (2,25 Milliarden Dollar); dies würde zu einer jährlichen Zahlung von 750 Millionen Dollar führen. Als Begründung gab das Finanzministerium an, der Kongreß würde nicht mehr als 750 Millionen Dollar pro Jahr für IDA bewilligen, obwohl der Kongreß für 1983 und 1984 jeweils 945 Millionen genehmigt hatte. Das State Department versuchte dann noch, mehr Geld für IDA durchzusetzen, aber am Ende stellte sich das Weiße Haus eindeutig auf die Seite des Finanzministeriums. Für IDA VII bedeutet das eine Reduzierung um 40 Prozent gegenüber IDA VI. Es steht noch nicht fest, wie die Weltbank dieses Problem lösen wird.

V. Die amerikanische Entwicklungspolitik: Aussichten und Probleme in den achtziger Jahren

Die Vereinigten Staaten sind, in absoluten Zahlen, der größte Entwicklungshilfe-Geberstaat mit einem Anteil von 18,8 Prozent an der Weltentwicklungshilfe, gefolgt von Saudi Arabien (15,2 Prozent), der Bundesrepublik Deutschland (8,5 Prozent) und Japan (8,4 Prozent). Bei einem Vergleich der für die Entwicklungshilfe aufgewendeten Bruttosozialproduktsanteile unter den 17 OECD-Staaten nehmen die Vereinigten Staaten den 15. Platz ein, mit einem Anteil von 0,24 Prozent. Wenn die Vereinigten Staaten ihre Finanzmittel zum Beispiel für IDA um eine Milliarde Dollar verringern, dann ist dies etwa der Betrag, den Schweden oder Belgien und Dänemark gemeinsam in einem Jahr für Entwicklungshilfe aufwenden. Eine Reduktion der amerikanischen Entwicklungshilfe kann deshalb von den anderen Geberstaaten kaum ausgegli-

chen werden — auch nicht, wenn sie es wollten.

Die Reagan-Regierung wollte eine neue amerikanische Entwicklungspolitik — und hat dies zum Teil erreicht, zum Teil waren die erzielten Veränderungen geringer als erwartet. Das lag jedoch mehr an den erwähnten Hemmfaktoren und weniger an einer Abänderung des entwicklungspolitischen Konzepts. In den nächsten vier Jahren hat die Regierung deshalb viel größere Möglichkei-

³¹) Siehe hierzu: U.S. Department of the Treasury, *United States Participation in the Multilateral Development Banks in the 1980s*, Washington 1982, und allgemein: Jonathan E. Sanford, *U.S. Foreign Policy and the Multilateral Development Banks*, Boulder/Col., 1982.

ten, eine Reagansche Entwicklungspolitik zu betreiben und wesentlichere Veränderungen durchzusetzen. Es spricht zur Zeit nichts dafür, daß die Reagan-Regierung ihren eingeschlagenen Weg korrigieren wird. Dies bedeutet dann auch eine weitere Reduzierung der Weltentwicklungshilfe. Aus der Sicht der Reagan-Regierung ist dies kein Problem, weil erstens ein Großteil der Entwicklungshilfe ohnehin verschwendet würde und deshalb mit weniger, aber effektiver eingesetzter Entwicklungshilfe bessere Ergebnisse erzielt werden könnten, und zweitens sich durch weniger Hilfe eine Reihe von Problemen abschwächen und nicht verschärfen würden. Dies ist ein Optimismus, der nur von wenigen außerhalb der Reagan-Regierung geteilt wird³²⁾.

In den achtziger Jahren wird sich die Lage der Entwicklungsländer nicht grundsätzlich verbessern; eine Stabilisierung wäre schon ein Erfolg, aber in vielen Fällen werden sich die Probleme weiter verschärfen³³⁾. Der Bedarf an Weltentwicklungshilfe wird deshalb nicht zurückgehen, sondern weiter steigen.

³²⁾ Die Reagan-Regierung beruft sich gerne auf Prof. Julian L. Simon; siehe hierzu zum Beispiel: Julian L. Simon and Herman Kahn (Eds.), *The Resourceful Earth: A Response to Global 2000*, New York 1984.

³³⁾ Siehe hierzu zum Beispiel die jährlichen Weltentwicklungsberichte der Weltbank, der neueste: *World Bank, World Development Report 1984*, Washington D. C. 1984; zum Bevölkerungsproblem siehe auch: Robert S. McNamara, *Time Bomb or Myth: The Population Problem*, in: *Foreign Affairs*, Sommer 1984, S. 1107—1131.

Wenn in dieser Situation die Vereinigten Staaten ihre Entwicklungshilfe — vor allem auch an die Multilateralen Entwicklungsbanken — kürzen, dann müssen die anderen Geberstaaten darauf entweder mit einer Erhöhung ihrer Entwicklungshilfe zum Ausgleich der amerikanischen Kürzungen reagieren oder versuchen, auf die amerikanische Regierung politischen Druck auszuüben, um sie umzustimmen und dazu zu bewegen, ihren 'fairen' Anteil an der Weltentwicklungshilfe zu übernehmen.

Beide Wege sollten beschritten werden, denn während die Vereinigten Staaten zur Zeit in einer guten wirtschaftlichen Verfassung sind, dürfte es für mehrere andere OECD-Staaten aufgrund ihrer Wirtschaftsprobleme schwer sein, ihre Entwicklungshilfe zu erhöhen. Nach den Vereinigten Staaten dürfte eine Erhöhung der Entwicklungshilfe auch für Japan kein wirtschaftliches Problem darstellen, das mit einem Bruttosozialproduktanteil von 0,29 Prozent für Entwicklungshilfe nicht wesentlich besser dasteht als die USA. Für fast alle OECD-Staaten würde es darüber hinaus eine Ausweitung ihres entwicklungspolitischen Handlungsspielraumes bedeuten, wenn es gelingen sollte, den Ost-West-Konflikt zu entschärfen und zumindest den Zuwachs der Verteidigungsausgaben zu vermindern. In den vergangenen sechs Jahren lag der Schwerpunkt der öffentlichen Diskussion auf sicherheits- und verteidigungspolitischen Fragen. Es wird Zeit, sich der entwicklungspolitischen Probleme zu erinnern und diese auch in ihrem Zusammenhang zu sehen.

Der Außenhandel der Entwicklungsländer

Darstellung, Probleme und ein Lösungsansatz der EG

I. Einleitung

Seit den siebziger Jahren zeichnet sich innerhalb der Gruppe der Entwicklungsländer eine zunehmende Differenzierung ab. Einige Länder wurden aufgrund ihrer Rohstoffvorkommen außerordentlich begünstigt, andere Staaten haben mit Hilfe einer exportorientierten Wirtschafts- und Entwicklungspolitik bemerkenswerte Erfolge erzielt. Die große Gruppe der Länder der Dritten Welt ist jedoch weiterhin auf den Export von wenigen Produkten

angewiesen, für die sich die Situation am Weltmarkt nicht günstig entwickelt hat. Dabei trat das Problem auf, daß sich Exporterlöse nicht kontinuierlich und nicht in dem Maße steigern ließen, wie dies für nötig empfunden wird. Eine ständig steigende Importnachfrage nach den typischen Produkten der westlichen Industrieländer hat deshalb häufig zu Finanzierungsproblemen geführt.

II. Die Außenhandelsstruktur der Entwicklungsländer

Die Gruppe der Entwicklungsländer ist in ihrer Gesamtheit nach wie vor relativ stark auf die Produktion und den Export von Rohstoffen spezialisiert. Aufgrund eines Mangels an qualifizierten Arbeitskräften und risikobereiten Unternehmern, fehlendem technischen Know-how, einer unzureichenden Infrastrukturausstattung und anderen Engpässen sind die meisten Entwicklungsländer nicht in der Lage, bestimmte industrielle Fertigwaren, für die im Inland eine Nachfrage besteht, kostengünstig zu erstellen. Um trotzdem in den Genuß solcher Erzeugnisse zu kommen, produzieren und exportieren sie überwiegend Rohstoffe und/oder andere Erzeugnisse, die relativ einfach herzustellen sind.

Die gütermäßige Exportstruktur der Entwicklungsländer als Gruppe ist in Tabelle 1 dargestellt. Untergliedert man die Außenhandelsströme in die beiden Warenhauptgruppen

— Rohstoffe, die im Primärsektor einer Volkswirtschaft hergestellt werden (d. h. in der Landwirtschaft, Forstwirtschaft, im Bergbau oder der Fischerei), und in

— industrielle Fertigwaren, die im Industrie- oder Sekundärsektor einer Volkswirtschaft hergestellt werden, so zeigt sich, daß

a) Rohstoffe im Exportsortiment der Entwicklungsländer deutlich dominieren. Ihr Anteil

an den Gesamtexporterlösen ist seit 1960 zwar um gut 8 Prozent gefallen, lag aber 1980 noch immer bei fast 83 Prozent;

b) unter den Rohstoffen Brennstoffe — vor allem Erdöl — eine herausragende Rolle spielen. Diese Produktgruppe hat ihren Anteil seit 1960 vor allem aufgrund von Preissteigerungen kräftig ausgedehnt. 1980 wurden allein aus der Ausfuhr von Brennstoffen fast zwei Drittel der gesamten Exporterlöse der Entwicklungsländer erzielt;

c) die übrigen Rohstoffgruppen (Nahrungsmittel, Getränke und Tabak, landwirtschaftliche und industrielle Rohstoffe), auf die 1960 zusammen noch 63 Prozent der Exporterlöse entfielen, deutlich an Bedeutung verloren haben. 1980 trugen sie nur noch zu 20,2 Prozent zu den Exporterlösen bei;

d) Fertigwarenxporte weiterhin von untergeordneter Bedeutung sind. Sie trugen 1980 nur mit 17,3 Prozent zu den Exporterlösen bei. Innerhalb dieser Gruppe dominieren „Sonstige Fertigwaren“. Dabei handelt es sich vor allem um solche Erzeugnisse, die relativ arbeitsintensiv hergestellt werden können oder stark rohstoffhaltig sind. Textilien und Bekleidung, Lederwaren, Spielzeugartikel, zunehmend aber auch Boote und Geräte aus dem Bereich der optischen und feinmechanischen Industrie zählen dazu.

Tabelle 1:

Exportstruktur der Entwicklungsländer 1960, 1970 und 1980 (in v. H.)

(Werte in Klammern ohne Berücksichtigung von Erdöl und anderen Brennstoffen)

Erzeugnisse	1960	1970	1980
Rohstoffe insgesamt	91,1 (87,6)	83,7 (75,5)	82,7 (53,6)
davon:			
Nahrungsmittel, Getränke, Tabak	33,8 (46,9)	26,6 (40,0)	11,4 (30,5)
Landwirtschaftliche Rohstoffe	18,3 (25,5)	10,0 (15,0)	3,7 (9,7)
Industrielle Rohstoffe	10,9 (15,2)	13,6 (20,5)	5,1 (13,6)
Erdöl und andere Brennstoffe	28,1	33,5	62,5
Fertigwaren insgesamt	8,9 (12,4)	16,3 (24,5)	17,3 (46,2)
davon:			
Chemische Erzeugnisse	1,1 (1,5)	1,9 (2,8)	1,8 (4,8)
Maschinen und Transportausrüstungen	0,7 (1,0)	2,6 (3,9)	4,9 (13,2)
Sonstige Fertigwaren	7,1 (9,9)	11,8 (17,8)	10,6 (28,3)

Quelle: UNCTAD, Handbook of International Trade and Development Statistics 1983, New York 1983, S. A 18ff. — Eigene Berechnungen.

Da der Löwenanteil der Erdölexporte auf wenige, zum Teil bevölkerungsarme Staaten des Nahen Ostens¹⁾ entfällt, ist der Erdölexport für die Exportstruktur der meisten Entwicklungsländer nicht typisch. Klammert man daher Erdöl aus der Betrachtung aus, so zeigt sich, daß die übrigen Rohstoffe 1980 nur noch mit knapp 54 Prozent — gegenüber etwa 88 Prozent 1960 — zum Exporterlös der Entwicklungsländer beitrugen. Nahrungsmittel, Getränke und Tabak stellen dabei weiterhin die wichtigste Untergruppe dar, wenn auch mit deutlich abnehmender Tendenz.

Der Anteil der industriellen Fertigwaren hat sich — wiederum ohne Berücksichtigung von Erdöl und anderen Brennstoffen — im betrachteten Zeitraum fast vervierfacht. 1980 entfielen auf alle Fertigwaren zusammengekommen schon gut 46 Prozent der Exporter-

löse der Entwicklungsländer. Allerdings verbirgt sich auch hinter diesem Durchschnitt der Gruppe eine Besonderheit: Fast die Hälfte der verarbeiteten Exportprodukte kommt aus nur vier südostasiatischen Ländern (Hongkong, Korea, Taiwan und Singapur), in denen weniger als 3 Prozent der Bevölkerung der Dritten Welt leben, und aus Indien; drei Viertel aller Fertigwarenexporte kommen aus der kleinen Gruppe der Schwellenländer. Diese Länder erreichten in den siebziger Jahren über ein stark exportorientiertes Wachstum eine rasche Industrialisierung ihrer Wirtschaft²⁾. Das andere Extrem

²⁾ Die Schwellenländer oder „newly industrialising countries“ (NIC) sind Länder mit einem relativ fortgeschrittenen Entwicklungsstand, die die typischen Strukturmerkmale eines Entwicklungslandes mehr und mehr überwinden. Eine verbindliche Liste dieser Länder gibt es jedoch nicht. Die OECD rechnet der Gruppe der NIC gegenwärtig folgende Länder zu: Argentinien, Brasilien, Griechenland, Hongkong, Israel, Jugoslawien, Mexiko, Portugal, Singapur, Spanien, Süd-Korea, Taiwan.

¹⁾ 1980 lebten in den wichtigsten ölexportierenden Staaten weniger als 19 Prozent der Bevölkerung der Entwicklungsländer.

Tabelle 2:

Importstruktur der Entwicklungsländer 1960, 1970 und 1980 (in v. H.)

(Werte in Klammern ohne Berücksichtigung der OPEC-Staaten)

Erzeugnisse	1960	1970	1980
Rohstoffe insgesamt	41,8	35,5 (37,2)	41,3 (46,4)
davon:			
Nahrungsmittel, Getränke, Tabak	18,1	14,3 (14,5)	12,3 (11,7)
Landwirtschaftliche Rohstoffe	5,7	4,4 (4,8)	3,0 (3,5)
Industrielle Rohstoffe	7,7	8,5 (8,2)	7,2 (6,9)
Erdöl und andere Brennstoffe	10,3	8,3 (9,7)	18,8 (24,3)
Fertigwaren insgesamt	58,2	64,5 (62,8)	58,7 (53,7)
davon:			
Chemische Erzeugnisse	7,9	9,3 (9,4)	8,5 (9,0)
Maschinen und Transportausrüstungen	28,6	35,1 (33,8)	32,7 (29,5)
Sonstige Fertigwaren	21,7	20,1 (19,6)	17,5 (15,2)

Quelle: UNCTAD, Handbook of International Trade and Development Statistics 1983, New York 1983, S. A 18ff. — Eigene Berechnungen.

stellen die afrikanischen Entwicklungsländer dar, die immer noch fast gar keine Fertigwaren exportieren und nach wie vor eine weit unterdurchschnittlich differenzierte Exportstruktur besitzen.

Auf der Importseite dominieren industrielle Fertigwaren (vgl. Tabelle 2) mit einem Anteil von fast 59 Prozent (1980). Trotz einer zunehmenden Industrialisierung vieler Entwicklungsländer hat sich an der relativen Bedeutung der Fertigwarenimporte seit 1960 kaum etwas geändert. Geändert hat sich lediglich die Zusammensetzung dieser Gütergruppe: Der Anteil der Konsumgüter ist als Folge der forcierten Industrialisierung zurückgegangen, der Anteil der Maschinen- und Transportaus-

rüstungen — also typische Investitionsgüter, die zur Produktion von Konsumgütern eingesetzt werden — gestiegen.

Auf der Importseite spielt auch die Einfuhr von Rohstoffen, insbesondere der Import von Brennstoffen, eine zentrale Rolle. Von 1960 bis 1980 hat sich der Importanteil von Brennstoffen mehr als verdoppelt. Läßt man die OPEC-Staaten außer acht, so liegt der Anteil von Erdöl und anderen Brennstoffen an den gesamten Importen der Entwicklungsländer bei fast 25 Prozent. Die Verteuerung des Erdöls hat also nicht nur die Industrieländer empfindlich getroffen. Energieimporte belasten auch die Zahlungsbilanzen der erdölimportierenden Entwicklungsländer erheblich.

III. Arbeitsplatzorgen der Industrieländer aufgrund rasch steigender Fertigwarenimporte aus den Schwellenländern

In der Art der Außenhandelsstruktur sehen viele Entwicklungsländer und zunehmend auch viele Industrieländer ein Problem. Fertigwaren sind — von Erdöl abgesehen — die am stärksten expandierende Güterklasse der Warenausfuhr der Entwicklungsländer. Im Laufe der siebziger Jahre wurde deshalb in der Bundesrepublik Deutschland und in vielen anderen Industrieländern zunehmend die Befürchtung geäußert, der starke Anstieg der Fertigwarenimporte aus einigen Entwicklungsländern könne weite Teile der einheimischen Wirtschaft in Existenznot bringen und Arbeitsplätze gefährden. Diese Furcht ist jedoch weitgehend unbegründet. Bei genauerer Betrachtung zeigt sich nämlich, daß zwar durch Importe aus Entwicklungsländern Arbeitsplätze verlorengehen, daß aber durch den Export in Entwicklungsländer auch neue Arbeitsplätze geschaffen oder bestehende gesichert werden. Im Handel mit Entwicklungsländern hat sich per saldo ein positiver Beschäftigungseffekt eingestellt³⁾. In Modellrechnungen des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung konnte gezeigt werden, daß im Zeitraum von 1972 bis 1981 durch die Ausweitung von industriellen Halb- und Fertigwarenexporten aus der Bundesrepublik in die Länder der Dritten Welt für 660 000 Arbeitskräfte Beschäftigungsmöglichkeiten geschaffen wurden. Ohne die Importe wären dagegen nur etwa 250 000 Erwerbstätige zusätzlich beschäftigt worden, wenn diese Güter im Inland hergestellt worden wären. Somit wurden durch den zunehmenden Fertigwarenhandel mit Entwicklungsländern innerhalb eines Jahrzehnts per saldo 410 000 zusätzliche Arbeitsplätze geschaffen. Dabei entfiel der größte Teil der positiven Beschäftigungswirkung — die an der Zahl der Erwerbstätigen insgesamt gemessen allerdings nicht sehr bedeutend ist — auf den Handel mit erdölexportierenden Ländern. Aber selbst im Handel

mit den lieferstarken Schwellenländern konnte im Zeitraum von 1976 bis 1981 eine ausgeglichene Beschäftigungsbilanz erzielt werden.

Für das Jahr 1981 wurde errechnet, daß in der Bundesrepublik durch Importe aus Entwicklungsländern etwa 470 000 Erwerbstätige weniger benötigt wurden. Dem standen jedoch mehr als 1,1 Millionen Beschäftigte gegenüber, die für den Export von Halb- und Fertigwaren in Länder der Dritten Welt arbeiteten.

Obwohl der Gesamteffekt für den Arbeitsmarkt also positiv ist, können für einzelne Branchen, Regionen oder Personengruppen negative Effekte überwiegen. Probleme für die Beschäftigungssituation ergeben sich vor allem daraus, daß Arbeitsplatzverluste auf relativ wenige und vergleichsweise kleine Branchen konzentriert sind, während zusätzliche Arbeitsplätze in anderen, größeren Branchen geschaffen werden. Arbeitsplatzverluste werden deshalb oft stärker, zusätzliche Arbeitsplätze dagegen weniger leicht wahrgenommen. Negativ betroffen waren in der Vergangenheit vor allem das Bekleidungs-, Textil-, Leder-, Musik- und Spielwarengewerbe. Relativ stark profitierten dagegen der Stahl-, Maschinen- und Fahrzeugbau.

