

Aus Politik und Zeitgeschichte

Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament

Kurt Gerhardt

„In den Händen des Volkes“
Erfahrungen mit Entwicklungshilfe im Niger

Peter Nunnenkamp

Die wirtschaftlichen Beziehungen zwischen
Industrie- und Entwicklungsländern

Karl Wolfgang Menck

Technologietransfer deutscher Unternehmen
in Entwicklungsländer

B 33—34/87
15. August 1987

Kurt Gerhardt, geb. 1942; Journalist; seit 1968 beim Westdeutschen Rundfunk in Köln als Reporter und Redakteur im Hörfunk; von 1978 bis 1982 Mitarbeiter im WDR-Studio Bonn, danach Beurlaubung für eine dreijährige Tätigkeit als Landesbeauftragter des Deutschen Entwicklungsdienstes (DED) im westafrikanischen Land Niger; seit April 1986 Leiter der WDR-Hörfunksendung „Mittagsmagazin“.

Veröffentlichungen u.a.: (zus. mit R. Neudeck) Sorgenkind Entwicklungshilfe, Bergisch Gladbach 1987 (im Erscheinen).

Peter Nunnenkamp, Dr. rer. pol., geb. 1952; Studium der Volkswirtschaftslehre in Münster; Promotion am Fachbereich Wirtschaftswissenschaften der Universität Gießen; seit 1978 wissenschaftlicher Mitarbeiter in der Forschungsabteilung „Entwicklungsländer und Weltwirtschaft“ des Instituts für Weltwirtschaft an der Universität Kiel; dort seit 1987 als Leiter der Forschungsgruppe „Grundlagen der Entwicklungspolitik“.

Veröffentlichungen u. a.: (zus. mit Jamuna P. Agarwal und Hans H. Glismann) Ölpreisschocks und wirtschaftliche Entwicklung. Anpassungsprobleme in der Dritten Welt, Tübingen 1983; (zus. mit Georg Junge) Die Kreditbeziehungen zwischen westlichen Geschäftsbanken und Entwicklungsländern. Unternehmerisches oder gesellschaftliches Risiko?, Köln 1985; Die Rolle öffentlicher Industrieunternehmen im Exportsektor Indiens, Hamburg 1985; The International Debt Crisis of the Third World: Causes and Consequences for the World Economy, Brighton 1986; (zus. mit Ugo Fasano-Filho und Bernhard Fischer) Manufactured Export Performance of Brazil. An Empirical Test of Alternative Hypotheses, Tübingen 1987 (im Erscheinen); zahlreiche Aufsätze in Fachzeitschriften und Sammelbänden, insbesondere zu den Themen: Nord-Süd-Dialog, externe Schocks und wirtschaftspolitische Anpassungsstrategien, Rolle öffentlicher Unternehmen im Industrialisierungsprozeß, internationale Verschuldungskrise.

Karl Wolfgang Menck, Dr. rer. pol., geb. 1942; Studium der Volkswirtschaftslehre; Forschungsgruppenleiter im HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung Hamburg.

Veröffentlichungen u. a. über Direktinvestitionen und Technologietransfer in Entwicklungsländer, Entwicklungspolitik der Bundesrepublik Deutschland und der Europäischen Gemeinschaften, Nord-Süd-Dialog; Sektorstudien über Industriepolitik sowie Wissenschafts- und Technologiepolitik in Entwicklungsländern.



ISSN 0479-611 X

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

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

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleischstraße 62–65, 5500 Trier, Tel. 06 51/4 60 40, nimmt entgegen

- Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;
- Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT einschließlich Beilage zum Preis von DM 14,40 vierteljährlich, Jahresvorzugspreis DM 52,80 einschließlich Mehrwertsteuer; Kündigung drei Wochen vor Ablauf des Berechnungszeitraumes;
- Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von DM 6,50 zuzüglich Verpackungskosten, Portokosten und Mehrwertsteuer;
- Bestellungen von gebundenen Bänden der Jahrgänge 1983, 1984, 1985 und 1986 zum Preis von DM 25,— pro Jahrgang (einschl. Mehrwertsteuer) zuzügl. Versandkosten.

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

„In den Händen des Volkes“

Erfahrungen mit Entwicklungshilfe im Niger

I.

Wer sehen will, welche Wirkungen die bisherige Entwicklungszusammenarbeit gehabt hat, braucht nur über Land zu fahren, wo 85 Prozent der Nigerer leben. Sie wohnen in Hütten und Lehmhäusern, ernähren sich von einfachsten Gerichten und kennen den Hunger. Die Kindersterblichkeit ist hoch, die meisten Menschen sind Analphabeten. Erkennbare Entwicklungsfortschritte sind allenfalls ein moderner Brunnen im Dorf und eine Krankenstation in der Nähe. Angesichts solcher Eindrücke fragt man sich, wohin in den letzten Jahrzehnten die Millionenbeträge internationaler Entwicklungshilfe geflossen sind, da die ländliche Bevölkerung davon offensichtlich kaum profitiert hat. Gescheiterte Projekte haben Riesensummen verschlungen, und darunter fallen fast alle großen Entwicklungsmaßnahmen. Die bäuerlichen Fortbildungszentren, die Kreditkassen, das Genossenschaftswesen, Alphabetisierungskampagnen, sogenannte integrierte ländliche Projekte — die Resultate sind bescheiden bis verheerend.

Mit einem deutschen Experten besuchte ich in der Nähe der nigrischen Hauptstadt Niamey eine Rindermastfarm, bei deren Aufbau er mitgearbeitet hatte. Seit der Projektübergabe an die nigrischen Behörden und dem Abzug des letzten deutschen Experten waren nur anderthalb Jahre vergangen. Und was der frühere Mitarbeiter jetzt sah, fand er zum Weinen. Auf den für 1 500 Rinder ausgelegten bewässerten Wiesen standen nur 640 Tiere. Die Wiesen waren von Unkraut überwuchert, die Entwässerungsgräben zugewachsen. Dadurch staute sich das Wasser auf den Weideflächen; einer Entwässerungspumpe fehlte der Motor. Zäune waren niedergerissen, so daß fremdes Vieh auf die Wiesen getrieben werden konnte. Überall standen Maschinenwracks herum; wegen defekter Waagen konnten die Tiere nicht mehr gewogen werden. Sämtliche Rücklagen der Station waren verbraucht, einhunderttausend Mark Verluste schon aufgelaufen. Der deutsche Experte: „Es ist hoffnungslos.“

Bei diesem Beitrag handelt es sich um den auszugsweisen Vorabdruck eines Kapitels des Buches „Sorgenkind Entwicklungshilfe“, das im Oktober 1987 im Bastei-Lübke-Verlag erscheint.

Die USA hatten in der Region von Niamey ein integriertes ländliches Projekt über einen Zeitraum von zehn Jahren mit dreizehn Millionen Dollar finanziert. Als ich den amerikanischen Evaluierer, der das Projekt regelmäßig prüfte, fragte, was es bisher an Nutzen gebracht habe, sagte er: „Die Gebäude, sonst nichts.“ Die Bauern hätten von den Anbaumethoden, die man ihnen nahezubringen versucht habe, so gut wie nichts übernommen, „weil unsere Methoden und Angebote an die Bauern deren Bedürfnissen nicht, entsprachen.“ Das sei der zuständigen Behörde in Washington seit Jahren immer wieder mitgeteilt worden, aber „die Verantwortlichen sind an der Wahrheit nicht interessiert, weil sie ihre Existenz gefährdet“.

Fehlgeschlagene Projekte bedeuten mehr als vergebendes Geld. Ihre Wirkung ist nicht neutral, sondern negativ, weil sie guten Glauben zerstören, ein Gefühl der Zwecklosigkeit zurücklassen und so zukünftige Anstrengungen der Einheimischen beeinträchtigen. Ein Fachmann für Entwicklungsfragen mit langjähriger Afrika-Erfahrung empfand die Negativwirkung gescheiterter Entwicklungshilfe als so gravierend, daß er meinte, wenn die Bilanz der internationalen Zusammenarbeit mit der Dritten Welt bis heute nur Null betrage, sei er schon ganz zufrieden. An das Versagen von Entwicklungshilfe hat man sich gewöhnt, auch Groteskes erregt kaum Verwunderung. Als der Generaldirektor eines nigrischen Ministeriums im Rahmen einer internationalen Konferenz mitteilte, die Wasserversorgung Niameys, übrigens wesentlich mit deutschen Mitteln finanziert, diene zu mehr als einem Drittel der Bewässerung von Rasen, bewirkte das unter den Zuhörern aus vielen Ländern kein Erstaunen.

Solche Eindrücke müssen vor dem Hintergrund gesehen werden, daß der Niger ein im regionalen Vergleich beispielhaftes Land ist. Sein Präsident wird im In- und Ausland zu Recht wegen seiner besonnenen Politik hoch geschätzt; die inneren Verhältnisse sind seit Jahren stabil. Bei ungünstigeren natürlichen Voraussetzungen steht der Niger in puncto Selbstversorgung mit Nahrungsmitteln bes-

ser da als seine sahelischen Nachbarn. Initiativen, zum Beispiel in der Bewässerungslandwirtschaft, werden von anderen Ländern nachgeahmt. Leute, die vergleichen können, sagen, die Verwaltung funktioniere hier besser als in den Nachbarstaaten.

Selbstverständlich kommen auch aus dem Ausland bzw. von im Niger tätigen Ausländern sinnvolle Anstöße: die Projektidee, die angepasste Problemlösungen ermöglicht; der Entwicklungshelfer oder der Berater, der geeignete und nicht nachlassende Anstrengungen macht, um produktive Prozesse in Gang zu setzen. Aber der überwältigende Gesamteindruck jahrzehntelanger Entwicklungszusammenarbeit ist erschreckend negativ. Von ernst zu nehmenden Beobachtern — Nigrern wie Ausländern — wird folgender Beschreibung der Verhältnisse nicht widersprochen: Die große Mehrheit der Einheimischen hat mit der bisherigen Entwicklungshilfe so gut wie nichts zu tun gehabt. Sie war und ist das Geschäft der ausländischen Geber, der Oberschicht in den Entwicklungsländern und des Heeres internationaler Experten. Das Volk steht am Rande. Es hat keine Rolle im Spiel der bestimmenden Kräfte, die sich als unfähig erwiesen haben, eine Entwicklung einzuleiten, die diesen Namen verdient. Entgegen anderslautenden Beteuerungen steht nicht „der Mensch“ im Mittelpunkt der Entwicklungsbemühungen, vielmehr geht es in erster Linie um Gruppenegoismen und Geschäftsinteressen. Die Menschen in den Industrieländern, die meinen, das von ihren Regierungen für Entwicklungshilfe aufgewandte Geld komme den Armen zugute, irren sich. Aufgrund dessen, was in den Sahel-Ländern mit diesem Geld geschehen ist, kann man diese Meinung jedenfalls nicht bestätigen.

Die wirtschaftlichen Verluste sind evident. Durch die Kluft zwischen riesigem Aufwand und bescheidenem Ergebnis werden sie deutlich, auch durch die gescheiterten Projekte, die sich der Nachwelt als Entwicklungsruinen präsentieren. Schwerer greifbar sind die durch Unterschlagung und Korruption entstandenen Ausfälle, was nicht über deren beträchtliches Ausmaß hinwegtäuschen sollte.

Nach seinem Eindruck von der Entwicklungshilfe befragt, sagte ein europäischer Botschafter in einem westafrikanischen Land: „Ein einziges Geschäft.“ Der Koordinator einer französischen Hilfsorganisation: „Die Zusammenarbeit der letzten Jahre hat nichts gebracht.“ Ein nigrischer Beamter: „Sie führt zu nichts. Aber solange das Geld fließt, nimmt man's.“ Solche unter Weißen wie Schwarzen üblichen Urteile werden oft mit Zynismus und Ironie geäußert. Die Zustände seien

so grotesk, meinte ein ausländischer Berater, daß es aus heutiger Sicht sinnvoller gewesen wäre, wenn man die Entwicklungshilfegelder von vornherein an private Haushalte verteilt hätte; der Entwicklungserfolg wäre wahrscheinlich größer gewesen.

Schlimmer als wirtschaftliche sind menschliche Verluste. Die Bewohner dieser Länder sind in Gefahr, in kulturelle und nationale Identitätslosigkeit abzusinken. Am symbolträchtigsten drückt dies die nigrische Nationalhymne aus, die so afrikanisch ist wie die Marseillaise chinesisch. Weil übrigens kein nigrisches Ensemble sie gut genug spielen kann, erklingt sie abends vor den Fernsehnachrichten als Darbietung eines französischen Orchesters.

Nigrischen Kindern wird, sofern sie zu den wenigen gehören, die in die Schule gehen, als erstes ihre Muttersprache geraubt und die Sprache der ehemaligen Kolonialherren aufgezwungen. Deshalb beherrschen die meisten von ihnen später keine von beiden, jedenfalls nicht im Lesen und Schreiben. Unter anderem gibt die französischsprachige Verwaltungskorrespondenz davon deprimierend Zeugnis.

Weihnachten und Ostern sind im zu 99 Prozent islamischen Niger gesetzliche Feiertage. Kaum jemand findet das komisch. Gäbe es keine schwarze Hautfarbe, könnte man meinen, man befinde sich in einer unterentwickelten französischen Provinz: das Schulwesen, die Amtssprache, die Verwaltung, weite Bereiche der Rechtsprechung, die meisten Banken, die großen Firmen, Steckdose und Klospülung, Schreibtischkalender und Straßenlaterne — alles ist französisch. Wenn Frankreich ruft, wird gehorcht. Peinlich war es von nigrischer Warte aus zu sehen, wie die afrikanischen Länder, die in regionalen Zusammenschlüssen und in der Organisation für Afrikanische Einheit nicht zueinanderfinden konnten, brav und einträchtig antraten, wenn der französische „patron“ die ehemaligen Kolonien zu den üblichen Konferenzen zusammenrief. Das frankophone Afrika ist wirtschaftlich und kulturell Besatzungsgebiet der Franzosen.