Dazu kommt zweitens, daß überwiegend den Gruppen von Arbeitnehmern zusätzliche Arbeitsplatzverlustgefahr droht, die ohnehin zu den Problemgruppen am Arbeitsmarkt zählen:

- ältere Arbeitnehmer,
- Frauen,
- unqualifizierte Arbeitskräfte.

Ausgebildete Arbeitskräfte sind dagegen kaum betroffen. Schlosser, Mechaniker, Metallarbeiter, Ingenieure und Techniker etwa werden durch Exporte in Entwicklungsländer zusätzlich benötigt.

Schließlich ergibt sich im Inland ein ungünstiger Regionaleffekt dadurch, daß tendenziell vor allem solche Branchen einem starken Konkurrenzdruck aus Entwicklungsländern ausgesetzt sind, die relativ stark in strukturschwachen Regionen angesiedelt sind. Positive Impulse sind dagegen relativ gleichmäßig über das ganze Gebiet der Bundesrepublik verteilt. Damit wird eine ausgewogene regionale Entwicklung zusätzlich erschwert⁴⁾.

³⁾ Ein Viertel bis ein Fünftel ihres gesamten Außenhandels wickelt die Bundesrepublik mit den Ländern der Dritten Welt ab. Dabei wurden über einen längeren Zeitraum Exportüberschüsse erzielt. In der Art der gehandelten Güter gibt es jedoch einen wesentlichen Unterschied. Importiert werden vor allem Rohstoffe, die im Inland nicht verfügbar sind bzw. nicht kostengünstig erzeugt werden können. Insofern gehen dadurch auch keine Arbeitsplätze verloren. Exportiert werden dagegen überwiegend technisch wertvolle Investitionsgüter.

Tabelle 3:

Anteile an den Weltexporten von 1950 bis 1981 nach Ländergruppen differenziert

Ländergruppe	1950	1960	1970	1974	1981
Entwicklungsländer	30,8	21,5	18,1	26,9	28,1
darunter:					
— Ölexportierende Entwicklungsländer ^{a)}	7,2	7,5	6,8	16,2	16,3
— Exporteure von Fertigwaren ^{b)}	6,9	3,3	3,0	3,3	4,8
— LLDC ^{c)}	1,5	1,1	0,7	0,4	0,3
— Andere Entwicklungsländer	15,2	9,6	7,6	7,0	6,7
Marktwirtschaftliche Industrieländer	61,1	68,8	71,3	64,6	62,7
Staatshandelsländer	8,1	11,7	10,6	8,6	9,2

^{a)} Neben den 13 OPEC-Staaten sind in dieser Gruppe Angola, Bahrein, Brunei, Kongo, Omar, Syrien sowie Trinidad & Tobago vertreten. Der Exporterlös dieser Länder besteht zu 50 Prozent oder mehr aus Erdöl.

^{b)} Die UNCTAD erfaßt in dieser Gruppe nur sechs Länder: Argentinien, Brasilien, Hongkong, Südkorea, Singapur und Taiwan.

^{c)} In der Gruppe der „least developed countries“ sind die 31 ärmsten Entwicklungsländer zusammengefaßt. Diese Gruppe wurde 1971 aufgrund folgender Kriterien gebildet: jährliches Bruttosozialprodukt pro Kopf von unter 100 US-\$ (US-\$ von 1971), Anteil des Industriesektors am Bruttosozialprodukt unter 10 Prozent sowie ein Analphabetenanteil von über 80 Prozent der Bevölkerung über 15 Jahre.

Quelle: UNCTAD, Handbook of International Trade and Development Statistics 1983, New York 1983, S. 12f.

IV. Export von Rohstoffen als bremsender Faktor der Entwicklung?

In vielen Entwicklungsländern befürchtet man, daß die Ausfuhr von Rohstoffen — abgesehen von Erdöl und einigen anderen Primärgütern — auf die Dauer nicht als Motor, sondern eher als Bremse der Entwicklung wirken könnte und daß man aufgrund der eigenen Exportstruktur und einigen Besonderheiten auf der Angebots- und Nachfrageseite bei Primärgütern an der Expansion des Welthandels nur unterdurchschnittlich partizipieren könnte. Wie aus Tabelle 3 hervorgeht, hat sich der Anteil der Entwicklungsländer (als Gruppe) an den Weltexporten in der Nachkriegszeit tatsächlich vermindert; ihr Anteil fiel von 1950 bis zur ersten drastischen Erdölpreiserhöhung 1973 fast stetig. Erst danach hat sich dieser Trend wieder geändert. Unter dem we-

sentlichen Einfluß erdöllexportierender Staaten konnten die Entwicklungsländer hauptsächlich auf Kosten der marktwirtschaftlichen Industrieländer, der wichtigsten Gruppe im Welthandel, ihren Anteil an den Weltexporten von 18,1 Prozent 1970 auf 28,1 Prozent 1981 ausdehnen. Das relativ hohe Niveau von 1950 wurde jedoch bisher nicht wieder erreicht. Hauptnutznießer dieser Entwicklung waren die OPEC-Staaten sowie acht weitere Länder, deren Exportstruktur wesentlich von Erdöl oder Erdgas geprägt ist (vgl. Tab. 3). Ihr Anteil am Weltexport hat sich von 1970 bis 1981 um fast 10 Prozent erhöht. 1981 entfielen auf diese relativ kleine Ländergruppe allein gut 60 Prozent der gesamten Exporterlöse der Entwicklungsländer. Ein bemerkenswertes Resultat haben auch die sechs Länder erzielt, die von der UNCTAD als „Exporteure von Fertigwaren“ bezeichnet werden (vgl. Tab. 3). Diesen Ländern gelang es, ihr Exportangebot umzustrukturieren und weitgehend der Nachfrageentwicklung der Industrieländer anzupassen, mit dem Ergebnis, daß sie trotz

⁴⁾ Vgl. S. Schulz/D. Schumacher/H. Wilkens, Wirtschaftliche Verflechtung der Bundesrepublik Deutschland mit den Entwicklungsländern (Wissenschaftliche Schriftenreihe des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit, Bd. 36), Baden-Baden 1980, S. 93 ff.

Tabelle 4:

Entwicklung der Kaufkraft der Exporte^{a)}

1975 = 100

Ländergruppe	1960	1965	1970	1974	1980	1982
Entwicklungsländer ohne ölexportierende Länder	52	64	91	109	127	131
Entwicklungsländer insgesamt	32	41	59	114	146	134
darunter:						
— ölexportierende Länder ^{b)}	18	24	35	118	166	138
— Fertigwaren exportierende Länder ^{c)}	37	46	76	108	145	153
— LLDC ^{d)}	102	123	144	106	126	116
— übrige Länder	56	69	94	110	117	117
Industrieländer	35	51	82	102	123	126

^{a)} Verhältnis der Exporterlöse zu den Durchschnittswerten der Einfuhr in v. H. (Income Terms of Trade),
^{b)} OPEC-Staaten und Angola, Bahrein, Brunei, Kongo, Mexiko, Oman, Syrien, Trinidad & Tobago.
^{c)} Argentinien, Brasilien, Hongkong, Mexiko, Singapur, Südkorea und Taiwan.
^{d)} Die 31 ärmsten Entwicklungsländer.

Quelle: UNCTAD, Handbook of International Trade and Development Statistics 1983, New York 1983, S. 58f.

der schwierigen Zeit der anhaltenden weltweiten Rezession und einer erheblichen Verringerung der Welthandelsexpansion im Bereich der industriellen Halb- und Fertigwaren zusätzliche Weltmarktanteile erringen konnten. Ihr Anteil am Weltexport stieg von 3 Prozent 1970 auf fast 5 Prozent 1981. Das sind gut 17 Prozent der gesamten Exporterlöse der Entwicklungsländer.

Die Gruppe der am wenigsten entwickelten Länder (LLDC) sowie die der übrigen 100 Entwicklungsländer verloren dagegen fast stetig Weltmarktanteile. Beide Gruppen erlebten eine lange Phase der Desintegration aus der Weltwirtschaft; sie bildeten die eigentlichen Problemgruppen im Welthandel.

Tabelle 4 zeigt, daß sich in der Zeit von 1960 bis 1982 die Kaufkraft der Exporte, das heißt das absolute Importgüternvolumen, das durch die Exporterlöse finanziert werden kann, für alle Entwicklungsländer und ihre Untergruppen nicht verschlechtert, sondern verbessert hat. Innerhalb der Entwicklungsländer ergeben sich jedoch deutliche Differenzierungen. Im Vergleich zur Entwicklung der Kaufkraft der Industrieländer haben die Entwicklungsländer insgesamt besser, die Öl- und Fertigwaren exportierenden Länder wesentlich besser abgeschnitten. Die Kaufkraftentwicklung der Entwicklungsländer ohne erdölexportie-

rende Länder und besonders die der LLDC sowie die der übrigen Länder ist jedoch deutlich hinter dem entsprechenden Zuwachs der Industrieländer zurückgeblieben, wobei die Kaufkraftentwicklung der LLDC im Vergleich zu den übrigen Ländergruppen zusätzlich besonderen Schwankungen ausgesetzt war⁵⁾. Das Exportangebot dieser beiden Ländergruppen besteht weiterhin fast ausschließlich aus wenigen Rohstoffen.

Dieses unbefriedigende Ergebnis einer Vielzahl rohstoffexportierender Länder hat viele Ursachen. Einige der bedeutsamsten lassen sich wie folgt zusammenfassen:

1. Die Einkommenselastizität der Nachfrage nach Rohstoffen ist in den marktwirtschaftlichen Industrieländern, den Hauptabnehmern,

⁵⁾ Bei der Beurteilung der Entwicklung der Kaufkraft der Exporterlöse ist zu berücksichtigen, daß die Indices nicht von Verschiebungen im Warenkorb und Qualitätsverbesserungen bereinigt sind. Qualitätsverbesserungen sind bei Fertigwaren, die die Entwicklungsländer importieren, wesentlich stärker ausgeprägt als bei Rohstoffen, aus denen der größte Teil ihrer Exporterlöse besteht. Deshalb dürfte die tatsächliche Verbesserung größer als die gemessene Verbesserung sein. Da die Verbesserung der Produktivität bei der Herstellung der gehandelten Güter unberücksichtigt bleibt, sind Rückschlüsse auf die Änderung der internationalen Einkommensverteilung nicht möglich.

relativ gering. Mit steigendem Einkommen in den Industrieländern steigt die Nachfrage nach Primärgütern nur unterdurchschnittlich, Rohstoffimporte der Industrieländer expandieren mit einer geringeren Wachstumsrate als ihr Volkseinkommen. Zusätzliche Nachfrageimpulse könnten sich aus einem relativ starken Bevölkerungswachstum in den Importländern ergeben. Da jedoch in den Industrieländern die Bevölkerungsentwicklung weitgehend stagniert, ist auch von dieser Seite keine zusätzliche Nachfrage zu erwarten. Bei einigen Agrarprodukten, die in den gemäßigten Klimazonen herstellbar sind, kommt hinzu, daß der Selbstversorgungsgrad der Importländer steigt. Bei Anwendung protektionistischer Maßnahmen kann in diesen Fällen das Absatzpotential sogar sinken: Werden Produktionsüberschüsse mit Hilfe von Exportsubventionen am Weltmarkt abgesetzt, kann es bei diesen und konkurrierenden Produkten zu Preisverfall und sinkenden Exportmengen für Entwicklungsländer kommen.

2. Für einige Rohstoffe haben die Industrieländer synthetische Substitute entwickelt⁶⁾. Diese Materialien können für den vorgesehenen Bedarf zweckmäßiger und zudem billiger als die ursprünglichen Rohstoffe sein, wodurch ein Teil der Nachfrage nach Produkten aus Entwicklungsländern auf Produzenten aus Industrieländern umgelenkt wird. Traditionelle Lieferländer verlieren dadurch einen Teil ihrer Absatzmärkte. Ähnlich wirkt die ständig zunehmende Tendenz zum Recycling, d. h. der Wiederverwendung bereits benutzter Rohstoffe, sowie ein zunehmend sparsamerer Umgang mit nicht-erneuerbaren Rohstoffen.

Entgegen vielen Behauptungen spielt der Protektionismus der Industrieländer — von Ausnahmen abgesehen — bei der Entwicklung der Rohstoffexporte der Entwicklungsländer jedoch keine entscheidende Rolle. Die durchschnittliche Nominalzollimportbelastung der Industrieländer ist relativ niedrig. Wie aus Tabelle 5 hervorgeht, beträgt der Nominalzoll wichtiger westlicher Industrieländer auf unverarbeitete landwirtschaftliche und mineralische Produkte lediglich 3 Prozent. Mehr als die Hälfte der Exporte aller Entwicklungsländer in westliche Industrieländer fallen in diese Kategorie.

⁶⁾ Beispielsweise werden Produkte, die früher überwiegend aus Holz, Baumwolle, Jute, Seide, Erzen oder Metallen und Kautschuk hergestellt wurden, zunehmend aus Kunststoffen produziert.

Ein Hindernis besonderer Art ist jedoch die steigende Zollbelastung bei zunehmendem Grad der Produktverarbeitung. Diese höhere Zollbelastung zielt darauf ab, die Unternehmen in den Industrieländern zur Einfuhr und Verarbeitung von Rohstoffen zu bewegen, oder anders ausgedrückt: Die Zollstruktur der marktwirtschaftlichen Industrieländer ist so angelegt, daß sie den Produzenten in den Industrieländern bei der Verarbeitung von Rohstoffen einen künstlichen Vorsprung bei der Wettbewerbsfähigkeit im Inland gegenüber Konkurrenten aus Ländern der Dritten Welt einräumt. Dieser Effekt wird noch deutlicher, wenn man das Niveau der Protektion nicht an der Höhe des Nominalzolles, sondern am Effektivzoll mißt.

Nominalzölle geben an, um wieviel Prozent ein bestimmtes Erzeugnis im Inland maximal teurer sein kann als bei Freihandel ohne Zoll. Sie sagen aber nichts darüber aus, in welchem Maß Löhne, Gehälter, Mieten, Zinsen, Pachten — die Wertschöpfung — inländischer Produzenten dank des Zollschatzes höher sein können als die ausländischer Konkurrenten. Diese Schutzwirkung wird durch die effektive Protektion angezeigt. Sie wird gemessen als der Prozentsatz, um den die inländische Wertschöpfung aufgrund von unterschiedlichen Nominalzöllen auf Vor-, Zwischen- und Endprodukte höher sein kann als bei der Bewertung zu Weltmarktpreisen. Wie Tabelle 5 zeigt, ist das Niveau der effektiven Protektion schon in der 2. Verarbeitungsstufe fast acht Mal so hoch wie bei unverarbeiteten Rohstoffen (Stufe 1) und fast drei Mal höher als die zugehörige Nominalzollbelastung. Diese Art der Zollstruktur trägt also zusätzlich dazu bei, rohstoffexportierende Entwicklungsländer in der Rolle von Rohstofflieferanten zu halten⁷⁾.

⁷⁾ Die Politik der osteuropäischen Staatshandelsländer unterscheidet sich im Ergebnis nicht von der der marktwirtschaftlichen Industrieländer. Ähnlich wie die Industrieländer sind sie an einer langfristig gesicherten Versorgung mit Rohstoffen interessiert, die im Inland nicht oder nicht in ausreichenden Mengen verfügbar sind. Auch sie drängen die Entwicklungsländer in die Position von Rohstofflieferanten. Dies geschieht überwiegend mit Hilfe von bilateralen Kompensationsabkommen. Zur Erschließung und Ausbeutung von Rohstoffvorkommen liefern die Staatshandelsländer die Ausrüstungs- und Investitionsgüter, für die die Empfängerländer mit ihren Rohstoffen bezahlen, d. h. es werden Waren gegen Waren geliefert. Ein zusätzlicher Nachteil solcher Kompensationsgeschäfte gegenüber Geldgeschäften liegt darin, daß Empfänger- und Lieferländer identisch sein müssen. Dies bedeutet eine weitere Restriktion, denn

Tabelle 5:

Zolltarife und Zolltarif-Eskalation in Industrieländern und Struktur der Importe aus Entwicklungsländern

Verarbeitungsstufe ^{a)}	Durchschnittszoll auf Importwert in v. H. ^{b)}		Struktur der Importe aus Entwicklungsländern
	Nominal	Effektiv	
Stufe 1	3	3	54
Stufe 2	8	23	29
Stufe 3	9	20	8
Stufe 4	9	17	9
Insgesamt			100

a) Auf der Grundlage der Verarbeitungsstufen von 21 landwirtschaftlichen und mineralischen Erzeugnissen. Bei Baumwolle und Baumwollserzeugnissen etwa ist zwischen folgenden Stufen zu unterscheiden: Stufe 1: Rohbaumwolle; Stufe 2: Baumwollgarn; Stufe 3: Baumwollstoffe; Stufe 4: Bekleidung.

b) Vor der Tokiorunde. Der Durchschnittswert bezieht sich auf die EG-Länder, Japan, Schweden und die USA.

Quelle: A. J. Yeats, Trade Barriers Facing Developing Countries, London — Basingstoke 1979.

Ogleich die Ausfuhrerfolge der Fertigwaren exportierenden Entwicklungsländer für die Offenheit der Märkte in den meisten westlichen Industrieländern sprechen, hat sich das Vertrauen in die Fortsetzung einer liberalen Außenhandelspolitik dieser Länder in den letzten Jahren enorm verringert. Anhaltend niedrige Wachstumsraten des Sozialprodukts und ein hohes Maß an Arbeitslosigkeit haben die Bereitschaft erhöht, in einigen Bereichen

(insbesondere Bekleidung und Textilien sowie Güter der Unterhaltungselektronik) neue nicht-tarifäre Handelshemmnisse einzuführen. Auch wenn sich die Auswirkungen dieses neuen Protektionismus kaum quantifizieren lassen, ist sicher, daß dadurch auch das Investitionsklima in den Ländern belastet werden kann, die erst in Zukunft eine stärker exportorientierte Entwicklung einschlagen wollen.

V. Probleme auf der Angebotsseite

Die Gründe für die relativ unbefriedigende Exporterlösentwicklung vieler Entwicklungsländer liegen aber nicht allein auf seiten der Abnehmerstaaten. Vielfach hat die Wirtschaftspolitik dieser Länder selbst wesentlich dazu beigetragen, die Ausfuhrentwicklung zu bremsen:

— Staatliche Aufkaufgesellschaften in Ländern der Dritten Welt bieten den Produzenten oft Preise an, die deutlich unter dem entsprechenden Weltmarktpreisniveau liegen. Anreize, die Produktion auszudehnen, werden damit nicht voll ausgeschöpft. Die Diffe-

renz zwischen Weltmarktpreis und Erzeugerpreis plus Vermarktungskosten wird als steuerähnliche Abgabe einbehalten und dient häufig dazu, zum Aufbau des Industriesektors beizutragen.

— Ähnlich wirkt das Festhalten an überbewerteten Währungen. In diesem Fall erzielen exportorientierte Produzenten in Landeswährung nominal konstante, aber real, d. h. um die Inflationsrate bereinigt, sinkende Preise. In einer inflationierenden Umwelt kann dadurch die Exportproduktion relativ schnell an Attraktivität verlieren. Produktionsanreize werden abgebaut, der exportierbare Überschuß wird tendenziell verkleinert⁸⁾.

viel Mühe muß darauf verwendet werden, einen Tauschpartner zu finden, der erstens die gewünschten Investitionsgüter in der erforderlichen Qualität herstellen kann und zweitens eine entsprechende Nachfrage nach den erzeugten Rohstoffen besitzt.

⁸⁾ Dieser Zusammenhang soll anhand eines stark vereinfachten Beispiels illustriert werden. Also angenommen, der Preis für eine Mengeneinheit eines

— Im Interesse einer relativ billigen Versorgung einkommensschwacher Gruppen in der Stadtbevölkerung werden häufig die Preise für Grundnahrungsmittel auf einem niedrigen Niveau eingefroren. Die Produktion solcher Erzeugnisse wird dadurch weniger rentabel und früher oder später eingeschränkt, zumindest aber nicht ausgedehnt. Bei wachsender Bevölkerung können dadurch eventuell vorhandene exportierbare Überschüsse abgebaut bzw. zusätzliche Nahrungsmittelimporte notwendig werden.