Will ein Mitglied der größten nigrischen Sprachgemeinschaft, ein Haussa, ausländische Rundfunknachrichten in seiner Muttersprache hören, schaltet er Sender wie die Deutsche Welle, BBC oder Voice of America ein. Der französische Kurzwellensender, Radio France Internationale, bedenkt — kulturimperialistisch konsequent — seine ehemaligen Kolonien nur mit französischsprachigen Programmen. Frankreich ist der größte Geldgeber, junge Leute studieren dort, Beamte absolvieren in Frankreich ihre Fortbildung — alles Gute kommt aus dem kolonialen Mutterland. Paris ist die Haupt-

stadt auch des Niger. Besonders junge Intellektuelle leiden darunter. Sie nennen ihr Land die „chasse gardée“ (Privatjagd) der Franzosen, die sie deswegen hassen, wegen ihrer Abhängigkeit von Frankreich aber zugleich lieben müssen.

Die bisherige Zusammenarbeit hat schwere menschliche Schäden angerichtet; das ungleiche Nebeneinander von Schwarz und Weiß hat zu Mißtrauen und Mißachtung geführt. Die Schwarzen fühlen sich von den Weißen bevormundet, die im Zweifel die Kasse kontrollieren und immer noch als Lehrmeister daherkommen; die Weißen fürchten ständig, vom Projektpartner hereingelegt, vom Händler übervorteilt und vom Hauspersonal bestohlen zu werden. Offenes und vorurteilsfreies Aufeinanderzugehen ist kaum möglich, mehr oder weniger latenter Rassismus weit verbreitet. Er ent-

steht oft unbemerkt und wächst schleichend mit der erlahmenden Bereitschaft, sich auf die mit der Zeit anstrengender werdende Auseinandersetzung mit dem Anderssein des afrikanischen Gegenübers einzulassen. Statt dessen begnügt man sich mit bequemen Erklärungsversuchen, von denen die meisten schon den Keim der Verachtung in sich tragen. Diese aber gebiert Gegenverachtung. Während der Chefarztvisite in einem Krankensaal des städtischen Krankenhauses von Niamey stand ein Weißer am Bett seines erkrankten nigrischen Nachbarn. Als der schwarze Chefarzt merkte, daß der Weiße kein Franzose war, rief er laut durch den Saal: „Das hätte mich auch gewundert, daß ein Franzose sich um seinen Sklaven kümmert!“ Ein wahres, wenn auch krasses Beispiel für das Empfinden der Schwarzen gegenüber den ehemaligen Kolonialherren.

II.

Vertrauen auf die eigene Kraft ist durch falsche Hilfe zerstört worden. Wenn ein Problem zu lösen ist, wird zuerst die Frage gestellt: An welche ausländische Organisation sollen wir uns um Hilfe wenden? Und das auch, wenn es durchaus möglich wäre, die Aufgabe mit eigenen Mitteln zu bewältigen. Es ist so weit gekommen, daß viele Verantwortliche meinen, es sei mit einem Vorhaben etwas nicht in Ordnung, wenn kein Ausländer oder kein ausländisches Geld daran beteiligt ist.

Auf einem landwirtschaftlich genutzten Gelände sollte eine ergänzende Aufforstung durchgeführt werden. Der nigrische Leiter schlug der herbeigefahrenen Delegation eines ausländischen Hilfswerks vor, diese Arbeiten mit Maschinen zu erledigen, die selbstverständlich von diesem zu finanzieren seien. Näheres Hinsehen ergab, daß es sich um ein sehr begrenztes Vorhaben handelte, das ohne weiteres mit dem vorhandenen nigrischen Personal und einfachen Mitteln, unter anderem ein paar Schaufeln, durchgeführt werden konnte. Der zuständige Mann sah das ganz anders. Der durch die bisherige Entwicklungszusammenarbeit bewirkte Entfähigungsprozeß hatte dazu geführt, daß er sich nicht mehr vorstellen konnte, die Bäume erstens selber zu pflanzen und zweitens dazu keine großen Maschinen einsetzen zu müssen. Der Sinn für die eigene Leistungsfähigkeit ist um so mehr verlorengegangen, je stärker der Kontakt zu ausländischer Hilfe war. Ein nigrischer Provinzchef: „Wir sind zum Volk der ausgestreckten Hand geworden.“ Diese Haltung und der ausländische Druck, Entwicklungsgelder unterzubringen, bewirken einen Prozeß intensiver Rekolonisierung.

Die bisherige Entwicklungshilfe der Regierungen des Nordens, der sogenannten Geber, ist aus mehreren Gründen ungeeignet. Sie geht von fragwürdigen Motiven aus, bedient sich mangelhafter Mittel und verstößt zum Teil gegen eigene Prinzipien. Selbstverständlich geht es allen auch um Humanität, Beseitigung von Not und Anregung von Entwicklung, aber politische und vor allem wirtschaftliche Eigeninteressen überwuchern den Edelmut. Geber, Experten und einheimische Funktionäre sind so sehr selber Nehmer, daß für die Masse der Bevölkerung wenig übrigbleibt.

Ein seit vielen Jahren in Entwicklungsländern tätiger UNO-Experte für Wirtschaftsfragen schätzt, daß sechzig Prozent der Entwicklungshilfegelder für Waren und Dienstleistungen direkt ins Ausland zurückfließen und daß von den restlichen vierzig Prozent der weit überwiegende Teil indirekt denselben Weg nimmt, zum Beispiel über ausländische Firmen in Entwicklungsländern. Dabei wird auf einheimische Strukturen wenig Rücksicht genommen. Für ein ländliches Großprojekt schickten die Italiener Fiat-Autos, auf deren Reparatur nigrische Mechaniker nicht eingestellt sind, weil Autos dieser Marke bisher im Lande nicht gefahren werden und deshalb auch keine Ersatzteile vorhanden sind. Ähnliches gilt für die Lieferung japanischer Spritzgeräte, mit denen der nigrische Pflanzenschutzdienst bedacht wurde.

Wenn in den Straßen von Niamey Laubhäufchen beseitigt wurden, kamen Mercedes-LKW angefahren, auf die mit einem schweren Caterpillar-Vorderlader Reisig und Blätter geschaufelt wurden.

Trotz eines gesetzlichen monatlichen Mindestlohns von umgerechnet nur 120 DM und einer schreienden Arbeitslosigkeit verbanden sich durch den Einsatz der Maschinen die Interessen von Gebern und Nehmern gegen die der Arbeitssuchenden. Für die städtische Müllabfuhr war es zwar ökonomisch unsinnig, aber bequemer und vor allem „moderner“, Maschinen zu verwenden, die in den Industrieländern Beschäftigung bewirken, dem Wirtschaftskreislauf in den Entwicklungsländern aber Geld und den Menschen Arbeit entziehen: den Straßenkehrern und den Herstellern von Eselskarren, auf denen Laub und Müll abtransportiert werden könnten.

Im Frühjahr 1985 führte der Niger-Fluß nur noch so wenig Wasser, daß die Versorgung Niameys gefährdet schien, wenn nicht ein kleiner Rückhaltedamm durch den Fluß gebaut würde, um das spärliche Restwasser zu stauen. Diese Notwendigkeit war Monate vorher bekannt. Der Damm wurde schließlich durch eine europäische Baufirma in drei Tagen errichtet, mit einer ausländischen Finanzierung, deren Volumen den Monatslöhnen von 2 500 Arbeitern entsprach. Statt von nigrischer Hand erarbeitete Entwicklungshilfe in den heimischen Markt zu lenken, schleuste man sie auch hier über die Baufirma wieder nach Europa zurück.