— Obwohl in vielen Entwicklungsländern seit langer Zeit eine forcierte Industrialisierungspolitik betrieben wird, gelang der Übergang zum zusätzlichen Export von industri-

len Fertigwaren nur wenigen Ländern. Investitionen im Industriesektor wurden häufig mit Hilfe eines Kunstgriffes rentabel gemacht. Man führte für bestimmte Sektoren Importrestriktionen ein — d. h. man schaltete den Wettbewerb von außen aus — und erlaubte den begünstigten Produzenten im Inland eine mehr oder weniger rentable Hochkostenproduktion, die bisherige Importe ersetzte. Da die Erzeugung solcher Güter lediglich für die Versorgung des geschützten Binnenmarktes gedacht war, waren wenig Anreize gegeben, Produktivitäts- und Qualitätsverbesserungen durchzusetzen. Der Übergang zum Export gelang deshalb nur in wenigen Fällen.

VI. Instabilität der Rohstoffmärkte und wirtschaftliche Entwicklung

Ein weiteres wichtiges Merkmal der Außenhandelsstruktur vieler Entwicklungsländer ist die geringe Exportdiversifizierung. Wie aus Tabelle 6 hervorgeht, erzielen insbesondere erdölexportierende Länder sowie zahlreiche afrikanische Länder den größten Teil ihrer Exporterlöse aus zwei oder drei Rohstoffen. Preis-, Mengen- oder Erlösfuktuationen bei einzelnen Produkten können dann schnell die gesamten Exporterlöse eines Landes destabilisieren. In vielen empirischen Studien wurde nachgewiesen, daß die Instabilität der Exporterlöse der Entwicklungsländer kurzfristig weit höher ist als die der Industrieländer.

Die Ursachen für solche Preis- und Mengenschwankungen unterscheiden sich von Land zu Land und von Produkt zu Produkt. Verallgemeinernd kann man jedoch angebots- und nachfragebedingte Ursachen unterscheiden. Von der Nachfrageseite her können konjunk-

turelle Schwankungen der Industrieländer auf die Produzentenländer übertragen werden. In Zeiten anhaltender Wachstumsschwächen in den Industrieländern stagniert oder sinkt deren Nachfrage insbesondere für mineralische Produkte. Ist das Angebot relativ starr, so lassen sich solche Erzeugnisse nur bei sinkenden Preisen absetzen. Erlösausfälle sind dann eine unvermeidbare Folge.

Schwankungen auf der Angebotsseite treten vor allem bei landwirtschaftlichen Produkten auf. Technische Möglichkeiten zum Schutz gegen Naturkatastrophen, Witterungseinflüsse, Krankheits- oder Seuchenbefall können in vielen Fällen noch nicht genutzt werden. Eine Reduktion des mengenmäßigen Angebots ist die Folge. Sofern von solchen Entwicklungen nur einzelne Länder oder ein relativ kleiner Teil des Weltangebots betroffen sind, kommt es zu Ausfuhrerlösausfällen, wenn der Weltmarktpreis nicht reagiert.

Gutes betrage 40 inländische Geldeinheiten, z. B. 40 Rupien (Rs). Der Weltmarktpreis für dieses Gut sei 20 US-\$. Der offizielle Wechselkurs sei 2 Rs pro US \$. Aufgrund einer Inflation verdoppeln sich in dem Land alle Kosten und Preise, die Inflationsrate sei also 100 %. Auch der Preis für das betrachtete Gut verdoppele sich und betrage jetzt 80 Rs. Der Weltmarktpreis und der Wechselkurs sollen jedoch konstant bleiben. Somit erhält der Exporteur für eine Mengeneinheit seines Gutes weiterhin 20 US \$ bzw. 40 Rs. In diesem Fall verliert der Export an Attraktivität. Wäre dagegen die Währung um 100 Prozent abgewertet worden, so wäre die alte Situation real erhalten geblieben. Für 20 US \$ würde der Exporteur 80 Rs erhalten. An der Attraktivität des Exportpreises hätte sich nichts geändert.

Ein weiteres Problem auf der Angebotsseite kann sich durch verzögerte Angebotsanpassungen auf Preisänderungen ergeben und unter bestimmten Voraussetzungen zu anhaltenden zyklischen Schwankungen führen. Als zyklische Schwankungen bezeichnet man in diesem Zusammenhang gegenläufige Bewegungen von angebotener Menge und dem Preis eines Produktes.

Häufig wird davon ausgegangen, daß diese Schwankungen der Exporterlöse die Entwicklungsgeschwindigkeit der betroffenen Länder

Tabelle 6:

Hauptexportprodukte ausgewählter Entwicklungsländer und Anteile am Gesamtexport 1980 in Prozent

Land	Hauptexportprodukte und Anteile am Gesamtexport	Gesamtanteil am Export
Vereinigte arabische Emirate	Rohöl 99, Erdgas 1	100
Brunei	Rohöl 63, Erdgas 31, Erdölprodukte 6	100
Uganda	Kaffee 97, Baumwolle 1, Häute und Felle 1	99
Tschad	Lebende Tiere 61, Baumwolle 36, Fleisch 2	99
Botswana	Diamanten 68, Kupfer 23, Fleisch 8	99
Saudi Arabien	Rohöl 95, Erdölprodukte 2, Erdgas 2	99
Nigeria	Rohöl 95, Kakao 2, Erdölprodukte 1	98
Algerien	Rohöl 82, Erdölprodukte 9, Erdgas 7	98
Iran	Rohöl 77, Erdölprodukte 20, Erdgas 1	98
Sambia	Kupfer 87, NE-Metalle 7, Zink 2	96
Gabun	Rohöl 85, NE-Metalle 5, Uranerz 5	95
Venezuela	Rohöl 63, Erdölprodukte 30, Aluminium 2	95
Sierra Leone	Diamanten 63, Kaffee 20, Kakao 12	95
Guinea-Bissau	Ölsaaten 51, Fische 43, Tierfutter 1	95
Mali	Lebende Tiere 48, Baumwolle 40, Ölsaaten 7	95
Ghana	Kakao 74, Aluminium 18, NE-Metalle 2	94
Niger	Uranerz 83, lebende Tiere 5, Gemüse 5	93
Gambia	Ölsaaten 56, Pflanzenöl 22, Fisch 13	91
Somalia	Lebende Tiere 77, Frischobst 8, Häute und Felle 5	90
Benin	Pflanzenfett 33, Kakao 33, Baumwolle 24	90
Angola	Rohöl 65, Kaffee 16, Erdölprodukte 8	89
Ruanda	Kaffee 58, Tee 19, NE-Metalle 9	86
Äthiopien	Kaffee 64, Häute und Felle 12, Erdölprodukte 7	83
Zaire	Kupfer 74, NE-Metalle 7, Zink 2	83
Liberia	Eisenerz 52, Rohkautschuk 17, Holz 12	81
Obervolta	Baumwolle 44, lebende Tiere 24, Ölsaaten 11	79
Zentralafrikanische Republik	Kaffee 28, Diamanten 26, Holz 25	79
Malawi	Tabak 46, Zucker 18, Tee 14	78
Djibouti	Lebende Tiere 55, Frischobst 10, Rohöl 10	75
Guadeloupe	Zucker 41, Frischobst 26, Getreide 8	75
Bolivien	NE-Metalle 31, Erdgas 23, Zinn 20	74
Indonesien	Rohöl 53, Erdgas 13, Holz 7	73
Mexiko	Rohöl 62, Erdgas 3, Kaffee 3	68
Bangladesch	Textilien 27, Textilprodukte 21, Jute 20	68
Kenia	Erdölprodukte 33, Kaffee 22, Tee 12	67
Elfenbeinküste	Kakao 34, Kaffee 19, Holz 10	63
Nicaragua	Kaffee 41, Fleisch 14, Baumwolle 7	62
Chile	Kupfer 46, Plastikmaterial 5, Tierfutter 5	56
Malaysia	Rohöl 24, Rohkautschuk 16, Pflanzenfett 11	51
Guatemala	Kaffee 32, Baumwolle 12, Zucker 6	50
Thailand	Reis 15, Gemüse 12, Rohkautschuk 10	37
Brasilien	Kaffee 14, Tierfutter 8, Eisenerz 8	30
Argentinien	Getreide 10, Fleisch 9, Ölsaaten 8	27
Indien	Bekleidung 8, Leder 7, Edelsteine 7	22

Quelle: UNCTAD, Handbook of International Trade and Development Statistics 1983, New York 1983, S. 208 ff.

beeinträchtigt. Als Begründung wird angeführt:

1. Produzenten von Rohstoffen, die das Risiko von schwankenden Preisen, Produktions- oder Erlösausfällen fürchten, neigen dazu, anstelle langfristig profitabler Produkte für den Export weniger gewinnträchtige Produkte für den Binnenmarkt oder für den eigenen Bedarf herzustellen. Die notwendigen Folgen einer solchen Haltung sind dann ein vergleichsweise geringeres Wachstum der Exporterlöse, geringeres Wachstum der Einkommen im Exportsektor und damit letzten Endes geringere Wachstumsraten des nationalen Durchschnittseinkommens.

2. Exporterlösflektuationen können die öffentlichen Einnahmen und Ausgaben prozyklisch beeinflussen und somit auf andere Bereiche der Volkswirtschaft übertragen werden. Ein großer Teil der Staatseinnahmen vieler Entwicklungsländer stammt aus Importzöllen. Sofern Erlösausfälle nicht über Währungsreserven oder andere Finanzierungsquellen kompensiert werden können, müssen aus Devisenmangel Importe gedrosselt werden. Damit versiegt aber ein Teil der staatli-

chen Einnahmequellen. Die Folge ist häufig, daß auch die Staatsausgaben reduziert werden müssen und somit der restriktive Effekt des Exportsektors verstärkt wird.

3. Unternehmen, die bei ihrer Produktion stark auf den Import von Vorprodukten oder Rohstoffen (z. B. Energie) angewiesen sind, müssen bei Importrestriktionen ihre Produktion drosseln. Dadurch ergeben sich auch Ausfälle bei Löhnen, Gehältern und Gewinnen.

4. Eine vorübergehende Reduktion der Staatsausgaben kann bei der Durchführung von staatlichen Investitionsvorhaben zu kostspieligen Verzögerungen und Ineffizienzen führen.

Instabilitäten im Exportsektor können somit erheblich zu Planungsunsicherheiten im privaten und staatlichen Sektor beitragen und bei Investoren pessimistische Wachstumsvorstellungen hervorrufen. Ob der Zusammenhang zwischen Erlösinstabilitäten und Wirtschaftswachstum allerdings tatsächlich so eng ist, wie vielfach angenommen wird, ist empirisch bisher nicht eindeutig nachgewiesen.

VII. Wirtschaftspolitische Maßnahmen

Das Rohstoffproblem vieler Entwicklungsländer hat eine kurzfristige und eine langfristige Komponente: Kurzfristig können Instabilitäten relativ starke Auswirkungen auf das Sozialprodukt und sein Wachstum haben. Langfristig sind die Chancen, Exporterlöszuwächse und damit weitere Deviseneinnahmen zu erwirtschaften, nicht so günstig, wie es für nötig gehalten wird. Dadurch ist ein Bedarf an wirtschaftspolitischen Maßnahmen entstanden, der an der Ursache oder nur an der Wirkung ansetzen kann.

Dauerhaft läßt sich das Rohstoffproblem nur lösen, wenn die betroffenen Volkswirtschaften stärker diversifiziert werden. Die traditionell einseitigen Produktionsstrukturen müssen überwunden werden, der Primärsektor sollte sein Übergewicht verlieren, der Industriesektor an Bedeutung gewinnen. Dabei spielt die Weiterverarbeitung inländischer Rohstoffe eine zentrale Rolle, denn damit verbessern sich auch die Chancen, den Exportsektor auf eine breitere Produktpalette umzustellen. Exporterlösschwankungen bei einzelnen Produkten werden dadurch an Bedeutung verlieren; mit zusätzlichen Produkten

können neue Märkte erschlossen werden. Eine Voraussetzung für den Erfolg dieser Politik ist allerdings, daß die Industrieländer als wichtigste Handelspartner ihre Märkte offenhalten. Auch unter günstigen Bedingungen erfordert ein solcher Entwicklungsprozeß aber einen längeren Zeitraum.

Kurzfristig läßt sich das Problem der Instabilität vieler Rohstoffmärkte mit Hilfe von Ausgleichssystemen mildern. D. h., man läßt Exportpreise und -mengen weiter fluktuieren, leistet aber an die betroffenen Länder Transferzahlungen, wenn die Ausfuhrerlöse unverschuldet unter ein vereinbartes Niveau sinken. Gegenwärtig wird ein solches System weltweit im Rahmen des IWF praktiziert.

Eine weitere Möglichkeit besteht darin, Rohstoffabkommen zwischen Erzeuger- und Verbraucherländern mit dem Ziel abzuschließen, Preise und/oder Mengen zu regulieren. Die Erfahrungen mit solchen Abkommen waren jedoch nicht sehr ermutigend.

Schließlich wurde von Vertretern der Entwicklungsländer der Vorschlag gemacht, die Weltwirtschaft völlig neu zu ordnen. Die be-

stehende Weltwirtschaftsordnung geht u. a. davon aus, daß von einem möglichst freien Welthandel mit Wettbewerb unter den Anbietern alle beteiligten Länder unabhängig von ihrem Entwicklungsniveau und ihrer Handelsstruktur optimal profitieren. Viele Entwicklungsländer sind jedoch davon überzeugt, daß sie aufgrund der Art ihrer Integration in die Weltwirtschaft systematisch benachteiligt seien und die gegenwärtigen Spielregeln eher die großen Industrieländer begünstigen. Da diese Länder ihrer moralischen Pflicht, die Entwicklung der Armen finanziell zu unterstützen, freiwillig bisher nicht ausreichend nachgekommen seien, müsse die Weltwirtschaft von Grund auf reformiert werden. Der Marktmechanismus soll weitgehend aus-

geschaltet, den Entwicklungsländern eine bevorzugte Stellung eingeräumt werden, damit ihnen ein höherer Anteil am Welteinkommen zufließt. Im Mittelpunkt dieser Reformvorschläge steht ein Rohstoffprogramm, das für 18 Rohstoffe eine Preisstabilisierung bzw. -stützung vorsieht, das aus einem überwiegend von Industrieländern gespeisten Fonds finanziert werden soll. Dazu sollen Abnahme- und Versorgungsansprüche, Weiterverarbeitungshilfen für Rohstoffe und ein Erlösstabilisierungssystem treten. Viele Länder stehen diesen Vorschlägen jedoch skeptisch gegenüber. Sie sind nicht davon überzeugt, daß sich auf diesem Wege die Probleme der Entwicklungsländer dauerhaft und zufriedenstellend lösen lassen^{8a)}.

VIII. Ein Lösungsansatz der EG: Der Vertrag von Lomé

Bei der Lösung ihrer Entwicklungs- und Außenhandelsprobleme müssen die Entwicklungsländer im Rahmen der gegenwärtigen Weltwirtschaftsordnung den entscheidenden Beitrag selbst leisten⁹⁾. Von außen lassen sich diese Bemühungen lediglich in bescheidenen Grenzen unterstützen. Die EG als wichtiger Wirtschaftspartner vieler Entwicklungsländer hat dazu eine eigenständige Politik entwickelt. Kernpunkt dieser Politik ist gegenwärtig ein Abkommen der EG mit ursprünglich 46 Entwicklungsländern aus dem afrikanischen, karibischen und pazifischen Raum (AKP-Staaten¹⁰⁾). Das Abkommen stellt eine Ablösung der Verträge dar, die ehemalige Kolonien seit der EWG-Gründung 1957 mit den EWG-Gründerstaaten verbunden haben. Ausgangspunkt für den 1975 in Lomé (Togo) erstmals geschlossenen Vertrag mit einer Laufzeit von

fünf Jahren waren der Beitritt Großbritanniens zur EWG. Den ehemaligen britischen Kolonien sollte ein Ersatz für die Vorteile geboten werden, die ihnen bisher von Großbritannien eingeräumt worden waren. Das Abkommen war 1980 mit inzwischen 63 Staaten um weitere fünf Jahre verlängert und modifiziert worden. Gegenwärtig laufen Verhandlungen für eine weitere Verlängerung und für Verbesserungen. Im folgenden sollen die zentralen Elemente des 2. Abkommens dargestellt werden.

1. Kooperation im Bereich des Handels

Im Rahmen der Handelskooperation genießen die AKP-Staaten für etwa 99,5 Prozent aller Produkte zollfreien Zugang zu den Märkten der EG. Dieser Vorzug wird einseitig gewährt, d. h. die EG verzichtet auf ein entsprechendes Entgegenkommen der AKP-Staaten. Es wurde lediglich festgelegt, daß Exporte aus EG-Staaten nicht schlechter behandelt werden dürfen als Exporte aus anderen Ländern.

2. Stabilisierung des Exporterlöse (STABEX)

Um einen Teil der Ausfuhrerlöse der AKP-Staaten zu stabilisieren, verpflichtet sich die EG zu Ausgleichszahlungen bei 44 ausgewählten Produkten. Die Gewährung von Ausgleichszahlungen wird jedoch davon abhängig gemacht, in welcher Weise ein AKP-Staat auf

^{8a)} Obwohl das Übereinkommen über die Errichtung des Gemeinsamen Fonds schon 1980 abgeschlossen wurde, ist es bisher nicht durch eine genügend große Zahl von Ländern ratifiziert worden. Es ist deshalb bisher noch nicht in Kraft getreten. — Vertreter der Bundesregierung haben lange Zeit erhebliche ordnungspolitische Bedenken gegen die dirigistischen Züge des integrierten Rohstoffprogramms gehabt. Inzwischen wurde der Widerstand jedoch aufgegeben. Die Ratifizierung des bereits gezeichneten Abkommens wird vorbereitet. Vgl. dazu Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit (Hrsg.), Journalisten Handbuch Entwicklungspolitik 1983, Bonn 1983, S. 211 ff.

⁹⁾ Etwa 80 Prozent ihrer Investitionen finanzieren die Entwicklungsländer aus eigener Kraft.

¹⁰⁾ Die Abkürzung ergibt sich aus den Anfangsbuchstaben der drei Regionen.

den Export eines Rohstoffes angewiesen ist. Anspruch besteht,

— wenn eines oder mehrere dieser 44 Produkte mit wenigstens 6,5 Prozent zum Gesamtexporterlös des vorangegangenen Jahres beigetragen haben (Abhängigkeitsschwelle). Für die 46 AKP-Staaten, die am wenigsten entwickelt sind oder durch ihre geographische Lage als besonders benachteiligt gelten (Inseln oder Binnenländer), wird der Schwellenwert auf 2 Prozent reduziert, und

— wenn der Exporterlös eines oder mehrerer dieser Produkte in die EG-Länder um wenigstens 6,5 Prozent gegenüber dem Durchschnitt der vier vorangegangenen Jahre gefallen ist (Auslöseschwelle). Für die 46 Sonderfälle wird der Schwellenwert auf 2 Prozent reduziert.

Zahlungen an die 35 am wenigsten entwickelten Länder sind Schenkungen, in allen anderen Fällen wird die Ausgleichszahlung als zinsloser Kredit gewährt, der innerhalb von sieben Jahren zurückzuzahlen ist, wenn sich die Erlössituation wieder gebessert hat. Die Mittel für STABEX sind jedoch begrenzt. Für die Zeit von 1980 bis 1985 stehen dafür 550 Mio. Europäische Rechnungseinheiten (ERE) zur Verfügung¹¹⁾.

3. Mineralienfonds

Fünfzehn AKP-Staaten sind besonders auf den Export von Mineralien angewiesen. Mineralien sind aber mit einer Ausnahme aus Kostengründen im STABEX-System nicht enthalten. Um auch diese Länder gegen besondere Risiken abzusichern, wurde für sieben mineralische Stoffe ein besonderer Fonds geschaffen¹²⁾. Wenn aufgrund technischer oder politischer Probleme langfristig rentabel

und gesund erscheinende Bergbauunternehmen in ihrer Lebensfähigkeit bedroht sind, kann die EG aus diesem Fonds schnell wirksame, projektgebundene Hilfe leisten, wenn die Abhängigkeitsschwelle von 15 Prozent und die Auslöseschwelle von 10 Prozent überschritten werden. Dabei geht es jedoch weniger um eine Erlössstabilisierung als um eine Verbesserung der Produktionskapazität. Für die Zeit von 1980 bis 1985 wurden dafür 280 Mio. ERE reserviert.

4. Industrialisierung der AKP-Staaten

Die industrielle Kooperation mit den AKP-Staaten geht von der Überlegung aus, daß entscheidende Impulse für eine stärkere Industrialisierung dieser Länder vom privaten Sektor ausgehen. Die EG unterstützt deshalb unternehmerisches Engagement in den AKP-Staaten und versucht, über das Zentrum für industrielle Entwicklung in Brüssel Investoren aus der EG und den AKP-Staaten zusammenzubringen und ihre Kooperation zu erleichtern, wenn bestimmte Voraussetzungen erfüllt sind, insbesondere wenn es sich um Bereiche handelt, denen die AKP-Staaten selbst Priorität einräumen.

5. Finanzielle und technische Zusammenarbeit

Im Rahmen der finanziellen und technischen Zusammenarbeit unterstützt die EG den Aufbau der Infrastruktur dieser Länder, um günstigere Voraussetzungen für private Investoren zu schaffen und beteiligt sich an Projekten der sozialen Entwicklung und des ländlichen Raumes. Hierfür sind für die Laufzeit des 2. Abkommens 5,6 Mrd. ECU — das entspricht etwa 12,5 Mrd. DM — vorgesehen.

IX. Vorbildhaftes Abkommen, aber bescheidene Erfolge

Im Rahmen der EG-Konvention wurden fast alle relevanten Bereiche der wirtschaftlichen Zusammenarbeit zwischen den beiden Ländergruppen vertraglich geregelt. Kurzfristige

Störungen, die sich bei der Ausfuhr einiger wichtiger Rohstoffe unverschuldet ergeben können, werden über ein Ausgleichssystem mit nach Entwicklungsniveau differenzierten großzügigen Regelungen teilweise aufgefangen. Eine Stabilisierung oder Stützung der Terms of Trade wird damit aber nicht angestrebt. Der langfristig vermeidbare Druck in Richtung Strukturwandel wird somit nicht behindert. Gleichzeitig wird durch den Einsatz zusätzlicher Instrumente versucht, den zeit-

¹¹⁾ Der Wert einer ERE beträgt 2,24 DM (Stand: 25. 9. 1984), die STABEX-Mittel betragen damit gut 1,2 Mrd. DM oder knapp 250 Mio. DM pro Jahr.

¹²⁾ Bauxit und Aluminiumoxyd, Eisenerze, Kupfer einschließlich Kobalt, Schwefelkieselabbrände, Mangan, Phosphat und Zinn.

aufwendigen Diversifizierungs- und Industrialisierungsprozeß zu unterstützen, indem — der Aufbau der Infrastruktur — eine Voraussetzung jeder erfolgreichen Industrialisierungspolitik — mitfinanziert wird, — technisches und organisatorisches Know-how kostenlos transferiert wird, — der freie Marktzugang zur EG einseitig gewährt und somit eine Politik der Exportdiversifizierung begünstigt wird.

Die dabei eingesetzten Instrumente sind mit den ordnungspolitischen Vorstellungen marktwirtschaftlicher Industrieländer vereinbar und kommen einigen wesentlichen Forderungen der Entwicklungsländer weit entgegen. Damit wurde ein wichtiger Beitrag zur Weiterentwicklung der Weltwirtschaftsordnung geleistet. Die bi- und multilaterale Projektpolitik wird durch ein umfassendes Bündel von Maßnahmen zur Überwindung der wirtschaftlichen Unterentwicklung ergänzt. Damit wird der Weg zu einem sich selbst tragenden Entwicklungsprozeß der AKP-Staaten geebnet.

So positiv die Grundpfeiler und Prinzipien des Abkommens auch beurteilt werden mögen, so kann doch nicht übersehen werden, daß die Ergebnisse dieser Politik bisher nicht sehr ermutigend waren und daß das System nicht frei von einigen gravierenden Mängeln ist.

Insgesamt befinden sich die AKP-Staaten auf einem relativ niedrigen Entwicklungs- und Industrialisierungsniveau. Ihr Exportpotential im Bereich der verarbeiteten Produkte ist gering, so daß sie aus der einseitigen Marktöffnung der EG bisher kaum Nutzen ziehen konnten. Ihr Anteil an den EG-Einfuhren ist trotz der Vorzugsbehandlung von 8 Prozent 1970 auf weniger als 6 Prozent zu Beginn der achtziger Jahre gefallen. Dieser Teil des Abkommens kann deshalb bestenfalls als ein Angebot für eine noch ferne Zukunft gesehen werden. In einer überschaubaren Zeitspanne kann der Exportsektor dieser Staaten jedenfalls die Rolle eines Motors der Entwicklung sicher nicht übernehmen.

Außerdem sind die finanziellen Mittel, die für die AKP-Staaten bereitgestellt werden, äußerst bescheiden; sie betragen nicht mehr als 3 Prozent des Exportwertes dieser Staaten. Noch weniger befriedigend war, daß die für STABEX reservierten Gelder seit 1980 nicht mehr ausgereicht haben, alle Transferansprüche zu befriedigen. Die Leistungen mußten im

Durchschnitt auf weniger als 50 Prozent gekürzt werden. Dazu kommt, daß das STABEX-System Willkürelemente enthält. Ausgleichszahlungen werden zinslos oder als Geschenk gewährt, d. h. sie enthalten ein sehr hohes Element an Entwicklungshilfe (Zuschußelement)^{12a)}. Diese Entwicklungshilfe wird nicht nach Bedürftigkeit, sondern nach der Höhe der Erlösausfälle vergeben. Aufgrund der Produktauswahl und der Regeln für Ausgleichszahlungen profitieren die einzelnen AKP-Staaten davon ganz unterschiedlich. Einige Länder erhalten eine fast vollständige Kompensation ihrer Erlösausfälle, andere qualifizieren sich für keines ihrer Exportprodukte¹³⁾.

Auch die industrielle Kooperation ist bisher hinter den Erwartungen zurückgeblieben. Das Abkommen räumt den privatwirtschaftlichen Aktivitäten und vor allem Direktinvestitionen und Joint Ventures hohe Bedeutung bei. Die engen Märkte der AKP-Staaten mit ihrer sehr begrenzten Kaufkraft, ungünstigen Produktionsbedingungen und den politischen Risiken waren allerdings für Investoren aus EGLändern trotz der Förderung wenig attraktiv und konzentrierten sich zudem auf wenige Länder. Investitionen fanden dabei weiterhin bevorzugt im Bereich der Rohstoffgewinnung statt, dem Sektor der verarbeitenden Indu-

^{12a)} Das Zuschußelement gibt in Prozent den Grad der Vergünstigung von Entwicklungskrediten zu besonders günstigen Konditionen gegenüber Marktkonditionen an. Es zeigt also, in welchem Maße Geberländer auf Gegenleistungen verzichten, die kommerziell orientierte Gläubiger verlangen würden. Beispielsweise enthält eine nicht rückzahlbare Zuwendung ein Zuschußelement von 100 Prozent, ein zinsloser Kredit, der nach 7 Jahren zurückgezahlt wird, enthält bei einem Marktzinssatz von 10 Prozent ein Zuschußelement von 48,7 Prozent. Vgl. W. Ochel, Die Entwicklungsländer in der Weltwirtschaft. Eine problemorientierte Einführung mit einem Kompendium entwicklungs-theoretischer und -politischer Begriffe, Köln 1982, S. 199f.

¹³⁾ Drei Länder erhielten rund 50 Prozent der STABEX-Zahlungen (Senegal, die Elfenbeinküste und Ghana), etwa die Hälfte der AKP-Staaten profitiert nicht von STABEX. Auf drei Produkte (Kaffee, Erdnüsse, Olsaaten) entfallen fast drei Viertel aller Zahlungen.

STABEX-Gelder werden der Regierung eines anspruchsberechtigten Staates in der Erwartung überlassen, daß sie zur Diversifizierung der Wirtschaft oder Finanzierung von Zahlungsbilanzdefiziten eingesetzt werden. Verbindliche Auflagen werden jedoch nicht gemacht, so daß nicht ausgeschlossen werden kann, daß die Mittel zweckentfremdet werden.

strien wurde dagegen wenig Interesse entgegengebracht. Ein wesentlicher Beitrag zu einem beschleunigten Strukturwandel der AKP-Staaten konnte deshalb nicht geleistet werden.

Die Vertragspartner sind sich der Schwierigkeiten und Probleme bewußt. Im neuen Abkommen wollen die EG-Vertreter deshalb — weniger ambitiös als bisher — einen zusätzlichen Schwerpunkt der Zusammenarbeit in der Förderung der ländlichen Entwicklung und der Verbesserung der Ernährungssituation in den AKP-Staaten setzen. Angesichts der eigenen Haushaltssituation wollen sie die finanziellen Mittel konstant halten, aber die Qualität und Wirksamkeit der Zusammenarbeit nachhaltig steigern. Zu diesem Zweck

soll in Zukunft ein Politik-Dialog stattfinden. Wesentliches Ziel dieses Dialogs soll sein, mit den Partnerländern über angemessene Eigenanstrengungen Einvernehmen herzustellen und die Beiträge verschiedener Geber besser zu koordinieren. Darin sehen jedoch die Vertreter der AKP-Staaten eine unzulässige Einmischung in die eigene Souveränität. Sie glauben, bessere Ergebnisse in erster Linie über eine wesentliche Aufstockung der finanziellen Mittel erreichen zu können. Eine Verbesserung ihrer Ernährungssituation wollen sie durch zusätzliche Abgaben von EG-Agrarüberschüssen zu Sonderkonditionen herbeiführen. Kompromisse für das neue Abkommen sind gegenwärtig noch nicht erkennbar.

Entwicklungspolitik als Aufgabe politischer Bildung

Reflexionen über Perspektiven, Theorien und Strategien

Vorbemerkung

Politische Bildung dient der Aufgabe, Herausforderungen und existenzbedrohende Gefahren nicht nur in der eigenen Gesellschaft, sondern auch in der internationalen Politik zu erkennen und im Bewußtsein der Bürger zu verankern. Gerade heute ist es nötig, grundlegende, uns alle berührende Probleme zu analysieren und neue Ideen und Initiativen für ihre Lösung zu erörtern. Ein Ziel politischer Bildung ist es, dem Bürger auch Politikfelder zu erschließen, die nicht unmittelbar in seinem Erfahrungshorizont liegen, deren Prozesse und Strukturen ein Umdenken und unvermeidbare Veränderungen erfordern, wenn der allgemeine und soziale Frieden in der Welt bewahrt werden soll. Das setzt die Vermittlung zahlreicher Fakten voraus, welche die Konflikte und Ungleichgewichte darstellen, die den Frieden bedrohen und den sozialen Ausgleich gefährden. Nur der wissende und orientierte Bürger kann sich für problem-lösende Veränderungen engagieren und eine praktische Politik unterstützen, die Wege für gangbare Lösungen aufzeigt.

Entwicklungspolitik hat als neueres Aufgabenfeld ihre Bewährungsprobe im Nord-Süd-Verhältnis noch zu bestehen. „Zivilisiertes Überleben“ wird es in der zukünftigen Welt nur dann geben, wenn die Probleme unter Kontrolle bleiben, das heißt angemessene Antworten zu finden, die nicht mehr bilateral, sondern durch weltweite Kooperation zu lösen sind. Das Nord-Süd-Problem erfordert tatkräftige Hilfe zur Selbsthilfe. Die Erfahrung der „globalen Interdependenz“ verbietet es, eine Politik des einseitigen Vorteils und des kurzfristigen Egoismus zu betreiben. Entwicklungspolitik verlangt heute die Lernfähigkeit der ganzen Gesellschaft und den Einsatzwillen der jungen Generation, um mangelndes Wissen und Gleichgültigkeit mit dem Lebensschicksal der Unterentwickelten durch politischen Einsatz zu überwinden und unwürdige Lebensumstände zu beseitigen. Die Veränderung der Nord-Süd-Beziehungen ist eine Hauptaufgabe der heutigen Politik, die den gleichen Stellenwert zu beanspruchen hat wie die Vermeidung des Wettrüstens im Interesse des Weltfriedens.

I. Über die Bewegung der Blockfreien

Nach dem Zweiten Weltkrieg überschattete der Ost-West-Gegensatz die internationale Politik; denn der machtpolitische und ideologische Zwiespalt prägte das politische Denken in den feindlichen Blocksystemen. Gegen die Tendenz einer „Verzweihlichung“ der Welt setzten sich bald jene Länder zur Wehr, die nicht bereit waren, sich dem westlichen oder dem östlichen Lager einzuordnen. Die Anfänge dieser Politik gehen auf den „Colombo-Plan“ zurück, auf den sich die Außenminister der Commonwealth-Staaten im Januar 1950 einigten. Ziel des Colombo-Planes, der im Juli 1951 in Kraft trat, war es, die wirtschaftliche und technische Entwicklung in Südostasien zu fördern. Die Regierungschefs

der jungen Staaten (so Indien, Indonesien u. a.) erhoben ihre kritische Stimme gegen den bestehenden Kolonial-Status, den sie als Verletzung grundlegender Menschenrechte und als Bedrohung des Weltfriedens bezeichneten¹⁾. Diese Staatengruppe regte eine Solidaritätskonferenz an, um Fragen der Zusammenarbeit zu klären und Probleme der nationalen Souveränität, der Rassenfrage und des Kolonialismus zu diskutieren. Ihre Aktivitäten führten im Jahre 1954 zur Einberufung der Konferenz von Bandung auf Java in Indonesien.

¹⁾ Vgl. H. Wassmund, Grundzüge der Weltpolitik, München 1982, S. 152 ff.

In Bandung trafen sich 23 asiatische und sechs afrikanische Staaten, die bereit waren, eine eigenständige Rolle in der Weltpolitik zu spielen und eine „Philosophie“ der Blockfreiheit nach den von Indien vertretenen fünf Prinzipien zu entwickeln:

1. Gegenseitige Achtung von Integrität und Unabhängigkeit,
2. Verzicht auf alle Aggressionsakte,
3. Nichteinmischung in innere Angelegenheiten,
4. Gleichberechtigung und Streben nach gemeinsamen Vorteilen,
5. Regelung aller Streitfragen mit friedlichen Mitteln.

Die Teilnehmer verstanden sich als Solidaritäts- und Protestbewegung, die den Kolonialismus, Imperialismus und Rassismus verurteilte und sich für die Unabhängigkeit unterdrückter Länder engagierte. Ihre Ziele richteten sich auf ökonomische Reform und auf eine Veränderung des Weltwirtschaftssystems. Die politische und organisatorische Führung fiel einem Triumvirat zu, welches Nehru, Nasser und Tito mit ihren Ländern Indien, Ägypten und Jugoslawien bildeten. Die Anwesenheit der Volksrepublik China, vertreten durch Tschou En-lai, verlieh der Konferenz ein besonderes Gewicht.

Ermutigt durch die erfolgreiche Bandung-Konferenz riefen ihre Wortführer auf der Adria-Insel Brioni die „Dritte-Welt-Bewegung“ ins Leben und verurteilten zugleich die Militäralianzen mit den antagonistischen Machtblöcken. Durch den Zustrom der jungen Staaten erlebte die Bewegung der Blockfreien in der zweiten Hälfte der fünfziger Jahre einen beachtlichen Aufstieg²⁾. Die neue Staatengruppe war sich ihrer militärischen Schwäche, ihrer politischen Instabilität und ihrer ökonomischen Unterentwicklung bewußt und bemühte sich daher verstärkt um mehr Einfluß und um die Durchsetzung ihrer Interessen. Das Konzept der Blockfreiheit, welches man nicht mit „Neutralität“ gleichsetzen kann, schloß dabei die Parteinahme für die eine oder andere Seite grundsätzlich nicht aus. Eine passive und indifferente Haltung wollte man durch eine aktive und dynamische Einstellung und durch eine kritische Beurteilung der Politik der gegnerischen Blöcke vermeiden. Eine statische Politik, welche sich auf

„Äquidistanz“ einstellte, widersprach diesem Konzept, denn die eigene Kritik richtete sich gegen die amerikanische Eindämmungs- und Bündnispolitik, die unter der Ägide von John Foster Dulles jeden Neutralismus als amoralisch verurteilte. Die neue Bewegung verfügte über keinen kodifizierten Vertragstext, auch nicht über eine Gründungscharta, d. h., man verstand sie als lockeres Zweckbündnis, welches einen flexiblen Charakter besaß³⁾.

Als Zielvorstellung strebte man die größtmögliche politische und wirtschaftliche Unabhängigkeit, die Festigung der eigenen politischen Souveränität und die Schaffung eines neuen Systems internationaler Beziehungen an, welche die Grundsätze friedlicher Koexistenz beachtete. Man forderte die Auflösung der Militärblöcke, die Aufnahme von Abrüstungsgesprächen, die friedliche Regelung der Konflikte und die Errichtung von „Zonen des Friedens“. Ihr Widerstand richtete sich gegen alle Formen der Unterdrückung, Fremdherrschaft und Fremdbestimmung (ob imperialistisch, rassistisch, hegemonistisch etc.), um die eigene nationale Unabhängigkeit zu stärken. Als Schwerpunkte verfolgte man die soziale und wirtschaftliche Entwicklung (Minderung des Entwicklungsgefälles) und die Demokratisierung der internationalen Beziehungen (verstärkte Partizipation der unterrepräsentierten Länder).

Bereits anlässlich der Vollversammlung der UNO 1960 starteten die Blockfreien ihre erste Friedensinitiative, indem sie Eisenhower und Chruschtschow aufforderten, eine konstruktive Politik zu betreiben. Auf ihrer ersten offiziellen Konferenz in Belgrad, im September 1961, bezeichneten sie sodann die Friedensfrage als gleichrangig mit den Entwicklungsproblemen. Auf Grund der Befürchtung, in die Gegensätze der antagonistischen Blöcke mit hineingezogen zu werden, legten sie den Akzent in den sechziger Jahren besonders auf die sicherheitspolitischen Probleme. Die Integrationsabsichten der Blockfreien wurde durch die fortschreitende Entkolonialisierungsbewegung verstärkt, denn es gelang ihnen, die jungen Staaten in ihre Front einzugliedern⁴⁾. Nicht zuletzt der Ost-West-Konflikt trug dazu bei, diese Non-Alignment-Front zu vergrößern. Mit 47 Delegationen

³⁾ Vgl. ebd., S. 38f.

⁴⁾ Vgl. H. Wassmund (Anm. 1), S. 154, mit dem Hinweis auf das rasche Anwachsen der Bewegung. In Lusaka 1970 sind 54, in Algier 1973 bereits 76, in Colombo 1976 schon 85 und in Havanna 1979 schließlich 94 Delegationen vertreten.

²⁾ Vgl. V. Matthies, Die Bewegung der Blockfreien. Entwicklung, Probleme, Perspektiven, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 37/1979, S. 36ff.

zeigte die Konferenz der Blockfreien in Kairo 1964 eine ansteigende Tendenz. Ihre Option für politische und wirtschaftliche Unabhängigkeit und ein neues System internationaler Beziehungen gab der Bewegung raschen Auftrieb⁵⁾. Zugleich stärkte die Erkenntnis, von den Industrieländern abhängig zu sein, den Willen, ökonomische Forderungen gemeinsam zu vertreten. Auf diese Weise entwickelte sich eine breite „Dritte-Welt-Front“, die in den siebziger Jahren — im Zeichen der Entspannung — in eine mehr ökonomische und entwicklungspolitische Etappe überging. Die politische Unabhängigkeit blockfreier Staaten machte mit der inneren Konsolidierung Fortschritte, so daß man nun die ökonomische Unabhängigkeit als Forderung in den Vordergrund rückte⁶⁾.