Ähnlich ist es im Straßenbau. In einem Land, in dem Arbeitskraft en masse zu günstigsten Preisen zur Verfügung steht, beträgt die Lohnquote bei Straßenneubauten zwei Prozent. Niemanden scheint das zu erregen. Im Gegenteil: Als ein nigrischer Politiker auf diesen Unsinn angesprochen wurde, reagierte er erbot, weil er fürchtete, man wolle ihn ins Mittelalter zurückstoßen.

Diese Methoden sind keine eigenen Erfindungen; sie wurden und werden von den Weißen vorgebracht. Wo die großen ausländischen Geber auftreten, fließt das Geld, kann nicht bescheiden gedacht werden, gibt es große, maschinelle Lösungen. Die Menschen stehen daneben und sehen zu, wie ihnen fertige „Ergebnisse“ serviert werden, mit denen sie nichts zu tun, die sie nicht selber erarbeitet haben, und die sie deswegen häufig nicht annehmen und unterhalten wollen.

Je größer der ausländische Produktionsanteil bei Entwicklungsprojekten ist, desto geringer bleibt die Mitwirkung der einheimischen Partner. Das Ausland liefert zugunsten der Beschäftigungswirksamkeit auf dem eigenen Markt eher fertige Produkte und Leistungen ab, als daß es im geförderten Land Prozesse zur Eigenproduktion in Gang brächte. Entwicklung ist aber kein Ergebnis, sondern ein Prozeß. In demselben Maße, in dem wir zugunsten der Beschäftigungswirksamkeit in Industriestaaten

Produkte für Länder der Dritten Welt — hier oder dort — selber herstellen, verhindern wir in diesen Ländern solche Prozesse. Die Diskussion über Beschäftigungswirksamkeit betrifft in Wirklichkeit die Frage, inwieweit wir gewillt sind, in Ländern des Südens selbstgeschaffene Entwicklung zuzulassen.

Besonders Neueingereiste im Niger zeigen sich erschüttert über das — gemessen am niedrigen wirtschaftlichen Niveau des Landes — enorme Ausmaß an sichtbarer Verschwendung und Wertverlusten: kaputte Autos auf Behördenhöfen, Maschinen und Einrichtungen, die nach kurzer Zeit ersetzt werden müssen, weil sie nicht unterhalten werden. Die große Zahl heruntergekommener, von der Bevölkerung nicht angenommener Projekte legt den Schluß nahe, daß der Mensch, sollen die ihm zur Verfügung stehenden Güter vernünftig behandelt werden, diese erarbeitet haben muß, direkt oder indirekt über den Kauf mit von ihm verdientem Geld. Wo dieser Zusammenhang fehlt, wird verschwendet. Die auch in Deutschland immer wieder festgestellte Vergeudung öffentlicher Mittel bestätigt das.

Im Niger wickelt der Staat fast sämtliche Hilfe aus dem Ausland ab. Ein Leistungsgefühl der Bevölkerung gegenüber den abgelieferten Hilfsgütern entsteht nicht. Das wirkt sich auf das allgemeine Bewußtsein aus: Weil die Menschen von der Erarbeitung der Entwicklung weitgehend ausgeschlossen sind, geht ihnen das Gefühl für das Verhältnis von Aufwand und Ertrag verloren. Vom Wunsch führt der Weg direkt zum Ergebnis, ohne den Umweg über den mühevollen Akt der Herstellung. Wenn Wünsche geäußert werden, ist das immer wieder zu spüren: Statt Hilfe für eine Schule möchte man den kompletten Bau, einen fertigen Brunnen, eine komplette Büroeinrichtung. Ein älterer nigrischer Arzt: „Früher konnten die Leute selber Brunnen bauen. Heute schauen sie zu, wie ihnen ein Brunnen ins Dorf geliefert wird.“

Bedenkt man, daß in vielen der ärmsten Entwicklungsländer fast alle öffentlichen Investitionen unter solchen Umständen von außen finanziert werden, wird die Gefahr deutlich, die damit für das staatliche Wirtschaften verbunden ist. Ein bescheidener Aufwand führt zu relativ großem Erfolg, weil der größere Teil der Leistung von außen kommt. Da das seit Jahren eingeübt wird, darf man sich über den bei vielen Menschen inzwischen eingetretenen Realitätsverlust nicht wundern. Er spiegelt sich in der verständlichen, aber naiven Erwartung wider, man könne den Fortschritt aus den Industrieländern importieren. Da er sich dort ereignet habe, müsse man ihn auch von dort herholen — statt sich der Mühe zu unterziehen, Entwicklung

selber zu erarbeiten. Wo sich zu dieser Erwartung die Meinung gesellt, etwa wegen der kolonialen Vergangenheit auf diesen Fortschrittsimport einen Anspruch zu haben, wird die Sache verhängnisvoll. Westliche Hilfe verstärkt diese Einstellung.

Den armen Ländern Subventionen statt Kredite zu geben, klingt sympathisch, kann aber Entwicklung behindern. Im Rahmen verschiedener Kleinprojekte in einem Dorf war einem Schmied, der bisher mit einfachsten Mitteln Geräte des täglichen Bedarfs herstellte, eine etwas modernere Ausstattung geschenkt worden. Als ein Projektmitarbeiter das Dorf wenige Wochen später besuchte, saß der Schmied untätig da. Der Mann, der sich sein Rohmaterial, meistens Altmetall, bisher selber beschafft hatte, wartete nun darauf, daß das ausländische Projekt ihm endlich neues Material liefere, so wie es ihm ja auch die Ausrüstung geschenkt hatte.

Subventionen sind Geschenke. Schenken und Geben spielen in der nigrischen Tradition in vielerlei Zusammenhängen eine große Rolle. Zwar wird der Fremde von Kindern und Bettlern mit dem Wort „cadeau“ (Geschenk) bis zum Überdruß behelligt, andererseits muß man neidvoll anerkennen, daß die Menschen im Niger — anders als wir — noch in der Lage sind, ohne Umschweife zu bitten, zu nehmen und zu geben. Im Islam gehört das Almosengeben zu den Hauptpflichten der Gläubigen. Wie mir ein Islam-Kenner im Niger erläuterte, hat das Almosen unter anderem den Zweck, den Reichtum des Gebenden zu rechtfertigen. Da drängt sich die Assoziation auf, daß die Entwicklungshilfe aus der Sicht der Nehmer auch den Sinn haben könnte, den reichen Geberländern die Rechtfertigung ihres Wohlstands zu ermöglichen.

Ein Beamter des nigrischen Landwirtschaftsministeriums, der neun Kinder hatte und dem die durch rapides Bevölkerungswachstum bei knappen agrarischen Reserven des Landes entstehenden Probleme bekannt sein mußten, meinte auf die Frage, wieviele Kinder er haben wolle, fünfzehn dürften es wohl werden. Und wie sollten die später ernährt werden? Antwort: „Mit der Hilfe ‚du bon Dieu‘ (des lieben Gottes) und unserer Freunde.“ Subventionen verstärken diese Einstellung, „le bon Dieu“ werde schon alles fügen und richten. Sie kaschieren die tatsächlichen Kosten von Entwicklung, verringern den Zwang, sich mit der Wirklichkeit auseinanderzusetzen, und können dazu verleiten, an der Realität vorbeizuleben.

Jede Hilfe, auch in der internationalen Entwicklungsarbeit, muß subsidiär sein. Subsidiarität ist

eines der wichtigsten Prinzipien der christlichen Soziallehre; vor allem aus den Diskussionen über die richtige Sozialpolitik ist sie bei uns bekannt. Sie besagt, daß Hilfe die Leistungsfähigkeit des Unterstützten anerkennen und sich auf das beschränken soll, was dieser selber zu tun nicht in der Lage ist. Außerdem ist sie so zu gewähren, daß möglichst bald auf sie verzichtet werden kann. Für jemanden, der nach Orientierung in der Entwicklungshilfe sucht, lohnt es, die Definition von Subsidiarität in der päpstlichen Sozialenzyklika „Quadragesimo Anno“ von 1931 nachzulesen: „Wie dasjenige, was der Einzelmensch aus eigener Initiative und mit seinen eigenen Kräften leisten kann, ihm nicht entzogen und der Gesellschaftstätigkeit zugewiesen werden darf, so verstößt es gegen die Gerechtigkeit, das, was die kleineren und untergeordneten Gemeinwesen leisten und zum guten Ende führen können, für die weitere und übergeordnete Gemeinschaft in Anspruch zu nehmen; zugleich ist es überaus nachteilig und verwirrt die ganze Gesellschaftsordnung.“ Vierunddreißig Jahre später, als die Entwicklungshilfe sich auszubreiten begonnen hatte, übertrug die Verlautbarung des II. Vatikanums Gaudium et Spes diesen Grundsatz ausdrücklich auf die Zusammenarbeit zwischen reichen und armen Ländern: „Sache dieser (internationalen) Gemeinschaft ist es auch, unter Berücksichtigung des Subsidiaritätsprinzips die wirtschaftlichen Verhältnisse weltweit so zu ordnen, daß sie sich nach der Norm der Gerechtigkeit entwickeln . . . (Die Völker der Entwicklungsländer) sollen daran denken, daß der Fortschritt vor allem aus der Arbeit und den Fähigkeiten der Völker selbst entspringt und sich steigert und sich nicht allein auf fremde Hilfe, sondern vor allem auf die volle Erschließung der eigenen Hilfsquellen und ihren Ausbau entsprechend den eigenen Fähigkeiten und Traditionen stützen muß.“

Die heutige Entwicklungshilfe verstößt ständig gegen den Grundsatz der Subsidiarität. Zum Beispiel, wenn, wie beim maschinellen Straßenbau, die einheimischen Arbeitskraftreserven nicht ausgeschöpft werden; wenn in Krisenzeiten vom Ausland zuviele Nahrungsmittel geliefert werden, so daß die landwirtschaftliche Produktion im Entwicklungsland dadurch behindert wird; wenn, obwohl einheimische Fachleute vorhanden sind, ausländische Berater geschickt werden; wenn man ein deutsches Projekt der ländlichen Entwicklung mit einer großen Anzahl 60 000 DM teuren Mercedes-Geländewagen ausstattet und dadurch Transportstrukturen aufbaut, die der Niger auf absehbare Zeit selber nicht finanzieren können.

III.

Ein Teil der Entwicklungspleite ist weniger auf bewußt falsche Politik als auf fehlendes Verständnis und Unvermögen zurückzuführen. Wichtige ausländische Akteure in den Entwicklungsländern und die entscheidenden Mittler zwischen Gebern und Gastländern sind die Experten, die hauptsächlich als Gutachter, Projektleiter und Regierungsberater arbeiten. Die meisten Experten im Niger leben in einem schwer vorstellbaren Ausmaß isoliert von den Afrikanern. Weiße Wohnviertel, Geschäfte, Restaurants, Clubs, Parties und die französische Auslandsschule bilden das Ghetto, aus dem sie nie herauskommen, obwohl sie oft viele Jahre in Afrika zubringen. Sie erfahren kaum etwas über afrikanische Lebensverhältnisse, ohne deren Kenntnis keine Zusammenarbeit entstehen kann.

Die Hitze ist ein Lebenselement, das erfüllt haben muß, wer das Verhalten der Menschen verstehen will. Wer sein klimatisiertes Haus verläßt, um in ein klimatisiertes Auto zu steigen, das ihn zu seinem klimatisierten Büro bringt, lebt nicht wirklich in Afrika. Wenn man nicht versucht, sich im Rahmen seiner Möglichkeiten dem afrikanischen Leben auszusetzen, wird man es nicht begreifen. Die meisten Experten tun das nicht. Ein ausländischer Berater verdient — steuerfrei — leicht das Zwanzigfache der 600,— DM, die das Monatsgehalt eines gehobenen nigrischen Beamten ausmachen. Wenn, was häufig der Fall ist, diese beiden auf derselben hierarchischen Ebene eines Ministeriums nebeneinander arbeiten, kann man sich vorstellen, welche motivierende Wirkung davon auf den einheimischen Kollegen ausgehen mag. Die Bezahlung der Experten aus Entwicklungshilfemitteln ist ein in der deutschen Öffentlichkeit noch unentdecktes Ärgernis. Die üppigen Verhältnisse im Kampf gegen die Armut machen es verständlich, warum viele von ihnen, einmal draußen, nicht mehr in ihre Heimatländer zurückkehren möchten.

Die Arbeit in Entwicklungsländern bedarf erheblicher intellektueller Anstrengungen und der ständigen Bereitschaft, sich mit den herausfordernden Umständen der Nord-Süd-Kooperation auseinanderzusetzen. Ein simpler Fall aus dem Alltag der Zusammenarbeit macht das deutlich.

Der ausländische Lehrer an einer Berufsschule braucht für seine Werkstatt eine neue Bohrmaschine. Nachdem er sich deswegen wiederholt und erfolglos an den nigrischen Schuldirektor gewandt hat, besteht er bei seinem ausländischen Projektleiter darauf, das Gerät aus Fremdmitteln zu besorgen. Dahinter steckt folgendes: Der Schuldirektor, der das Geld für die Beschaffung von Lehrmitteln

— in diesem Fall — sehr wohl in seinem Budget hat, weiß aus Erfahrung ganz genau, daß er die Sache nur lange genug hinauszögern muß. Bald wird es dem ausländischen Lehrer zu bunt werden, und er wird die Bohrmaschine aus „eigenen“ Mitteln kaufen. Das bedeutet für den Direktor, daß er das Geld des Schulbudgets anderweitig verwenden kann und daß er, wenn er den Ausländer an dieses Verfahren gewöhnt, mit Materialbeschaffungen zukünftig keine Sorgen mehr haben wird. Der Lehrer fährt so besser, weil er schneller und unbürokratischer bekommt, was er braucht. Außerdem erlaubt ihm diese Handlungsweise, gegenüber der Schule als generöser Financier aufzutreten, freilich mit anderer Leute Geld — eine Gefahr, die im Alltag der Zusammenarbeit von erheblicher Bedeutung ist. Im Verhältnis zur Schulleitung ist das Ergebnis allerdings negativ: Der Direktor, eines Teiles der Budgetplanung ledig, erleidet so einen Kompetenzverlust, und die Schule gerät in neue Abhängigkeit. Das Verfahren ist für beide Seiten bequemer, aber es konterkariert Entwicklung.