Die gemäßigteren Mitglieder (Indien, Ceylon, Kenia, Nigeria) sorgten dafür, daß man in Kairo (1964) und auch in Lusaka (1970) die Folgen des Kalten Krieges, die Abrüstungsfrage und die Stärkung der Vereinten Nationen behandelte, während die radikaleren Mitglieder (Ägypten, Ghana, Algerien, Kuba etc.) dazu drängten, vor allem ökonomische Probleme zu erörtern, um antikoloniale Positionen durchzusetzen. Schon in Kairo und auf der von der UNO 1964 gegründeten UNCTAD-Konferenz in Genf⁷⁾ wurde die Forderung nach grundlegender Umgestaltung der Weltwirtschaft diskutiert. Sie wurde besonders von der aktiven „Gruppe 77“ mit der Erklärung vertreten, „eine neue internationale Arbeitsteilung, die auf die beschleunigte Industrialisierung der Entwicklungsländer gerichtet ist“, zu empfehlen. Die Gruppe ging davon aus, daß „der Beginn eines neuen Zeitabschnitts in der Entwicklung“ beginne und daß Zusammenarbeit das entscheidende Instrument sei, um „die Teilung der Welt in Gebiete des Reichtums und in Gebiete unerträglicher

Armut zu beenden. Diese Aufgabe ist die größte Herausforderung unserer Zeit“⁸⁾.

Während die ersten Konferenzen der UNCTAD noch wenig Beachtung fanden, stießen sie mit Beginn der siebziger Jahre auf weltweites Interesse. Dies zeigte sich auf der Konferenz in Santiago de Chile 1972, als sich die Gruppe der 25 „least developed countries“ (LLDC) formierte und sich damit eine Zersplitterung unter den Blockfreien andeutete. Auf Grund der Erdölpreiserhöhung kam es zur Teilung der Blockfreien in eine Dritte und Vierte Welt; man bildete die Gruppe der „most seriously affected countries“ (MSAC), die unter der Preiserhöhung besonders litt. Die Aufteilung in fortgeschrittene Entwicklungsländer (Schwellenländer, wie z. B. Brasilien, Süd-Korea etc.) und in benachteiligte und hilfsbedürftige Länder (vor allem afrikanische Staaten, Madagaskar, Haiti, Süd-Vietnam etc.) deckte die großen Unterschiede im Rahmen der „Dritten-Welt-Bewegung“ auf⁹⁾.

Die westlichen Länder verfolgten die Entwicklungspolitik der Blockfreien mit kritischer Distanz. Sie fragten sich, ob eine Integration der Entwicklungsländer in das marktwirtschaftliche Weltwirtschaftssystem deren Probleme lösen könne. Eine Bilanz der zehnjährigen Nord-Süd-Beziehungen am Anfang der siebziger Jahre verdeutlichte in der Tat, daß die Forderung nach einer „Neuen Weltwirtschaftsordnung“ mit Nachdruck zu stellen war, denn „in der Gesamtbilanz (blieb) die Entwicklungshilfe der Industrieländer allzusehr in deren politische und wirtschaftliche Interessenlage eingebunden. Die westlich-kapitalistische ‚Hilfe‘ war überwiegend auf die weltwirtschaftliche Nutzbarmachung der Entwicklungsländer für die Industrieländer angelegt, nicht jedoch auf eine positive Veränderung der für die Entwicklungsländer ungünstigen weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen..., die auf Grund ihrer ungleichen Nutzenverteilung die sozio-ökonomische Kluft zwischen Industrieländern und Entwicklungsländern ständig vergrößerte.“¹⁰⁾

Die bittere Enttäuschung, die sich über die Resultate der ersten Dekade eigener und fremder Entwicklungsanstrengungen einstell-

⁵⁾ Vgl. V. Matthies (Anm. 2), S. 40f., mit dem Hinweis, daß mit der Konsolidierung der politischen Souveränität die ökonomischen Fragen in den Mittelpunkt treten.

⁶⁾ Vgl. R. Schloz, Deutsche Entwicklungspolitik. Eine Bilanz nach 25 Jahren, München-Wien 1979, S. 165f., mit dem Hinweis auf die 1964 gegründete United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) mit der Aufgabe, die internationale wirtschaftliche Zusammenarbeit zu fördern und Vorschläge für Veränderungen auszuarbeiten.

⁷⁾ Vgl. H. Wassmund (Anm. 1), S. 215f., der aus „Dritte-Welt — Materialien zur Politik der Bundesrepublik Deutschland“, Bonn 1979, S. 113f., zitiert. Dieser Flügel verlor bis zur Konferenz in Lusaka seine einflußreichen Führer: Nasser, Nkrumah, Sukarno und Ben Bella.

⁸⁾ Vgl. R. Schloz (Anm. 6), S. 166—168, ferner: D. Bald, Entwicklungspolitik als Problem zwischen Industriestaaten und der „Dritten Welt“, in: G. K. Kindermann (Hrsg.), Grundelemente der Weltpolitik, 1981², S. 242f.

⁹⁾ Vgl. V. Matthies, Neue Weltwirtschaftsordnung — Hintergründe, Positionen, Argumente, Opladen 1980, S. 17.

¹⁰⁾ Vgl. ders. (Anm. 2), S. 41.

te, richtete sich gegen das Konzept „Aufholen durch Weltmarktintegration“. Neben dem Bemühen der UNO hatten die „Allianz für den Fortschritt“ und EG-Assoziierungsabkommen große Hoffnungen ausgelöst. Als Ergänzung zur politischen forderte man jetzt die ökonomische Unabhängigkeit. Die Misere, die im Rückgang des Anteils am Welthandel, in der Vergrößerung der Kluft des Pro-Kopf-Einkommen und im steigenden Problemdruck auf die Führungseliten ihren Ausdruck fand, kreidete man allgemein den westlichen Entwicklungsmodellen an. So entstand eine entwicklungstheoretische Debatte, welche sich auf strukturelle Ursachen und Mechanismen des bestehenden Weltwirtschaftssystems konzentrierte.

1973 erhoben die Blockfreien in Algier ihre Stimme und — durch die OPEC-Aktion in der Ölkrise ermutigt — suchten eine enge Zusammenarbeit mit der „Gruppe 77“, um ein kompaktes Forderungs- und Aktionsprogramm zu formulieren, welches im Kern auf ein „Postulat einer ‚Neuen Weltwirtschaftsordnung‘ gegenüber den (westlich-kapitalistischen) Industrieländern und auf das Postulat einer kollektiven Eigenständigkeit (Self-Reliance) der Dritten Welt hinauslief“¹¹⁾. Der Vorwurf lautete, die eingetretene Entspannungspolitik zwischen Ost und West habe sich für die Blockfreien keineswegs positiv ausgewirkt. Strittige Themen von Algier waren die Fragen, ob politisch-ökonomische Probleme Ausdruck des Nord-Süd-Konfliktes seien und ob der westliche Imperialismus ebenso wie der sowjetische Sozialimperialismus anzuklagen sei. Sollte man das sozialistische Lager mit in die Front der Blockfreien und damit gegen die kapitalistischen Industrienationen einbeziehen? Fidel Castro machte sich zum Sprecher der These, daß der westliche Imperialismus unter Führung der USA allein für die Misere der Entwicklungsländer verantwortlich sei. Er bezeichnete die Sowjetunion als den natürlichen Verbündeten der Blockfreien und würdigte das sozialistische Lager als hilfsbereiten Partner. Dieser Auffassung widersprachen die Chinesen als Vertreter einer Drei-Welten-Theorie. Sie forderten die Zweite Welt, die hochindustrialisierten Staaten, auf, mit der Dritten Welt, den Entwicklungsländern, gegen die Supermächte, welche die Erste Welt repräsentierten, zu kämpfen. Die Sowjets hielten dagegen an ihrer Zwei-Welten-Theorie fest, welche den Antagonis-

mus zwischen Sozialismus und Imperialismus hervorhob.

Auf der Gipfelkonferenz in Colombo 1976 fanden die Vertreter der Castro-These keine Mehrheit. Viele Vertreter der Blockfreien forderten allerdings die westlichen Industrieländer wegen ihrer mangelnden Zugeständnisse auf, den Widerstand gegen die „Neue Weltwirtschaftsordnung“ einzustellen. Initiativen und Angebote, Konzessionen und Aktionen mit dem Ziel der Überwindung der „Unterentwicklung“ erwarteten sie vom Westen allein. Keine Gipfelkonferenz hatte bisher die ökonomischen Probleme so stark in den Vordergrund gerückt wie Colombo. Zählte man zu den 85 Delegationen die „Beobachter“ und „Gäste“ dazu, so zeigte sich, daß der größte Teil der Länder der Dritten Welt hinter den Blockfreien stand. Diese Entwicklung machte sie zu einem beachtlichen Faktor in der Weltpolitik.

Der Antikolonialismus hatte Erfolge erzielt, weil die Kolonialmächte bereit waren, ihre Kolonien in die Unabhängigkeit zu entlassen. Im Ost-West-Konflikt trug die Bewegung der Blockfreien mit zur Entkrampfung der Spannungen bei und förderte polyzentristische und multipolare Tendenzen. Im Bereich des Nord-Süd-Konfliktes blieb jedoch das Problem der „Unterentwicklung“ ungelöst; deshalb drängte man im Rahmen des Nord-Süd-Dialogs auf eine Reform des Weltwirtschaftssystems. Die starke Heterogenität der Mitglieder und ihre wachsende Zahl führte auch in den Süd-Süd-Beziehungen zu Spannungen und Divergenzen und offenbarte unterschiedliche Interessen. Kriegerische Konflikte brachen aus (z. B. Vietnam/Kambodscha, Somalia/Äthiopien und Iran/Irak), welche die Supermächte in dem neu belebten Ost-West-Gegensatz zum Eingreifen verleiten konnten, und einige Mitgliedstaaten ergriffen offen Partei für eine Allianz mit der Sowjetunion. Beim 6. Gipfeltreffen in Havanna im September 1979 nutzte Kuba als gastgebendes Land die Chance, die These über die Alleinverantwortung kapitalistischer Industrieländer neu zu beleben und sich für enge Bindungen an das sozialistische Lager auszusprechen. Tito als Wortführer der Gemäßigten hingegen, der für die Wahrung einer neutralen Position eintrat und zu beiden Blöcken die gleiche Distanz empfahl, widersetzte sich dem proso-wjetischen Kurs Castros. Der Dissens zwischen den Radikalen und Gemäßigten blieb nicht verborgen, doch versuchte man, Kompromißformeln zu finden, um den offenen

¹¹⁾ Vgl. H. Wassmund (Anm. 1), S. 157—160.

Bruch zu vermeiden, was schließlich durch die Aktivierung einer mittleren Gruppierung zwischen Radikalen und Gemäßigten, die eine ausbalancierende Haltung vertrat, gelang. Diese Balance wird auch in Zukunft nötig

sein, wenn man eigene Ziele gemeinsam verwirklichen will, denn die Entwicklungshilfepolitik ist mit den beginnenden achtziger Jahren in eine schwierige Phase eingetreten¹²⁾.

II. Entwicklungspolitik in der Sicht theoretischer Konzepte

Neben der Außen- und Gesellschaftspolitik ist die Entwicklungspolitik heute zu einem eigenständigen Bereich der Gesamtpolitik in den Industrieländern geworden, so daß man von ihr Lösungsvorschläge für den sozialen Ausgleich erwartet, um den Teufelskreis der Armut in der Welt zu durchbrechen. Seit der Ölkrise 1973/74 hat die Einsicht bei den westlichen Industrienationen zugenommen, daß man Stabilität und ökonomische Sicherheit nur mit einer Politik geplanter Veränderung erreichen kann. Der Begriff „Entwicklungsland“ erweist sich dabei zunehmend als definitionsbedürftig, da die UNO und der Entwicklungshilfeausschuß der OECD eine unterschiedliche Einstufung vornehmen, obwohl sie ähnliche Kriterien, wie z. B. das Pro-Kopf-Einkommen der Bevölkerung, verwenden. Die UNO erstellte zwei Listen für die ärmsten Länder der Welt: die LLDC- und die MSAC-Liste. Für die LLDC-Liste entwickelte sie drei Kriterien:

1. Das Brutto-Inlands-Produkt (BIP)
2. den Anteil der industriellen Produktion am BIP und
3. die Alphabetisierungsquote¹³⁾

Für die politische Bildung spielt der Begriff „Unterentwicklung“ eine besondere Rolle, weil wesentliche Merkmale dieses Begriffes nach Transparenz verlangen. Der Indikator „Unterentwicklung“ spiegelt insgesamt nur die ökonomische Gesamtsituation wider und blendet wesentliche Aspekte wie die Einkommensverteilung im Lande, die wachsende so-

ziale Kluft infolge einer dualistischen Wirtschaftsstruktur (großer landwirtschaftlicher und kleiner dynamischer Industriesektor), ferner die hohe Arbeitslosen- und Analphabetenquote, die nur wenig qualifizierten Arbeitskräfte und den Kapitalmangel aus. Auch die geringe Investitionsrate und die hohe Verschuldung, nicht genügend entwickelte Export-Kulturen (bei zu wenigen Produkten) und das schnelle Bevölkerungswachstum sind zu beachten. Neben diesen Faktoren spielt die Orientierung der Bürger der Entwicklungsländer auf ihre Primärgruppen hin eine große Rolle, weil diese zu verminderter Loyalität für den Staat führen kann, so daß auch im politischen und sozialen Bereich Krisensituationen auftreten, wenn staatliche Autorität nicht anerkannt wird bzw. sich nicht durchsetzen vermag¹⁴⁾.

Diese Aspekte und Kriterien werden von den Entwicklungstheorien unterschiedlich gewichtet, weil man — auf Grund der entwicklungstheoretischen Einstellung — entweder exogene oder endogene Ursachen der Unterentwicklung hervorhebt. Bisher ist es nicht gelungen, eine integrale Theorie zu entwerfen, welche die Ursachen für Unterentwicklung erklärt und zugleich Entwicklungsstrategien vermittelt. Die vorhandenen Theorieansätze stehen sich konträr gegenüber, weil sie unterschiedliche Faktorengruppen berücksichtigen. Als Beispiele dafür kann man die marxistisch-sozialistische und die liberalmarktwirtschaftliche Schule anführen, welche entweder exogene oder endogene Faktoren betonen¹⁵⁾.

Marxistisch-orientierte Entwicklungstheoretiker stützen sich auf die Annahme, daß Armut und Verelendung die Folge von Ausbeutung durch kapitalistische Länder ist. So benötigt nach der Imperialismustheorie der expansive Kapitalismus die Überseegebiete zur Kapitalanlage. Der tendenzielle Fall der Pro-

¹²⁾ Die Rezession und die Krise der öffentlichen Haushalte haben den Zuwachs der Hilfe in den westlichen Industriestaaten von 5,3% auf 2% verringert. Vgl. zur Problemlage: V. Köhler, Neuer Begründungszwang: Dritte-Weltpolitik zwischen Hilfefessimismus und Notwendigkeit, in: Außenpolitik, (1984) 2, S. 163.

¹³⁾ Die Werte für diese drei Kriterien betragen: Weniger als 100 US-Dollar am BIP pro Kopf der Bevölkerung, weniger als 10% der industriellen Produktion am BIP und weniger als 20% der Alphabetisierungsquote der Altersgruppen über 15 Jahre. Vgl. das Textheft zur Wandzeitung: Die ärmsten Länder der Welt, hrsg. von der Bayerischen Landeszentrale für politische Bildungsarbeit 9/1981.

¹⁴⁾ Vgl. H. Niesmann, Stichwort: Entwicklungspolitik, in: W. Woyke (Hrsg.), Handwörterbuch Internationale Politik, S. 98ff.

¹⁵⁾ Vgl. ebd., S. 100.

fitrate zwingt nach Lenin dazu, gewinnbringende Investitionen vorzunehmen. Ausbeutung hat demzufolge immer ein doppeltes Gesicht: Man zieht hohe Gewinne sowohl aus Direktinvestitionen als auch aus billigen Arbeitskräften und Rohstoffen. Die Probleme der Entrechteten soll der propagierte internationale Klassenkampf einer Lösung zuführen. Rosa Luxemburg beispielsweise sah den ursächlichen Faktor der Unterentwicklung im Export von Arbeitslosigkeit durch die Industrieländer. Die Überproduktion zwingt die Kapitalisten dazu, sich neue Absatzmärkte im Interesse hoher Beschäftigungsgrade in Europa und in den USA zu sichern.

Im Gegensatz zur Sowjetideologie Stalins, welche die Weltrevolution unter Führung der Sowjetunion anstrebt, spricht die chinesische Revolutionstheorie vor allem die Massen der Bauern und Entrechteten in den Entwicklungsländern an. Sie setzt der bekannten sowjetischen Zwei-Welten-Lehre eine Drei-Welten-Theorie entgegen. Diese ruft die „Dörfer“ in der Welt (die Entwicklungsländer) auf, gegen die ausbeuterischen „Städte“ (die Industriestaaten und städtischen Zentren in der Dritten Welt) zu kämpfen, um sie revolutionär zu besiegen. Chinas Weg zum Sozialismus beruht auf dem Vertrauen in die eigene Kraft, denn man will die wirtschaftliche und soziale Entwicklung unabhängig vom Auslandskapital vorantreiben. Besonderen Wert hat die Volksrepublik auf eine gleichgerichtete Entwicklung von Landwirtschaft sowie landwirtschaftsorientierter Industrie und den modernen Industriesektor gelegt. Im Gegensatz zur Sowjetunion treten die Chinesen für eine „Dezentralisierung“ als Strukturprinzip ein. Sie selbst verstehen sich als Wortführer der Dritten Welt.

Moderne marxistische Imperialismustheorien, z. B. die lateinamerikanische Dependenztheorie, thematisieren die strukturelle Abhängigkeit von den Metropolen und verweisen auf Dominanz-Dependenz-Verhältnisse zwischen kapitalistischen Staaten und unterentwickelten Ländern¹⁶⁾. Abhängigkeitsstrukturen und die asymmetrische Arbeitsteilung werden mit dem Zentrum-Peripherie-Modell erklärt¹⁷⁾. Soziale Ungleichgewichte deutet man mit dem Theorem des ungleichen Tau-

sches, weil nur scheinbar ein Tausch von Äquivalenten erfolgt. Das Theorem differentieller spin-off-Effekte wird als Folge historisch bedingter internationaler Arbeitsteilung interpretiert. Eine strukturelle Vorteilsposition entsteht dadurch, daß die Industrienationen „verarbeitete Produkte gegen nicht-verarbeitete Erzeugnisse der Dritten Welt tauschen. Die infrastrukturellen Voraussetzungen für die Produktion ... klaffen hier derart weit auseinander, daß als Resultat ... schließlich zwei verschiedenartige Gesellschaftstypen, die über das Weltwirtschaftssystem miteinander verklammert sind, sich gegenüberstehen: Metropolen ... und Peripherien ...“¹⁸⁾. Es gilt demnach eine Strategie zu entwickeln, welche den Süden aus dem „Netz der strukturellen Gewalt“ befreit und inegalitäre Interdependenzen aufhebt¹⁹⁾. Nach Ansicht von Senghaas ist Unterentwicklung nicht als „Vorstadium“ oder „Zwischenstadium“ auf dem Wege zur Verwirklichung der westlich-kapitalistischen Gesellschaftsformation zu betrachten, sondern als „Folge und Ausfluß des sich in den Metropolen entfaltenden Kapitalismus“²⁰⁾. Diese Integration fördert keine Autonomie und eigenständige Entwicklung, bringt kein Selbstbewußtsein hervor, sondern verursacht innere Deformation und Widersprüchlichkeit. Sie ist als Resultat einer Penetration von außen her zu bezeichnen. Senghaas folgt in dieser Argumentation marxistisch orientierten Vertretern der Entwicklungsländer, welche vorwiegend exogene Faktoren für Unterentwicklung und Abhängigkeit verantwortlich machen.