Um sich ein Bild von den Schwierigkeiten zu machen, mit denen Ausländer in der Zusammenarbeit fertig werden müssen, genügt es nicht, einen solchen typischen Einzelfall hervorzuheben. Er ist ja in einen größeren kulturellen Rahmen eingepaßt, in dem sich zurechtzufinden erhebliche Anstrengungen erfordern kann, weil es oft so schwer fällt, das Denken und Verhalten des anderen zu verstehen.

Das Büro, in dem ich in Niamey arbeitete, lag an einer der Hauptstraßen mit viel Autoverkehr. Der Nachtwächter kumpierte mit seiner Familie wie üblich hinter dem Haus. Häufig und zu meinem Entsetzen sah ich, wie seine kleinen Kinder allein über die Straße liefen, während sich ihre Mutter hinter dem Hause aufhielt. Es war meines Erachtens abzusehen, daß das nicht lange gutgehen konnte. Aus einem Heimaturlaub nach Niamey zurückgekehrt, erfuhr ich, daß eines der Kinder beim Überqueren der Straße von einem Auto erfaßt und getötet worden war. Kurze Zeit später sah ich das gleiche Bild wie zuvor: ein kleines Kind des Nachtwächters, das gerade laufen konnte, mitten auf der Straße. Ich eilte hinter das Haus, wo ich in großer Familienrunde die Mutter sitzen sah, und redete erregt auf sie ein, ob sie denn schon bald ihr nächstes Kind verlieren wolle. Aber sie lächelte mich nur mitleidvoll an, als dächte sie: Welche Sorgen sich dieser arme Mensch macht! Ich war voller Wut und drohte ihr, sie beim nächsten solchen Fall des Grundstücks zu verweisen. Für das Verhalten

dieser Mutter fehlte mir jedes Verständnis. Sie mußte doch erkennen können, wie gefährlich ihre Nachlässigkeit für ihre Kinder war, die sie gewiß genauso liebte, wie andere Mütter ihre Kinder lieben. Wie konnte sie das zulassen?

An das Gespräch, das ich am Abend desselben Tages mit einem klugen nigrischen Nachbarn führte, kann ich mich wegen meiner Ratlosigkeit gut erinnern. Ich hatte Schwierigkeiten, seinen Erklärungen dieses Verhaltens zu folgen. Dabei wunderte er sich wiederum — aus seiner Sicht wohl zu Recht — über mein borniertes Denken, weil mir einfach nicht in den Kopf wollte, daß die Nachwächtersfrau angesichts der doch völlig eindeutigen Lage nicht anders reagiert hatte. Im Verständnis der Frau war vielleicht etwas ganz anderes eindeutig: daß es Gott gefallen hatte, das Leben ihres verunglückten Kindes an jenem Tage zu beenden, durch welchen äußeren Umstand auch immer.

Wer der Entwicklung dienen will, muß dazu bereit sein, sich den angedeuteten Schwierigkeiten und Auseinandersetzungen immer wieder zu stellen. Er muß auch, wie der Fall des Berufsschullehrers zeigt, die Unbequemlichkeit des richtigen Weges auf sich nehmen. Zu dieser geistigen Herausforderung sind viele in der Entwicklungshilfe Tätige nicht fähig oder nicht mehr bereit, vor allem nach jahrelangen frustrierenden Erfahrungen. An die Stelle der beständigen Auseinandersetzung tritt bei ihnen oft Bequemlichkeit, die den Weg in Menschenverachtung und Rassismus bahnt. Die Entsendeorganisationen wählen die Experten diesbezüglich nicht gründlich genug aus.

Um mit der Regierung des Gastlandes engen Kontakt halten zu können, haben die Amerikaner, die Franzosen und die Europäische Gemeinschaft in Niamey personalstarke Vertretungen ihrer Entwicklungshilfeorganisationen aufgebaut, die in ständigem Dialog mit den einheimischen Behörden stehen. Wegen der Gefahr, zu einer Art Nebenregierung zu werden, sind sie zwar nicht unproblematisch, aber sie können Informationen sammeln, verarbeiten und kohärente Programme durchführen. Die Deutschen hatten nichts Vergleichbares. Die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW), über die dem Niger in den Jahren 1985/86 60 Millionen DM an sogenannter finanzieller Hilfe zur Verfügung gestellt wurden, war durch keinen Repräsentanten vor Ort vertreten. Die Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) hatte für denselben Zeitraum 35 Millionen DM zugesagt; auch sie arbeitete lediglich mit einem Entwicklungsbüro, das den genannten Vertretungen anderer Länder nicht vergleichbar war. Unter diesen Umständen

wäre es das mindeste gewesen, die zahlreichen im Niger tätigen deutschen Entwicklungsfunktionäre zu erfassen und ihren Sachverstand so zu bündeln, daß dieser kontinuierlich für die Definition und Durchführung der deutschen Entwicklungshilfe hätte genutzt werden können. Das geschah nicht. Kontakte ergaben sich eher spontan und gemäß persönlichen Sympathien. Die Mitarbeiter in den Zentralen von GTZ und KfW sind von der Realität zu weit entfernt, um ein ausreichendes Bild von den Verhältnissen im Niger zu haben; gelegentliche Reisen genügen nicht. Die Beamten im Bonner Entwicklungsministerium (BMZ) sind überfordert. So muß der für den Niger und den Tschad zuständige Bearbeiter die Verwendung von etwa 80 Millionen DM in einer Vielzahl von Projekten verantworten, was auch bei fleißigstem Studium von Planungsunterlagen und Gutachten nicht möglich ist. Außerdem fehlt vielen von ihnen praktische Erfahrung in der Entwicklungshilfe. Was in der französischen Ministerialbürokratie für „Coopération“ undenkbar wäre, daß man ohne Praxiskenntnisse Projekte samt Finanzierung verwaltet, ist im BMZ nichts Ungewöhnliches.

Um die Koordinierungsmängel zwischen Experten vor Ort und der Zentrale wettzumachen, schwärmte Anfang 1986 eine von der GTZ entsandte sechsköpfige Projektfindungskommission in den Niger aus, die für die nächsten deutsch-nigrischen Regierungsverhandlungen Möglichkeiten der technischen Zusammenarbeit aufspüren sollte. Da die GTZ viel Geld im Niger unterbringen muß, ist der Späher der tüchtigste, der besonders viele Projektvorschläge mit nach Hause bringt. Handelt es sich, wie in diesem Fall, um selbständige Gutachter, wirkt das Motiv der Menge um so mehr, da ja Anschlußaufträge von der GTZ zu sichern sind. Bei einer solchen Mission besteht die Gefahr, daß es mehr darum geht, Projekte unterzubringen als wirklichen Bedarf zu ermitteln. Das ist der erste Strukturfehler dieses Unternehmens. Zweitens macht es wenig Sinn, deutsche Hilfsmöglichkeiten von vornherein durch die Brille der technischen Zusammenarbeit zu betrachten. Vernünftiger wäre es gewesen, eine gemeinsame Kommission der großen staatlichen Hilfsorganisationen loszuschicken, die sich und den Nigrern die Frage gestellt hätte, welcher deutsche Beitrag zukünftig für die Entwicklung des Niger überhaupt geleistet werden könnte. Erst dann wäre die sekundäre Frage zu klären gewesen, ob daraus Projekte der finanziellen oder der technischen Zusammenarbeit gemacht werden sollten. Ein solches Verfahren ist aber nicht möglich, weil es selbst den staatlichen Organisationen, die aus demselben Bundeshaushalt finanziert werden, an Kooperationswillen mangelt.

Die solcherart entstehende Entwicklungshilfe für den Niger bietet ein zerfahrenes Bild; ein einleuchtendes Konzept ist nicht erkennbar. Nach jahrzehntelanger Zusammenarbeit mit diesem von Erosion schwer bedrohten Sahelland gibt es bisher kein einziges bedeutendes und von Deutschen finanziertes Forstprojekt; erst seit kurzer Zeit ist eines in Vorbereitung. Die deutsche Entwicklungshilfe hat ihren Schwerpunkt auf die Förderung der Stadtbewohner verlagert. Durch umfangreiche Bauprogramme werden in Niamey — für 60 000 DM das Stück — 16 öffentliche Dusch- und WC-Häuser errichtet. Haben wir den Afrikanern zum Thema Körperhygiene etwas beizubringen? Die Lösung von Problemen in diesem Bereich dürfen wir ihnen selbst zumuten, selbstverständlich vorausgesetzt, daß genügend Wasser vorhanden ist.

In einem der ärmsten Länder der Welt hat es die deutsche Entwicklungshilfe der letzten Jahre auf diese Weise fertiggebracht, mit über der Hälfte der eingesetzten Mittel nigrische Städte zu bedenken, in denen insgesamt nur 15 Prozent der Bevölkerung leben und in denen es, anders als in vielen lateinamerikanischen Städten, Slums oder Elendsviertel nicht gibt. Diese Praxis ist ein Beispiel dafür, wie Regierungen ihre ständig wiederholten Proklamationen vom Vorrang für die ländliche Entwicklung selbst nicht ernst nehmen.

Daß immer wieder große Projekte scheitern, daran hat man sich in der Zusammenarbeit gewöhnt. Das gilt selbstverständlich auch für die deutsche Hilfe. Besonders bemerkenswert ist es aber, wenn man miterlebt, wie sich schon beim Aufbau eines Projekts Beobachter darüber einig sind, daß hier eine neue Entwicklungsruine entsteht — so geschehen beim Bau sogenannter Kühlschlachthöfe in zwei Städten des Niger, zum Preis von je 5 Millionen DM. Unzureichende organisatorische Vorkehrungen und zu anspruchsvolle technische Ausstattung ließen einen Fehlschlag vorgeplant erscheinen.

Wenn man für das in einfachsten Verhältnissen lebende Volk in den Entwicklungsländern etwas tun will, muß man an dessen Möglichkeiten anknüpfen und bescheidene Mittel und Wege suchen, die die Menschen nicht überfordern. Von wenigen Ausnahmen abgesehen, wie etwa Straßenbau, gilt die Regel, daß großes Geld für solche Basisprojekte nicht geeignet ist. Ein für das einfache Volk vorgesehenes Projekt, das im üblichen großen Stil der öffentlichen Geberorganisationen finanziert wird, ist mit hoher Wahrscheinlichkeit zum Scheitern verurteilt.

Einige Regierungen, wie zum Beispiel die nigrische, haben erkannt, daß großes Geld Eigeninitiativen der Basis nicht fördert, sondern sie eher behindert;

sie plädieren inzwischen für Klein- und Kleinstprojekte der ländlichen Entwicklung. Die Frage ist nur, ob potente Finanzorganisationen erstens überhaupt klein denken und zweitens solche Projekte abwickeln können. Nach den bisherigen Erfahrungen darf beides bezweifelt werden. Es scheint eher so zu sein, daß die großen Geber in ihren heutigen Organisationsformen zur Förderung der ländlichen Entwicklung im Grunde nicht geeignet sind. Die Tatsache, daß die gigantischen Summen der bisherigen Entwicklungshilfe im Sahel der Mehrheit der Bevölkerung kaum Nutzen gebracht haben, dürfte diese Meinung bestärken.

Ohne das große Geld ist aber die internationale Entwicklungsmaschinerie nicht lebensfähig. Weil sie einen erheblichen Teil der Mittel für den Eigenkonsum braucht, ist sie auf den Zugang zu großen Beträgen angewiesen. Andererseits sind die meisten Entwicklungsfunktionäre, auch wenn sie in Dritte-Welt-Ländern leben, so weit von den Verhältnissen der Menschen entfernt, daß sie sich nicht in deren Lage hineinversetzen können. Fast ständig überdimensionierte, zu großzügig ausgestattete Projekte und neue, unnötige Kapazitäten, die in der Logik der Geber liegen, aber der Entwicklung eher schaden, beweisen das.

Als eine Entwicklungshelferin, die ein bis dahin bescheiden finanziertes Erosionsschutzprojekt durchführte, erfuhr, welche Summe die GTZ dafür in den beiden Folgejahren aufwenden wollte, schlug sie die Hände über dem Kopf zusammen. Obwohl in der neuen Projektphase einiges zusätzlich bezahlt werden mußte, handelte es sich, gemessen am bisherigen Bedarf, um eine mehrfache Überfinanzierung. Bezeichnenderweise hatte niemand mit ihr, die die Einzelheiten des Projekts am besten kannte, über die Finanzierungsplanung geredet.

Wenn sich herumspricht, daß irgendwo eine Entwicklungsmaßnahme erfolgreich läuft, stürzen sich die internationalen Organisationen darauf, um Geld loszuwerden. Die Herstellung und Verbreitung einfacher, holzsparender Öfen im Niger klappte nicht zuletzt deswegen gut, weil man sich bei der Förderung dieser Aktivitäten so weit wie möglich an schon bestehende Fabrikations- und Absatzstrukturen hielt und Fremdmittel nur begrenzt einsetzte — was zur Folge hatte, daß der ausländische Projektleiter das ihm von seiner Organisation zur Verfügung gestellte Geld nicht ausgeben konnte, weil auch hier Überfinanzierung vorlag. Da erteilte die um den vernünftigen Fortgang des Ofen-Programms besorgten Mitarbeiter die Schreckensnachricht, eine UNO-Unterorganisation wolle demnächst 300 000 US-Dollar über dem Projekt ausschütten, was die vorhersehbar nega-

tiven Konsequenzen gehabt hätte. In solchen Situationen ist in der Regel große Mühe nötig, um den „Segen“ abzuwenden.

Die gegenseitige Beeinflussung in jahrelanger Zusammenarbeit hat nämlich längst dazu geführt, daß einheimische Planer wissen, wie locker den Gebern das Geld sitzt. Kommt man bei dem einen nicht zum Zuge, klappt es bei einem anderen. In welcher guten Verhandlungsposition sie sind, bekommt man bei Gesprächen über Projektplanungen schnell zu spüren. Die Erfahrung gibt ihnen recht. Immer wieder kann man feststellen, daß, wenn eine Organisation sich aus guten Gründen aus einem Vorhaben zurückgezogen hat, meistens bald eine andere da ist, um einzuspringen. Solche Usancen können nicht dazu führen, daß die einheimischen Entwicklungsbeamten sparsam planen und wirtschaften. Bevor man sich anstrengt, mit vorhandenen knappen Mitteln optimale Lösungen durchzusetzen, hat meistens schon das Gesetz der Größe gesiegt.