Der von Senghaas skizzierte theoretische Ansatz rückt den Begriff „Abhängigkeit“ in den Mittelpunkt, um die Interdependenz zweier staatlicher oder gesellschaftlicher Akteure durch spezifische Merkmale, wie z. B. die asymmetrische Ausgangslage oder die asymmetrisch strukturierte Interaktion, zu charakterisieren²¹⁾. Die Kritik richtet sich ge-

¹⁸⁾ Vgl. ebd., S. 19, mit der Bemerkung, daß ausgeglichene Entwicklungsprozesse verhindert werden.

¹⁹⁾ Vgl. ebd., S. 20.

²⁰⁾ Vgl. ebd., S. 21/23. Für die Erfassung der „Satellitisierung der Peripherien“ in einer empirischen Theorie ist eine historisch-genetische und eine der Bedürfnisstruktur der Metropolen reflektierende Analyse erforderlich.

²¹⁾ Vgl. ebd., S. 23. Als Beispiele für die asymmetrische Ausgangslage kann man auf die Akteure USA-Guatemala oder Frankreich-Senegal verweisen. Der Austausch von Fertigprodukten und Rohstoffen, d. h. zwischen diversifizierter Struktur und Monokultur zeigt die Unterschiede auf.

¹⁶⁾ Vgl. D. Senghaas (Hrsg.), *Imperialismus und strukturelle Gewalt*, Frankfurt 1972, S. 8f., bes. S. 14f. mit dem Hinweis, daß man Kategorien wie Dominanz-Dependenz, Disparität, Zentrum-Peripherie etc. vielfach ignoriert.

¹⁷⁾ Vgl. ebd.

gen die ungleichen pay-offs, die nur eine Seite bevorzugen, und gegen ungleiche Entwicklungschancen für privilegierte topdogs und unterentwickelte underdogs. Schon Johan Galtung fragte sich, wie man den Süden „aus dem Netz der strukturellen Gewalt“ befreien könne, vor allem „wenn diese Form der Ausbeutung in Zusammenarbeit von Ost und West vollzogen wird, wie z. B. in einer großen Anzahl von überregionalen Organisationen“²²). Das Problem der Asymmetrie belastet nach dieser Auffassung die Beziehungen der Akteure und wird zur Quelle des Unfriedens und der Konflikte, weil der Stärkere die größeren Vorteile aus seinem Übergewicht ziehen kann. Die Frage, mit welcher Strategie man Ungleichgewichte nivelliert, um eine annähernd egalitäre Interdependenzbasis zu schaffen, verlangt nach einer Antwort.

Die Dependenztheorie stellt die dominierende Rolle der topdogs in der Weltwirtschaft heraus, weil es ihnen gelang, einseitig vertikale Arbeitsteilungsstrukturen aufzubauen. Der Verdacht, daß die Industrieländer mit den Unterentwickelten stets zu ihrem Vorteil kooperieren, ist nicht unbegründet, denn Kapitalexport erfolgt in der Tat vielfach unter dem Gesichtspunkt, billige Arbeitskräfte zu gewinnen, sich vorteilhafte Produktionsverhältnisse und die nötigen Rohstoffe zu sichern.

Da die großen Gesellschaften (die Multis) oft als Kreditgeber für nationale Akteure auftreten, können sie Bedingungen stellen, welche eine fortschrittliche Sozialpolitik behindern. Wirtschaftspolitik, die sich als Friedensinstrument versteht, gerät jedoch in ein zwiespältiges Licht, wenn sie allein vom Gewinnstreben diktiert wird. Deshalb vor allem werden die Profitinteressen von den Imperialismustheorien hart angeklagt²³). Sie kritisieren eine enge Kooperation mit der Elite der Unterentwickelten, welche das ungleiche Tauschverhältnis unterstützen, so daß vorteilhafte Veränderungen nicht eintreten, da der

²²) Vgl. J. Galtung, Theorien des Friedens, in: D. Senghaas, Kritische Friedensforschung, Frankfurt 1971, S. 246. Die Frage, wie sich Gleichberechtigung angesichts der extremen Ungleichheit zwischen den Akteuren erfüllen läßt, stellt sich auch heute als Problem (vgl. S. 243).

²³) Vgl. K. P. Tudyka, Internationale Beziehungen, Stuttgart 1971, S. 87 ff.; ferner J. Galtung, Eine strukturelle Theorie des Imperialismus, in: D. Senghaas (Anm. 16), S. 29 f., bes. S. 35, mit der Bemerkung: „Imperialismus ist eine Beziehung zwischen einer Nation im Zentrum und einer Nation an der Peripherie“. Die Zentralnation stützt sich auf einen „Brückenkopf“ in der Peripherie.

notwendige Strukturwandel blockiert wird. Solange es nicht gelingt, neue Modelle für wechselseitige Beziehungen zu entwerfen und durchzusetzen, solange bleiben weltpolitische und soziale Abhängigkeiten erhalten. Die Aufgabe besteht darin, ein Beziehungsmuster zu entwickeln, welches mehr Symmetrie verfolgt. Hierfür hat es eine Reihe von Anregungen gegeben, die man in den siebziger Jahren diskutierte²⁴).

Um „strukturelle Gewalt“ und Abhängigkeit zu vermindern, legte Dieter Senghaas eine Strategie der „Dissoziation“ vor, die sich gegen eine durch „negative“ Kovarianz“ gekennzeichnete Interdependenz richtete und für mehr soziale Gerechtigkeit eintrat²⁵). Peripherien, die sich vom Weltmarkt abkoppeln, besitzen danach die Chance, eigene Ressourcen zur Befriedigung der Bedürfnisse zu entwickeln, denn Dissoziation bedeutet, daß man sich der bestehenden Weltwirtschaftsordnung entzieht und eine eigenständige Entwicklung einleitet, welche den Aufbau einer eigenen Investitions- und Konsumgüterindustrie ermöglicht. Die Entfaltung von Eigenständigkeit richtet sich gegen die „Grundstruktur des divide et impera“, weil diese Grundstruktur die politische Herrschaft stabilisiert. Senghaas verurteilt den Aufbau lokaler Brückenköpfe, die stellvertretend die Funktion des Zentrums übernehmen und mit dieser Rolle zur Aufrechterhaltung des Status quo in den Peripherien beitragen²⁶).

Senghaas kritisiert Strategien, die von der „Teufelskreis-Erklärung“ ausgehen, die besagt, daß geringe Kapitalbildung, niedrige Pro-Kopf-Produktion, niedriges Lebensniveau etc. Faktoren sind, welche den Regelkreis der Armut in Gang setzen²⁷). Zwar erzeugt der Peripherie-Kapitalismus auch Wachstum, dieses bleibt aber ohne ausreichende soziale Ent-

²⁴) Vgl. H. G. Assel, Innovation oder Revolution? Zum Problem der Friedensstrategien in der politischen Bildung, in: Zeitschrift für Politik, (1973) 2, S. 120 ff., bes. S. 134 ff., mit dem Plädoyer für eine „innovative Friedensstrategie“. Vgl. E. O. Czempel, Schwerpunkte und Ziele der Friedensforschung, München 1972, mit der „Strategie des gewaltfreien Systemwandels“.

²⁵) Vgl. D. Senghaas, Weltwirtschaftsordnung und Entwicklungspolitik. Plädoyer für Dissoziation, Frankfurt 1977.

²⁶) Vgl. dazu D. Senghaas, Strukturelle Abhängigkeit und Unterentwicklung, in: Politische Bildung, (1978) 1, S. 27 ff., bes. S. 33 ff., mit dem Hinweis, daß „Unterentwicklung selbst ein Ergebnis von historischen Prozessen ist und also nicht der Ausdruck von gewissermaßen natürlichen Gegebenheiten sogenannter traditioneller Gesellschaften“.

²⁷) Vgl. H. Niesmann (Anm. 14), S. 101 ff.

wicklungseffekte. Aus diesem Sachverhalt zieht Senghaas seine Schlußfolgerungen und fordert:

1. Herauslösung aus dem Weltwirtschaftssystem, um ein neues Verhältnis mit den Metropolen aufzubauen.
2. Aufbau eines eigenen Produktionspotentials: Herstellung einfacher Güter für den Massenkonsum und Revolutionierung des landwirtschaftlichen Sektors.
3. Aufbau regionaler, d. h. übergreifender sozioökonomischer Infrastrukturen, damit Großraumplanung für die Dritte Welt möglich wird.

Ein detailliertes Modell mit konkreten Einzelschritten wird allerdings auch von Senghaas nicht entworfen. Da realistische Verwirklichungsvorstellungen fehlen, müßte die Kritik an diesem Punkte einsetzen.

Libérale Theoretiker argumentieren im Sinne der „Teufelskreis-Erklärung“, die nach Auffassung ihrer Kritiker nicht die Ursachen aufdeckt²⁸⁾. Liberale führen „Unterentwicklung“ auf endogene Ursachen zurück, die sie aus der traditionellen Gesellschaftsform heraus mit dem Mangel an sozialer und regionaler Mobilität sowie mit dem Mangel an Dynamik und Erfolgsmotivation erklären. Gesellschaftliche Statik und hierarchische Strukturen, gestützt von Stammesloyalität und religiösen Vorstellungen, verhindern danach notwendige Veränderungsprozesse und neue Verhaltensweisen, ohne die sich Strukturschwächen und Organisationsmängel nicht beseitigen lassen. Nach Ansicht der Liberalen soll „Unterentwicklung“ durch forciertes Wirtschaftswachstum auf dem Wege der Kapitalhilfe überwunden werden. Dieses Modell der „Aufholstrategien“ setzt die Veränderung der Menschen und der sozio-kulturellen Bedingungen voraus, weil sich „sozialer Wandel“ erst dann vollziehen läßt²⁹⁾. Wie Erfahrungen der sechziger und siebziger Jahre zeigten, haben sich die „Aufholstrategien“ nicht überzeugend bewährt, so daß auch sie der Kritik bedürfen³⁰⁾.

Senghaas stellt daher die Frage: Gibt es eine entwicklungspolitische Alternative für die

²⁸⁾ Vgl. ebd., S. 104, mit der Erklärung des Teufelskreises: geringe Einkommen, geringe Sparfähigkeit, wenig Investitionen, niedrige Produktion.

²⁹⁾ Vgl. D. Senghaas (Anm. 26), S. 35.

³⁰⁾ Vgl. dazu die Darstellung der Thesen von Senghaas und Bauer bei D. Grosser, Entwicklungspolitik zwischen Ratlosigkeit und Illusionen, in: Politische Bildung, (1978) 1, S. 8 ff.

Dritte Welt³¹⁾? Als Alternative zu den Aufholstrategien fordert er die Abkoppelung (Dissoziation) vom Weltmarkt und befürwortet die Entfaltung des Binnenmarktes der Entwicklungsländer, weil ihre Eingliederung in eine asymmetrisch strukturierte internationale Wirtschaft die Problematik der Ökonomien der Dritten Welt erst erzeugt³²⁾. Aus der Analyse leitet er drei entwicklungspolitische Imperative ab: Erstens den Imperativ der Dissoziation, zweitens den Imperativ der inneren Umstrukturierung und drittens den Imperativ der neuen Arbeitsteilung zwischen den Ökonomien der Dritten Welt. Senghaas plädiert für eine autozentrierte Entwicklung, um Ressourcen im Eigenbereich zu entfalten und den Weg von einfachen zu komplizierten Strukturen beschreiten zu können. Sein Entwicklungskonzept wird von dem Gedanken beherrscht, die Wirtschaftskraft der Unterentwickelten durch Mobilisierung eigener Ressourcen zu stärken und mit einer exportorientierten Ökonomie zu brechen³³⁾. Er tritt daher für neue Formen der Arbeitsteilung ein, will das „kollektive Selbstvertrauen“ stärken und betont, daß bei dem ökonomischen und technologischen Experimentieren nicht geringe Lernkosten entstehen, hofft aber, daß langfristig eine erhöhte Selbständigkeit eintreten werde, die eine lebensfähige Wirtschaftsstruktur begünstigen könne, um den Aufbau von unten her mit der Befriedigung der Grundbedürfnisse der Massen zu verfolgen³⁴⁾. In der Tat ist die Entwicklung der Fähigkeit zur Selbststeuerung und Selbstkontrolle ein zukunftsorientierter Gedanke, der aber Lernfähigkeit und mehr Autonomie voraussetzt.

In diesem Zusammenhang sind für den politischen Bildner auch endogene Faktoren zu thematisieren, d. h. es ist der Frage nachzugehen, ob die Ursache der Unterentwicklung vorwiegend in internen Tatbeständen zu sehen ist. Richard F. Behrendt beispielsweise geht bei der Formulierung seiner diesbezüglichen These von Karl Marx aus, der die große Expansion der Lebensverhältnisse als das Werk der „westlichen Bourgeoisie“ bezeichnete³⁵⁾. Behrendt bestreitet, daß die Unterent-

³¹⁾ Vgl. D. Senghaas, Gibt es eine entwicklungspolitische Alternative für die Dritte Welt?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 7/1978, S. 3 ff.

³²⁾ Vgl. ebd., S. 7/8.

³³⁾ Vgl. ebd., S. 9 ff., S. 11, der das eigene Entwicklungspotential durch eine Theorie der „Produktion produktiver Kräfte“ zu erschließen versucht.

³⁴⁾ Vgl. ebd., S. 17.

³⁵⁾ Vgl. K. Marx, Die Frühschriften, hrsg. v. S. Landshut, Stuttgart 1953, S. 530: „Die Bourgeoisie

wicklung die Folge des Kapitalismus sei und bemerkt: „Der Kapitalismus ist die erste Wirtschaftsordnung, die Wege aus dem für fast alle Menschen in allen Zeiten und Kulturen bezeichnenden Urelend, aus hoffnungsloser, als schicksalhaft betrachteter Armut, Unwissenheit, Ohnmacht gegenüber Oberen ... beschritten hat“³⁶). Daß man Entwicklung fördern und fördern kann, ist danach „ein Ergebnis des Kapitalismus und der dynamischen Kultur, an deren Herausbildung er entscheidend mitgewirkt hat“. Neben Unterdrückung und Ausbeutung habe der kapitalistische Imperialismus auch lebensbereichernde Möglichkeiten angeboten, auch wenn sie nicht bewußt, sondern aus der dynamischen Betätigung heraus erfolgten; die westliche Bourgeoisie spielte eine über ihren Raum hinauswirkende produktive Rolle. „Ob dieses Angebot von Möglichkeiten der sozioökonomischen Entwicklung angenommen, ob und wie weit und mit welchen Auswirkungen diese Möglichkeiten verwirklicht worden sind — das hing entscheidend von den internen Umständen in den abhängig gewordenen Gesellschaften ab...“. Im Zusammenhang mit der Frage, ob sich in einer autochthonen, traditionellen Kultur- und Gesellschaftsordnung jenes Wandlungspotential für Dynamisierung und Mobilisierung bilden kann, verweist Behrendt auf Japan, das die ausbeuterischen Einwirkungen des westlichen Kapitalismus abwehrte, aber sehr rasch viele Elemente der modernen Technik initiativ übernahm, um selbst eine imperialistische Rolle gegenüber den asiatischen Nachbarn zu spielen und dabei führende Industriemacht zu werden. „China hingegen mußte erst“, so Behrendt, „durch einen langen Prozeß der Auflösung seiner politischen und gesellschaftlichen Struktur unter westlichen Einflüssen, der Gefährdung durch europäischen und japanischen Imperialismus gehen, bis es den Anschluß an die Dynamik auf dem ‚zweiten Weg‘, also dem des Staatssozialismus fand“³⁷).

Die je spezifischen Verhaltensweisen hingen danach vom Ausmaß der „dynamischen

hat in ihrer kaum hundertjährigen Klassenherrschaft massenhaftere und kolossalere Produktionskräfte geschaffen, als alle vergangenen Generationen zusammen.“

³⁶) Vgl. R. F. Behrendt, Die Zukunft der Entwicklungsländer als Problem des Spätkapitalismus, in: Futurum, S. 582ff.; vgl. auch U. Andersen, Entwicklungspolitik und „neue Weltwirtschaftsordnung“ in der Kontroverse, Stuttgart 1982, S. 39—41, der die These von Behrendt vermittelt — vgl. dort die folgenden Zitate.

³⁷) Vgl. R. F. Behrendt (Anm. 36).

Orientierung“ der Imperialmächte ab. Spanien und Portugal förderten eben nicht wie Großbritannien, Frankreich und die Niederlande den „kapitalistischen Geist“, weil sie „noch weitgehend feudale oder höchstens merkantilistische Ordnungen“ repräsentierten; sie gerieten vielmehr in wirtschaftliche Abhängigkeit der dynamisch orientierten Länder³⁸). Für Behrendt liegen daher die entscheidenden Ursachen der Unterentwicklung im „Mangel an dynamischen Impulsen“.

Peter T. Bauer, ein Kritiker der praktizierten Entwicklungshilfe, geht von einer anderen Argumentation aus. Danach mußten die Entwickelten auch als Unterentwickelte beginnen und ohne fremde Hilfe ihren Entwicklungsprozeß organisieren. Wichtige Antriebskräfte hängen demnach nicht zuletzt von der politischen Kultur ab, von spezifischen Wertvorstellungen und Verhaltensweisen. Entwicklungspolitik läßt sich, so Bauer, zwar mit Investitionen fördern, aber mit ihnen kann man weder Leistungsbereitschaft noch rationales Wirtschaften, auch nicht eine „sich selbst tragende Entwicklung“ vermitteln. Bauer will auf die Gefahr hinweisen, daß mit Entwicklungshilfe eine „Frührentner-Mentalität“ unterstützt wird³⁹). Der Übergang von einer statischen zu einer sich selbst tragenden Gesellschaft setzt nach seiner Ansicht bestimmte Lernprozesse voraus, da ökonomisches Wachstum von individueller Leistung und entsprechender Organisationsfähigkeit abhängt.

Insgesamt erscheint jeder dieser Theorieansätze kritikwürdig, ergeben sich bei allen Problemen, so daß man Dieter Grossers These zustimmen kann: „Durch Dissoziation der Entwicklungsländer von den Wachstumsgesellschaften wird er (der Prozeß) wahrscheinlich ebensowenig beschleunigt wie durch die Überforderung der Übergangsgesellschaften, wie sie sich als Folge der Anwendung Bauerischer Thesen ergeben könnten.“⁴⁰) Weil die gezeigten Ansätze jeweils Vor- und Nachteile nur wenig reflektieren, scheint es notwendig, beide Positionen zu einer Synthese zu verbin-

³⁸) Vgl. U. Andersen (Anm. 36), S. 41, mit dem Hinweis, daß Behrendt im Gegensatz zu den Spätmarxisten die These vertrat, daß die lateinamerikanische Wirtschaft im Weltmarkt abhängig blieb, weil „ihre einheimischen Kapitalbesitzer nicht Kapitalisten waren“, d. h. ihre Kapitalien nicht in „produktiven Neuerungen“ investierten.

³⁹) Vgl. D. Grosser (Anm. 30), S. 9ff., mit dem Hinweis auf Bauers Schrift „Auslandshilfe: Ein Instrument für den Fortschritt“, in: Ordo, 18 (1967), S. 178f.; vgl. auch U. Andersen (Anm. 36), S. 103.

⁴⁰) Vgl. ebd., S. 10.

den. Die alte Schlüsselfrage: „Gewinnen oder verlieren die Entwicklungsländer durch die Koexistenz mit entwickelten Ländern“ ist demnach durch eine andere zu ersetzen: „Wie können sie selektive Politiken verfolgen, die es ihnen erlauben, sich die positiven Kräfte zunutze zu machen, ohne sich gleichzeitig Schädigungen durch die verderblichen Kräfte auszusetzen?“⁴¹⁾

Das Plädoyer für eine „selektive“ Politik beinhaltet, daß die Entwicklungsländer darüber selbst entscheiden, welche Waren und Technologien sie einführen und welche multinationalen Unternehmen sie zulassen. Weil Entwicklungspolitik der vertrauensvollen Zusammenarbeit von Geber- und Nehmerland bedarf, ist im Unterricht sodann die Frage nach der jeweiligen Praxis zu stellen. Angesichts der Konkurrenzsituation, in der sich kapitalistische und sozialistische Industriestaaten befinden, treten politische Motive in den Vordergrund⁴²⁾, die anhand der bundesrepublikanischen Entwicklungspolitik, die lange Zeit mit der „Hallstein-Doktrin“ gekoppelt war, oder anhand der Tendenz der Sowjetunion, ihre Hilfspolitik an die Ideologie zu binden, verdeutlicht werden können. Die Frage, wie man Entwicklungshilfe zum Instrument des Friedens machen kann, findet eine

positive Antwort in der Forderung nach einer „konstruktiven“ Entspannungspolitik. Eine koordinierte Entspannungs- und Entwicklungspolitik könnte den „Brückenschlag“ zwischen statischer und revolutionärer Politik ermöglichen und einen „gewaltfreien Systemwandel“ fördern. Das Profitstreben des ökonomisch Stärkeren auf Kosten des Schwächeren ist dabei ebenso zu kritisieren wie jene Tendenz, Wirtschaftshilfe als Mittel ideologischer Indoktrinierung einzusetzen. In beiden Fällen verfolgt man spezifische Eigeninteressen. Wechselseitiger Nutzen auf der Grundlage von Gleichberechtigung und positive Interdependenzen entstehen nicht durch das Diktat des Stärkeren, sondern verlangen eine praktische Aufgabenbewältigung. Politik, die das Prinzip der Gegenseitigkeit mißachtet, nimmt Zuflucht zur Gewalt und gefährdet im fortschreitenden Atomzeitalter die Überlebensfähigkeit aller Völker. Friedens- und Sicherheitspolitik sind daher auch notwendige Grundlagen für eine Entwicklungspolitik, die sich als konstruktive Infrastrukturpolitik versteht, um ein sich „selbst tragendes Wachstum“ — durch Kapitalhilfe und Ausbildungshilfe — zu erreichen. Über die Beseitigung von Weltarmut und Unterentwicklung sind Wege für einen möglichen Konsens aufzuzeigen.

III. Zum Problem einer „Neuen Weltwirtschaftsordnung“

Seit dem Aufkommen der Friedens- und Konfliktforschung erhielten entwicklungspolitische Fragen unter dem Aspekt des Nord-Süd-Konfliktes besondere Resonanz. Wie dargelegt, gehen die Auffassungen über die Ursachen der Unterentwicklung in der Wissenschaft weit auseinander, doch haben wissenschaftliche Kontroversen das Verdienst, die Bewußtseinsbildung durch Argument und Gegenargument anzuregen und Fehlbeurteilungen transparent zu machen; neue Erkenntnisse setzen sich in Handlungsimpulse um. So beauftragten die Vereinten Nationen Ende der sechziger Jahre Fachleute von Rang, Empfehlungen für die Entwicklungspolitik

auszuarbeiten⁴³⁾; die UNO erklärte das neue Jahrzehnt zur „Zweiten Entwicklungsdekade“⁴⁴⁾. Pearson Report und Dekadenplanung zielten schon damals auf eine „zukunftsorientierte“ Entwicklungspolitik, die mit der Bestandsaufnahme neue Ziele anstrebte. Fortschritte erhoffte man sich insbesondere von der „grünen Revolution“, die, so der Report, in Indien, Pakistan und Ceylon beachtliche Steigerungsraten erreichte. Der anspruchsvolle Aufgabenkatalog verlangte eine dynamische Mitarbeit und setzte sich für eine Expansion des Welthandels bei Berücksichtigung stabilerer Erlöse für die Entwicklungsländer ein.

⁴¹⁾ Vgl. U. Andersen, S. 128, mit dem Hinweis, daß die richtige Lösung der Probleme weder in völliger Isolierung noch in totaler Integration besteht.

⁴²⁾ Vgl. ebd., S. 102, der verschiedene Gründe für die Hilfe: militärisch-politische und ökonomische Interessen, besondere Beziehungen zu den ehemaligen Kolonien und moralische Erwägungen anführt.

⁴³⁾ Vgl. den Pearson Report, *Partners in Development*, New York-Washington-London 1969. Vgl. dazu R. Schloz, *Deutsche Entwicklungspolitik*, München 1979, S. 125f.

⁴⁴⁾ Vgl. K. Lefringhausen/F. Merz, *Das zweite Entwicklungsjahrzehnt 1970—1980*, Wuppertal 1970, S. 9, mit dem Hinweis, daß man den Entwicklungsländern in der 1. Dekade Millionen an Hilfe gewährte, während sie gleichzeitig Milliarden durch die Bedingungen des Welthandels verlieren.

Verbesserte Partnerschaft, Anreize zu Privatinvestitionen und Erhöhung des Volumens der Entwicklungshilfe bis zum „Ein-Prozent-Ziel“ standen im Mittelpunkt des von Lester Pearson verfaßten Berichtes. Nach den bitteren Erfahrungen mit der ersten Entwicklungsdekade vertrat man den Gedanken, daß Welthandel und Entwicklungshilfe zusammengehörten⁴⁵⁾. Die Entwicklungsländer sollte man „so rasch wie möglich“ in die Lage versetzen, „ihre Hoffnungen und wirtschaftlichen Fortschritt auch ohne ausländische Hilfe“ zu verwirklichen⁴⁶⁾. Der Schwerpunkt dieses Programms lag auf Wachstum; man hoffte 6 % BSP-Wachstum für die Mehrzahl der unterentwickelten Länder zu erreichen, wobei als Voraussetzung galt, daß die Industrieländer die Hilfeleistungen auf 0,7 % des Brutto-sozialproduktes erhöhten. Der Bericht gab darüber hinaus Anstöße für weitere Planungen⁴⁷⁾.

Schon in den sechziger Jahren förderte die EG die Zusammenarbeit mit den Entwicklungsländern. Die Erkenntnis gegenseitiger Abhängigkeit veranlaßte sie 1963, mit afrikanischen Staaten ein Assoziierungsabkommen (mit einer Laufzeit von fünf Jahren) abzuschließen. Dieser als „Jaunde I“ bezeichnete Vertrag schuf zwischen der Gemeinschaft und den beteiligten Ländern Freihandelszonen (mit Aufhebung der Zölle und mit vereinbarter finanzieller und technischer Hilfe). Die Hilfe wurde aus dem Europäischen Entwicklungsfonds (EEF) gewährt. Durch den Abschluß von „Jaunde II“ im Juli 1969 wurde diese Politik fortgesetzt.

1971 ergriff die Bundesrepublik Deutschland die Initiative für eine entwicklungspolitische Konzeption. Mit dem Bekenntnis zu weltweiter Partnerschaft formulierte sie ein Programm mit sechs Schwerpunkten:

1. Bekämpfung der Arbeitslosigkeit und der Unterbeschäftigung,
2. Aufbau eines arbeits- und umweltorientierten Bildungssystem,
3. Strukturverbesserung in ländlichen Regionen,
4. Ausweitung und Diversifizierung des gewerblichen Sektors,

5. Stärkung der Planungs- und Organisationsfähigkeit der Entwicklungsländer,
6. unmittelbare Hilfe zur Verbesserung der Lebensbedingungen⁴⁸⁾.

Dieses Programm, welches vielseitige Zustimmung fand, zielte nicht mehr allein auf Einzelprojekte, sondern auf kombinierte Hilfsmaßnahmen, welche das vielkritisiertere „Gießkannenprinzip“ ersetzen sollten. Handlungsgrundsätze waren die Konzentration der Mittel und die flexible Gestaltung der Maßnahmen. Aber auch diese Konzeption enthielt Schwächen. Es ging dabei im wesentlichen darum, die Eigeninitiative der Regierungen und der gesellschaftlichen Kräfte zu ermutigen, ihre Probleme selbständig zu bewältigen. Sehr bald zeigte sich aber, daß nur wenige Länder bereit sind, Maßnahmen gegen die Bevölkerungsexplosion und gegen das eigene Wohlstandsgefälle, gegen Korruption und Mißwirtschaft sowie gegen die Vergeudung knapper Ressourcen zu ergreifen.

Neben Versäumnissen der inneren Reformpolitik der Entwicklungsländer hat die weltweite Verschlechterung der Rahmenbedingungen durch die Ölkrise die Unzufriedenheit bei den Betroffenen gesteigert. Die internationale Arbeitsteilung verlangt nach neuen Kooperationsformen, vor allem bei ökonomischen Krisenlagen. Im Zeichen dieser Herausforderung setzt die Europäische Gemeinschaft ihre Entwicklungspolitik fort, welche zu einem beachtenswerten Modell multilateraler Zusammenarbeit ausgebaut wurde. So sind beispielsweise seit dem EG-Beitritt Großbritanniens die Beziehungen zu den asiatischen Ländern verbessert worden⁴⁹⁾. Im Februar 1975 unterzeichnete die EG das Lomé-Abkommen mit 46 Staaten Afrikas, der Karibik und des pazifischen Raumes. Im Bereich der regionalen Entwicklungspolitik kamen in der Folgezeit weitere Vereinbarungen mit den Mittelmeerländern: den Maghreb- (Algerien, Marokko und Tunesien) und den Maschrik-Staaten (Ägypten, Jordanien, Syrien und Libanon) 1976/77 sowie mit Israel zustande, wobei neben dem regionalen Bereich auch die weltweite Entwicklungspolitik der EG eine bedeutende Rolle spielte. Wie ihre Analyse zeigt, bildete sich in den siebziger Jahren

⁴⁵⁾ Vgl. Pearson-Report (Anm. 43), S. 29; dazu auch R. Schloz (Anm. 43), S. 126 ff.

⁴⁶⁾ Vgl. R. Schloz (Anm. 43), S. 128 f., der die Darstellung des Berichtes über die Situation der Entwicklungsländer rügt.

⁴⁷⁾ Vgl. ebd., S. 133 ff., mit den angeführten Details.

⁴⁸⁾ Vgl. R. Schloz (Anm. 43), S. 133, mit der Erläuterung des Programms.

⁴⁹⁾ Handelspolitische Abkommen wurden mit Bangladesch, Indien, Pakistan und Sri Lanka, Textilabkommen mit Hongkong, Indien, Indonesien, Iran, Laos, Malaysia, Pakistan, Philippinen, Singapur, Sri Lanka und Thailand abgeschlossen.

ein gewisses Ungleichgewicht zwischen assoziierten und nicht-assoziierten Entwicklungsländern heraus. Motivation für die Lomé-Politik war die Erkenntnis wechselseitiger Abhängigkeit. Dabei stand die Sicherung der Rohstoffe und der Absatzmärkte für die EG an erster Stelle, während die Partnerstaaten Finanzhilfe und technische Hilfe erwarteten. Der Beweis für die erfolgreiche „Lomé-Politik“ wurde mit dem Abschluß von Lomé II erbracht. Lomé II trat mit Beginn des Jahres 1981 in Kraft, wobei die zehn EG-Staaten und 63 Entwicklungsländer bis zum Februar 1985 für Waren aus den AKP-Staaten „den freien Zugang (ohne mengenmäßige Beschränkungen oder Maßnahmen gleicher Wirkung) bei Zollfreiheit“ auf den Markt der Gemeinschaft festlegten. Dabei setzte man vier wichtige entwicklungspolitische Instrumente ein:

1. Die handelspolitische Zusammenarbeit ermöglicht es den AKP-Staaten, ca. 95% ihrer Agrarexporte ohne Zölle und Kontingentierung in die EG einzuführen.
2. Das STABEX-System stabilisiert die Ausfuhrerlöse der AKP-Staaten (ein Kernstück der Lomé-Politik).
3. Die finanzielle und technische Kooperation gleicht strukturelle Ungleichgewichte in den Volkswirtschaften der AKP-Staaten aus.
4. Die industrielle Zusammenarbeit entwickelt und diversifiziert die Industriekapazität.

Daß solche Instrumente von Zeit zu Zeit kritisch zu überprüfen sind, bedarf keines Hinweises⁵⁰⁾, doch ließen sich die Schwierigkeiten, die sich bei solchen Verträgen stets ergeben, bisher befriedigend lösen.

Bei den Verhandlungen um Lomé II am Ende der siebziger Jahre stießen die Bemühungen, eine Menschenrechtsklausel zu verankern, bei den AKP-Staaten auf Widerstand, weil man dies als Einmischung in innere Angelegenheiten deutete. Die AKP-Staaten weigerten sich, in Handelsverträge moralische und ethische Grundwerte aufzunehmen. Für Menschen, die hungern, so ihre Argumentation, stelle sich die Frage der Menschenrechte anders dar als für Menschen in westlichen Ländern. Zugleich verwiesen sie auf die von ihnen unterzeichnete Allgemeine Erklärung der Menschenrechte der UNO von 1948. Selbst dem „Grundbedürfniskonzept“ der Kirchen, welche das Hauptproblem der Entwicklungspolitik in der Befriedigung elementarer Bedürfnisse sehen, begegnet man mit Distanz,

weil man darin „eine Ablenkung von der Neuen Weltwirtschaftsordnung durch die Industriestaaten“ sieht, die „sich gegen eine Umverteilung und Machtverschiebung zwischen Staaten wehren und statt dessen die innenpolitische Macht der Privilegierten durch Orientierung auf die Grundbedürfnisse der Ärmsten mit Forderungen nach Struktur- und Bodenreform oder Partizipation unterminieren“⁵¹⁾. Die Kritik drückt das Verlangen aus, die Strukturen der Beziehungen grundlegend zu verändern und weniger Hilfe-Politik zu leisten. In der UN-Menschenrechtskommission in Genf sind Beratungen über ein „Menschenrecht auf Entwicklung“ im Gange. Auf der 7. Sitzung dieser Kommission im November 1983 — ihr gehören 15 Regierungen an — wurde die Aufgabe formuliert: „Fortsetzung der Prüfung von Umfang und Inhalt des Rechtes auf Entwicklung und der effektivsten Methoden, um die Verwirklichung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte zu sichern...“⁵²⁾. Hier liegt die Vermutung nahe, daß hinter der Intention, ein „Menschenrecht auf Entwicklung“ zu kreieren, der Wille zur Veränderung der Strukturen des Weltwirtschaftssystems steht.

Diese Forderung der Entwicklungsländer geht, wie eingangs gezeigt, auf die 1964 in Genf gegründete „Gruppe der 77“ zurück, die den Gedanken einer veränderten internationalen Arbeitsteilung propagierte⁵³⁾. Die nachfolgenden Konferenzen der UNCTAD und der Blockfreien zielten auf eine Veränderung des Wirtschafts-, Handels- und Finanzsystems des Westens, wobei besonders Julius Nyerere, Staatspräsident von Tansania, die alte

⁵⁰⁾ Vgl. dazu W. Höffkes, Bilanz von Lomé I — Forderungen an Lomé II (Arbeitspapier), das besonders die Funktionsfähigkeit des STABEX-Systems und die Frage der Menschenrechte berücksichtigt.

⁵¹⁾ Vgl. J. A. Brück, Neue Strategien und Prioritäten in der Entwicklungspolitik, in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, Bonn 1979, S. 1096f.; vgl. auch A. Skriver, Entwicklungspolitik und Menschenrechte, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 48/1983, S. 26f.

⁵²⁾ Vgl. UN-Press-Release, DPI, HR 2487, vom 31. Oktober 1983; zitiert nach A. Skriver (Anm. 51), S. 24, mit dem Hinweis, daß Bundesaußenminister Genscher die Unterstützung der Kommission vor der 38. Generalversammlung der UN (September 1983) zusagte.

⁵³⁾ Über die Bedeutung der Konferenz der Vereinten Nationen für Handel und Entwicklung (UNCTAD) vgl. die für die politische Bildung geeigneten Schriften: U. Andersen (Anm. 36), S. 75f. mit dem Schaubild. Ferner R. Schloz (Anm. 44); S. 179f., mit der Auflistung der Konferenzen und den wichtigsten Forderungen.

Wirtschaftsordnung und die Preiskontrolle der Industrieländer anklagte⁵⁴⁾.

Das Übergewicht der Entwicklungsländer in den Vereinten Nationen und ihr Wille, massive Forderungen zu stellen und vor der Weltöffentlichkeit zu vertreten, kam besonders in zwei Dokumenten zum Ausdruck: in der „UN-Erklärung über die Errichtung einer neuen internationalen Wirtschaftsordnung“ und der „UN-Charta über die Rechte und Pflichten von Staaten“⁵⁵⁾. Besonders die Charta trat mit Blick auf die grundlegenden Ziele der UNO — Wahrung des Weltfriedens, der internationalen Sicherheit, Entwicklung freundlicher Beziehungen zwischen den Völkern und Lösung internationaler Probleme im wirtschaftlichen und sozialen Bereich — für eine internationale Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Entwicklung ein. Sie vermittelte als eine Art „Magna Charta“ die grundlegende Vorstellung und die Kriterien, welche eine „gerechte und vernünftige Entwicklung aller Teile der Welt“ fördern sollten. Von den 15 genannten Kriterien standen Souveränität, territoriale Unversehrtheit, politische Unabhängigkeit, Gleichheit aller Staaten, Verzicht auf Angriff und Intervention ebenso im Vordergrund wie gegenseitiger und gerechter Nutzen, friedliche Koexistenz, Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten, aber auch Verzicht auf jedes Streben nach Hegemonie und Einflußsphären. Implizit enthielten diese Kriterien das Bekenntnis zu einem weltpolitischen Pluralismus, der die Forderung internationaler sozialer Gerechtigkeit anstrebte⁵⁶⁾.

Die Charta rückte die Kategorie „Unabhängigkeit“ in den Vordergrund, weil nach der politischen auch die ökonomische Abhängigkeit durch die Veränderung der „terms of trade“ abgebaut werden sollte. Im Jahr 1974 hofften die Verfechter der „Neuen Weltwirtschaftsordnung“ (NWWO) auf einen Durchbruch zur gerechteren Ordnung, auf die praktische Umsetzung der NWWO. Das Schlüsselwort lieferte UNCTAD IV in Nairobi 1976 mit dem Begriff: „Integriertes Rohstoffpro-

gramm“ (IRP). Wie Sauvant bemerkte, stellte dies „einen umfassenden Versuch dar, ein rationales Management der Weltversorgung mit Grundstoffen herbeizuführen, das zugleich garantiert, daß die Kaufkraft der Exporte der Dritten Welt erhalten oder erhöht wird und das Einkommen aus dem Export von Rohstoffen gegen Schwankungen abgesichert wird“⁵⁷⁾. Zum zentralen Punkt der Auseinandersetzung wurde der „Gemeinsame Fonds“ zur Finanzierung von Rohstoffausgleichslagern, ferner die Errichtung von internationalen Ausgleichslagern für wichtige Rohstoffe, sowie die Vereinbarungen über die Preise mit ausgehandelten Schwankungsbreiten und die Regelung des Angebots mit Exportquoten und Produktionszielen⁵⁸⁾.

Die marktwirtschaftlich orientierten Länder USA, Japan, Großbritannien und die Bundesrepublik Deutschland verhielten sich kritisch. Sie lehnten den „Gemeinsamen Fonds“ als dirigistisch ab, weil man mit ihm nach ihrer Ansicht einen Mechanismus für zentrale Lenkung schaffe. Eingriffe in das Preisgefüge und vor allem die Indexierung, d. h. die Koppelung der Rohstoffpreise an importierte Fertigwaren, wurden von den meisten westlichen Industrieländern abgelehnt. Da Dirigismus und Planwirtschaft, welche garantierte Preise fixieren, stets Anreize zur Überproduktion bieten, d. h. „analog zu den „Butterbergen“ der EG „Rohstoffgebirge“ der Entwicklungsländer“ entstünden⁵⁹⁾, würde, so die Kritiker, das integrierte Rohstoffprogramm die Kluft zwischen den rohstoffreichen und den rohstoffarmen Ländern im Süden erweitern. In den westlichen Ländern stößt das Schreckgespenst „Zwangswirtschaft“ auf deutliche Ablehnung, doch weiß man andererseits, wie Rudolf Schloz formuliert, daß „Veränderungen am gegenwärtigen System notwendig sind und unverzüglich eingeleitet werden müssen“ und daß „nicht wegen des Ob und Warum von Veränderungen, sondern im Blick auf die Richtung, die ein Veränderungsprozeß ein-

⁵⁴⁾ Vgl. H. Wassmund (Anm. 1), S. 216f.; ferner J. Tinbergen (Hrsg.), *Der Dialog Nord-Süd. Informationen zur Entwicklungspolitik*, Frankfurt-Köln 1977, S. 16f.

⁵⁵⁾ Vgl. den Wortlaut dieser Dokumente bei U. Andersen (Anm. 36), S. 59ff. und S. 63ff., auch das Schaubild S. 55. Vgl. D. Nohlen (Hrsg.), *Lexikon der Dritten Welt*, Hamburg 1984, S. 428—431.

⁵⁶⁾ Vgl. U. Andersen (Anm. 36), S. 64f., Charta, Kapitel I — Grundlagen der internationalen Wirtschaftsbeziehungen.

⁵⁷⁾ Vgl. K. P. Sauvant, *Die Forderungen der Entwicklungsländer nach einer neuen Weltwirtschaftsordnung*, in: *Internationale Politik 1973—1974*, Jahrbuch der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik, München-Wien 1980, S. 120; vgl. auch H. Wassmund (Anm. 1), S. 220.

⁵⁸⁾ Vgl. H. Wassmund (Anm. 1), S. 221; U. Andersen (Anm. 36), S. 75f., besonders S. 79ff. mit der Darstellung der Ziele des Integrierten Rohstoffprogramms.

⁵⁹⁾ Vgl. H. Wassmund (Anm. 1), S. 225; auch U. Andersen (Anm. 36), S. 96, mit dem Hinweis auf den europäischen Agrarmarkt und die Erfahrung mit Wirtschaftsbürokratien.

schlagen müsse, den Umfang der notwendigen Reformen, die dabei einzusetzenden Instrumente, die Zuständigkeiten bei der Entwicklung und Durchsetzung entsprechender Reformprogramme" ein Konsens zu suchen sei⁶⁰). Für die Entwicklungsländer aber steht weiterhin die existentielle Frage im Vordergrund: Wie überwinden wir das Massenelend in unseren Ländern? Die „Gruppe der 77“ möchte daher mit maximalen Forderungen Druck auf den Westen ausüben. Ihre Programmpunkte sind: Lagerhaltung wichtiger Rohstoffe, Solidaritätsprogramme (Lastenausgleich), das Ein-Prozent-Ziel, Umschuldung und Schuldenerlaß, Bevorzugung der LLDC- und der MSAC-Länder, intensivierter Technologietransfer und Link⁶¹). Ob sich mit diesen Programmpunkten der geforderte Solidaritätsvertrag realisieren läßt, bleibt offen. Zur Problemlösung gehört der politische Wille, konkrete Strategien zu entwickeln. Mit übersteigerten Erwartungen und mit massiven Forderungen wird keine realistische Veränderungspolitik erreicht. Eine umfassende Emanzipation auf kurz oder mittelfristige Sicht ist kaum zu erwarten⁶²).

Die seit zwei Dekaden geführte Diskussion über eine NWWO und mehr praktische Zusammenarbeit brachte bis heute gewisse Fortschritte, doch konnten die Vorstellungen der Entwicklungsländer, die sich immer mehr differenzieren, weil man Ölländer, Schwellenländer und wenig entwickelte Länder zu unterscheiden hat, bei weitem nicht verwirklicht werden⁶³). Nach der konfrontativen Phase der siebziger Jahre beginnt sich der Nord-Süd-Dialog neuerdings zu versachlichen⁶⁴), setzen

sich die westlichen Industriestaaten für die Verbesserung der Verhältnisse, für die zunehmende Öffnung ihrer Märkte und die Förderung privaten Kapitaltransfers ein. Die Hauptbühne dieses Dialogs ist das verzweigte System der UNO, vor allem die UNCTAD-Konferenzen, das GATT, der IWF (der Internationale Währungsfonds) und die Weltbank. Eine Rolle spielen auch die westlichen Wirtschaftsgipfelkonferenzen oder wichtige Nord-Süd-Gipfeltreffen (z. B. im Oktober 1981 in Cancun)⁶⁵).

Für die praktische Umsetzung im Rahmen der politischen Bildung kann auf die Anregungen der Brandt-Kommission⁶⁶) und der amerikanischen Studie „Global 2000“ verwiesen werden, weil hier die Probleme in den vier Hauptbereichen Bevölkerungswachstum, Ernährungssicherung, Ressourcensicherung und Schutz der natürlichen Umwelt verdeutlicht werden⁶⁷). Diese Zukunftsaufgaben erfordern einen langen Atem, weil Angleichung und Ausgleich zugleich notwendige Erziehungsprozesse erfordern, die kurzfristig nicht zu leisten sind.

Den von den Entwicklungsländern vorgetragenen Forderungen nach einer Umgestaltung der Weltwirtschaft wird man nur wirksam begegnen können, wenn man überzeugende Lösungsperspektiven mit in die Verhandlungen einführt. Eine freiheitliche Veränderungspolitik als Strategie bietet sich an durch den von der Brandt-Kommission formulierten Gedanken: „Nach unserer Überzeugung sind Wandel und Veränderung unvermeidlich. Die Frage ist nur, ob wir sie aus freien Stücken gestaltend herbeiführen oder ob sie uns aufgezwungen werden durch Umstände, über die wir als internationale Staatengemeinschaft kaum Kontrolle haben.“⁶⁸) Die Initiative zur rechten Zeit zu ergreifen, ist der Inhalt dieser Strategie.

⁶⁰) Vgl. R. Schloz (Anm. 43), S. 176f., mit dem Hinweis, daß Richtung und Umfang, Instrumente und Zuständigkeiten deshalb weit auseinandergehen, weil die Konzepte: zentrale Lenkung oder internationale Marktwirtschaft im Streit miteinander liegen.

⁶¹) Mit Link wird eine Verknüpfung der Sonderziehungsrechte des Internationalen Währungsfonds mit der Finanzierung der Entwicklung gefordert.

⁶²) Vgl. V. Matthies (Anm. 2), S. 59.

⁶³) Vgl. dazu: Fünfter Bericht der Entwicklungspolitik der Bundesregierung, März 1983, S. 15ff., mit einer detaillierten Darstellung ihrer Probleme.

⁶⁴) Vgl. über die Gründe einer Reform des Verhandlungsprozesses F. Fischer, Stillstand im Nord-Süd-Dialog. Chancen einer Neubesinnung, in: Europa Archiv, (1983) 12, S. 369—376, mit dem Hinweis, die Zeit der konzeptionellen Lähmung zu beenden. Dazu muß manches bisher Undenkbare gedacht und verkrustete Meinungen überwunden werden, vgl. S. 375.

⁶⁵) Vgl. Fünfter Bericht (Anm. 63), S. 23ff., mit dem Hinweis auf den Cancun-Gipfel mit den Schwerpunkten: Landwirtschaft, Energieprobleme der achtziger Jahre sowie Rohstoff-, Handels- und Industrialisierungsfragen.

⁶⁶) Vgl. W. Brandt, Einleitung zum Bericht der Nord-Süd-Kommission „Das Überleben sichern“, vgl. ders., Hilfe in der Weltkrise — ein Sofortprogramm. Der 2. Bericht der Brandt-Kommission, Hamburg 1983, S. 10ff., mit dem Hinweis, daß der Nord-Süd-Gipfel in Cancun von der Brandt-Kommission angeregt wurde.

⁶⁷) Vgl. Fünfter Bericht (Anm. 63), S. 31.

⁶⁸) Vgl. F. Fischer (Anm. 64), S. 376, W. Brandt (Anm. 67), S. 12.

IV. Plädoyer für globale Verantwortung

Seit dem Beginn der achtziger Jahre ist der Nord-Süd-Dialog in den Hintergrund getreten, weil die verschärfte Ost-West-Konfrontation verstärkt die politischen Energien in Anspruch nimmt; man hofft jedoch, in Kürze das abgerissene Ost-West-Gespräch wieder in Gang zu bringen. Ein neues Gipfeltreffen könnte eine neue Entspannungsphase einleiten und auch der Entwicklungspolitik gewisse Impulse geben. In der Welt- und Entwicklungspolitik sind freiheitliche Veränderungen nötig, um Frieden und Stabilität zu schaffen und zu erhalten. Zu den notwendigen konkreten Veränderungen gehört die Ankurbelung des Wirtschaftswachstums in den Entwicklungsländern, weil man ohne solche Maßnahmen die Weltwirtschaftskrise nicht löst, die auch den Nord-Süd-Dialog belastet. Stabilität in diesem Bereich der Politik verlangt zuverlässige Funktionsregeln und Verhaltensweisen, die ein vertrauensvolles Miteinander ermöglichen. Die enttäuschende Bilanz nach zwei Entwicklungsdekaden vermittelt die Einsicht, daß ein Globalkonzept für dieses Problem noch nicht gefunden wurde, denn der Westen und die Europäer können ohne Beteiligung des Ostens und der reichen Ölländer die Ungleichgewichte der Welt nicht beseitigen.

Mit dem Willen allein läßt sich die Welt von 1984 allerdings nicht verändern, weil dazu realistische und konkrete Schritte gehören, die auch eine Veränderung des Bewußtseins der Beteiligten bewirken müssen. Das heißt: religiöse, ideologische und rassische Vorurteile abzubauen und für die Beachtung der Menschenrechte und für die Bereitschaft zu Solidarität und Opfern einzutreten. Politischer Wandel und Kontextänderung der Poli-

tik vollziehen sich erst mit neuen Erfahrungen, die zu Einstellungskorrekturen führen können. Verständnislosigkeit und Gleichgültigkeit gegenüber den Problemen der Dritten Welt werden Frieden, Gerechtigkeit und Solidarität gefährden⁶⁹⁾. Zeitgeschichte und politische Bildung haben diese Zusammenhänge so darzustellen, daß eine Betroffenheit bei der jungen Generation eintritt. Weltweite Existenz- und Überlebensfragen verlangen danach, daß man über nationale und europäische Grenzen hinaus für eine „globale Verantwortung“ plädiert⁷⁰⁾.

Mit dieser Erkenntnis läßt sich in der jungen Generation die Bereitschaft zum entwicklungspolitischen Dienst verstärken, um mit weltoffener Perspektive für Frieden und Gerechtigkeit zu wirken; denn Entwicklung vor Ort heißt, sich an praktischen und konkreten Aufgaben zu beteiligen. Eigene Fähigkeiten und Initiativen sollen sich in der Zusammenarbeit mit der Jugend der Entwicklungsländer bewähren, um der Eigenentwicklung und den einheimischen Anstrengungen Impulse zu geben. Die Jugend der Industriestaaten kann als „Katalysator“ die Dynamik erhöhen, damit notwendige Infrastrukturen zur Verbesserung der Lebenschancen aufgebaut werden. Der Lohn für den entwicklungspolitischen Einsatz, der von den westlichen Regierungen zu fördern ist, besteht nicht zuletzt in der Erweiterung des eigenen Erfahrungshorizonts und im Bewußtsein, einer kosmopolitischen Idee gedient zu haben, die mit ihrer friedenspolitischen und moralischen Zielsetzung sich für weltweite Identität und Loyalität engagiert. Diese im wahrsten Sinne „weltdemokratische“ Zielsetzung kann das Wohl der Beteiligten und „globale Verantwortung“ fördern.

⁶⁹⁾ Vgl. D. Nohlen (Hrsg.), (Anm. 55), S. 219ff., mit dem Hinweis, daß der „weitgreifende Gegensatz von arm und reich als Grundmerkmal des Verhältnisses von Nord und Süd“ eine „dringende friedenspolitische Aufgabe unserer Zeit“ bildet. Vgl. B. V. A. Röling, Einführung in die Wissenschaft von Krieg und Frieden, Neunkirchen 1970, S. 162, der bemerkt: „Das Problem der friedlichen Veränderung ist eines der schwierigsten Friedensprobleme der Welt“.

⁷⁰⁾ Vgl. D. Nohlen (Hrsg.), (Anm. 55), S. 219f., mit dem Hinweis auf das Nord-Süd-Gefälle, aber auch auf die Konfliktfelder in der Dritten Welt und die Probleme, die durch die Grenzziehung der Kolonialmächte entstanden sind, weil man Stämme mit gemeinsamer Kultur und Sprache voneinander trennte. „Alle diese Konfliktfelder haben ihre Eigendynamik, die nur durch das umgreifende Motiv des Weltfriedens zu stabilisieren ist.“

Bernhard May: Die Entwicklungspolitik der Reagan-Administration

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 49/84, S. 3—16

Die Vereinigten Staaten sind der größte Entwicklungshilfe-Geberstaat. Jede Änderung der amerikanischen Entwicklungspolitik führt deshalb zu spürbaren Auswirkungen bei den Empfängerstaaten und zum Teil auch bei den anderen Geberstaaten. Die Reagan-Administration trat im Januar 1981 ihr Amt an mit dem Vorsatz, eine neue Entwicklungspolitik zu verfolgen. Dieser Beitrag geht auf die Vorstellungen der Reagan-Administration von einer solchen neuen Entwicklungspolitik ein und analysiert dann die tatsächlich durchgeführte Entwicklungspolitik, wobei Kontinuität und Wandel sowie wichtige Veränderungen gegenüber der Carter-Administration besonders beleuchtet werden.

Außerdem wird der entwicklungspolitische Entscheidungsprozeß im einzelnen untersucht: es werden die Akteure in der Administration und im Kongreß benannt, ihre Zuständigkeiten beschrieben und auf Konflikte zwischen ihnen eingegangen; die Frage der öffentlichen Unterstützung wird im Zusammenhang mit dem Carlucci- und dem Kissinger-Bericht behandelt.

Schließlich werden die veränderte multilaterale Entwicklungspolitik und die europäische Einflußnahme untersucht.

Alfred Kraft: Der Außenhandel der Entwicklungsländer. Darstellung, Probleme und ein Lösungsansatz der EG

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 49/84, S. 17—31

Innerhalb der Gruppe der Entwicklungsländer zeichnet sich seit den siebziger Jahren eine verstärkte Differenzierung ab. In einigen Ländern übernahm der Exportsektor aufgrund einer geglückten Wirtschaftspolitik direkt, in einigen anderen Ländern aufgrund besonders wertvoller Rohstoffvorkommen indirekt die Rolle eines Motors der Entwicklung. Staaten, deren Exportangebot weiterhin überwiegend aus Rohstoffen besteht, für die die Märkte der Abnehmer schon weitgehend gesättigt sind, für die synthetische Substitute entwickelt wurden bzw. mit denen die Verbraucher zunehmend sparsamer umgehen, können von diesem Mechanismus jedoch nicht profitieren. Hinzu kamen angebotsbedingte Faktoren: Ungeeignete wirtschaftspolitische Maßnahmen oder Versäumnisse in den Ländern selbst trugen dazu bei, daß Exporterlöse nicht in dem Maße gesteigert werden konnten, um damit eine erfolgreiche Umstrukturierung der Wirtschaft zu finanzieren.

Obwohl die Ausfuhrerfolge einiger Entwicklungsländer die Arbeitsmarktsituation in den Industrieländern nicht wesentlich belastet haben, wurde von diesen im großen und ganzen an einer Zollstruktur festgehalten, die die Steigerung der Wertschöpfung in den Produzentenländern erschwert. Zum Teil wurden neue, nicht-tarifäre Hemmnisse eingeführt, die vor allem die fortgeschrittenen Schwellenländer behindern. Zu diesen eher langfristig wirkenden Faktoren kommt das Problem der kurz- und mittelfristigen Erlösschwankungen. Dadurch wird die Investitionsneigung tendenziell gedämpft, die erfolgreiche Durchführung von Entwicklungsvorhaben zusätzlich erschwert, große Teile der Bevölkerung bleiben einer hohen Einkommensunsicherheit ausgesetzt.

Um die skizzierten Probleme dauerhaft zu lösen, müßten die betroffenen Länder die starke Rohstoffkonzentration ihrer Wirtschaft abbauen und den für ein dauerhaftes Wachstum mit hohem Beschäftigungsniveau notwendigen Strukturwandel betreiben. Obwohl der Erfolg dabei überwiegend von den Leistungen der betroffenen Länder selbst abhängen wird, ist Hilfe von außen nötig. Die EG räumt im Rahmen des Lomé-Abkommens den AKP-Staaten bei fast allen Produkten Zollfreiheit ein, stabilisiert über ein Ausgleichssystem Erlösschwankungen und erleichtert die soziale und industrielle Entwicklung durch andere Formen der Hilfe. In dem Abkommen wird jedoch dem niedrigen Entwicklungsniveau der AKP-Staaten nicht ausreichend Rechnung getragen; die Erfolge waren deshalb bescheiden. In Zukunft soll ein neuer Schwerpunkt der Zusammenarbeit auf einer besseren Nahrungsmittelversorgung in diesen Ländern liegen. Daneben will die EG im Rahmen eines Politik-Dialoges erreichen, daß die Qualität der Hilfe verbessert und Leistungen von außen nicht durch ein Nachlassen der Eigenanstrengungen unterlaufen werden.

Hans-Günther Assel: Entwicklungspolitik als Aufgabe politischer Bildung. Reflexionen über Perspektiven, Theorien und Strategien

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 49/84, S. 32—46

Die Bewegung der Blockfreien entstand nach dem Zweiten Weltkrieg durch Entkolonisierung und die gefährdete Situation schwacher Länder im Ost-West-Konflikt. In der Entstehungsphase lag die politische Führung bei dem Triumvirat Nehru, Nasser und Tito, welches die Blockfreienbewegung mit der Zielvorstellung größtmöglicher politischer und wirtschaftlicher Unabhängigkeit ins Leben rief. Der Ost-West-Konflikt trug dazu bei, daß sich diese Non-Alignment-Front schnell vergrößerte und sich für eine Neugestaltung der politischen und ökonomischen Strukturen einsetzte. Die beginnende Entwicklungspolitik verfolgten die Blockfreien mit kritischer Distanz. Sie suchten enge Zusammenarbeit mit der „Gruppe der 77“, um die Forderung nach einer „Neuen Weltwirtschaftsordnung“ zu erheben. Entwicklungstheorien betonen entweder exogene oder endogene Ursachen für die Unterentwicklung. Marxistisch orientierte Theorien heben mehr die exogenen Faktoren hervor (Imperialismus-, Dependenz- Dissoziationstheorien), während liberale Theoretiker Unterentwicklung auf Ursachen zurückführen, die sich aus den traditionellen Gesellschaftsformen erklären lassen (gesellschaftliche Statik, hierarchische Strukturen, Stammesloyalität etc.). Ohne Kapitaltransfer und ohne Vermittlung des Know How wird man mit Rückschlägen in Entwicklungsländern rechnen müssen.

Die Europäische Gemeinschaft hat seit dem Jaunde I-Abkommen (1963) eine aktive Entwicklungspolitik aufgebaut und erweitert und mit ihrer Lomé-Politik ein „Modell“ zwischen zehn westlichen Ländern und 63 Entwicklungsländern geschaffen, welches wichtige entwicklungspolitische Instrumente einsetzt: Agrarexporte ohne Zölle, Stabilisierung der Ausfuhrerlöse, finanzielle und technische Kooperation, industrielle Zusammenarbeit und Diversifizierung der Industriekapazität. Dagegen werden Tendenzen, die zu Dirigismus und Planwirtschaft führen („Integriertes Rohstoffprogramm“), wegen der Neigung zur Überproduktion vom Westen abgelehnt. Da ein Globalkonzept bisher nicht entwickelt wurde, ist vertrauensvolle Kooperation auf der Grundlage globaler Verantwortung für die Zukunft erforderlich.