Mit Vertretern des Handwerks liefen längere Zeit Gespräche mit dem Ziel, in Niamey eine bescheidene Werkstatt einzurichten, in der Schreinerwerkzeug gewartet und unterhalten werden sollte — eine dringende Notwendigkeit, wie die Praxis zeigte. Aus grundsätzlichen Erwägungen war daran gedacht, daß die Schreiner, die von der Werkstatt profitieren würden, im Rahmen ihrer Möglichkeiten dazu einen finanziellen Beitrag leisten. Um ihre Belastung in Grenzen zu halten, wollte man sich bei den zu beschaffenden Maschinen auf das unbedingt Nötige beschränken. Als der Chef der halbstaatlichen Agentur für Gewerbeförderung von den bis dato konstruktiv verlaufenden Gesprächen hörte, ließ er sie sofort beenden. Begründung: Eine derart kleinkarierte Lösung passe ihm nicht. Vielmehr wolle er bei einer ausländischen Organisation eine Studie für einen großen Werkstattkomplex in Auftrag geben, aufgrund derer dann eine schlüsselfertige Anlage geliefert werden könne, selbstverständlich mit Fremdmitteln finanziert.

In der staatlichen Entwicklungshilfe gibt es zuviel Geld. Mir ist kein einziges Projekt bekanntgeworden, das unter Geldmangel litt. Ich habe nicht ein erfolgreiches basisnahes Projekt gesehen, das teuer war, aber viele, deren Erfolg durch Überfinanzierung gefährdet schien. Mehrfach kam es vor, daß Warnrufe durch die Entwicklungsgemeinde gingen, wenn zum Beispiel die Ankunft von GTZ-Reisenden gemeldet wurde. Als ich einem dieser Entsandten sagte, sein Besuch wecke Befürchtungen, verstand er sofort: „Ich weiß, weil wir mit viel Geld kommen.“

Wie andere Länder wird auch der Niger mit Hilfeofferten überschwemmt. Allein die ständigen Projektfindungskommissionen zu betreuen und deren Vorschläge zu bearbeiten, stellt die einheimische Verwaltung vor unlösbare Probleme. Ein nigrischer Provinzchef: „Wir ertrinken in Hilfe. Vor lauter Angeboten kommen wir nicht zum Nachdenken.“ Vor dem Hintergrund solcher Erfahrungen wirkt die Frage, wie und wann die deutsche öffentliche Entwicklungshilfe endlich die irrationale Marke von 0,7 Prozent des Bruttosozialprodukts erreichen wird, abwegig. Sie gehört zu den Sekundärthemen der Entwicklungshilfe, mit denen sich die Bonner Diskussion mangels Kenntnis primärer Probleme gern beschäftigt. Außerdem macht sie einen Grundfehler deutlich, der unter Entwicklungspolitikern offenbar nicht auszumergen ist, daß nämlich Hilfe vor allem unter quantitativen Gesichtspunkten beurteilt wird. Als hätten wir noch nicht bis zum Überdruß lernen müssen, welche Schäden zuviel Geld in der Zusammenarbeit verursachen kann.

In meinem Büro in Niamey las ich einen Artikel über Willy Brandts Vorschlag, einen neuen internationalen Entwicklungsfonds einzurichten, der durch Einsparungen bei Rüstungsausgaben finanziert werden sollte. Wie edel, dachte ich, nur hat das mit den Entwicklungsproblemen im Sahel nichts zu tun. In anderen Teilen der Dritten Welt mag das anders sein.

Wer es übrigens für besser hielte, einen größeren Teil der Hilfe über nicht-staatliche Organisationen in die Zusammenarbeit zu leiten, sollte nicht übersehen, daß die gute Arbeit vieler privater Träger durch zuviel Geld ebenfalls Schaden nehmen könnte. Auch in diesen Kreisen ist der „Mitteldruck“ kein Fremdwort. Das heißt, man kennt auch dort die Gefahr, daß man sich durch einen hohen Kontostand zu einer falschen Projektentscheidung verleiten läßt. Solche Situationen entstehen schnell, wenn durch Sonderaktionen wie den „Tag für Afrika“ plötzlich ungewohnt große Summen in die Kassen der Privaten fließen. Stetigkeit bei den Einnahmen wäre für diese Organisationen wichtiger.

Die ordnungsgemäße Verwendung von Hilfsgeldern ist schwer nachprüfbar. In Deutschland kann sich ein Rechnungsprüfer relativ gut in die zu durchleuchtenden Verhältnisse hineindenken, weil sie ihm in vielfacher Hinsicht zugänglich sind. In Prüfungsbereichen, die geographisch und kulturell weit von ihm entfernt sind, ist das ungleich schwieriger. Da kann man ihm viel erzählen. Die Niederlassungen der UNO in Entwicklungsländern entziehen sich organisatorisch und politisch noch mehr dem

Zugriff von außen. Deswegen können sich hier Auswüchse besonders leicht entwickeln. Unterbeschäftigte Experten, Aufgabenüberschneidungen zwischen verschiedenen Tochterorganisationen und Verwaltungswasserköpfe fielen im Niger auf. Die örtlichen Vertreter der UN-Organisationen wie UNICEF (Kinderhilfswerk), FAO (Landwirtschaft) und WHO (Gesundheit) genießen unnötigerweise diplomatischen Status und halten entsprechend Hof. Ein UNO-Vertreter im Botschafterrang würde genügen; die anderen sollten zu Büroleitern zurückgestuft werden. Der Arbeit würde das eher nützen. Aber die Kasse stimmt auch hier: Ein Universitätsprofessor, der während seiner zweimonatigen Semesterferien für die UNO im Niger eine Expertise anfertigte, konnte dafür pro Monat 13 000 DM kassieren, Spesen und Reisekosten extra.

Aufgrund von Unvermögen, aber wohl auch Abneigung, die eigenen Kreise stören zu lassen, werden die Aktivitäten der verschiedenen Geberorganisationen in einem Land bei weitem nicht genügend abgestimmt. So kann es passieren, daß man in einem Projekt, an dem man mitwirkt, plötzlich auf eine andere ausländische Organisation trifft, deren Arbeitsauftrag mit dem eigenen identisch ist. Selbst wo Institutionen voneinander wissen, daß sie auf demselben Sektor, in derselben Region arbeiten, ist es nicht ungewöhnlich, daß Erfahrungen nicht ausgetauscht werden. Die Folge ist kostspielige Doppelarbeit. Diese generelle Schwäche der Geber wird von den Entwicklungsländern natürlich erkannt und genutzt, aber langfristig sicher zum Nachteil für alle. Das Gebot wäre hier Abstimmung, nicht Frontbildung der Geber zu Lasten einheimischer Interessen.

IV.

Wer aus der gegenwärtigen Entwicklungsmisere lernen will, kann sich nicht darauf beschränken, Versagen der Geber anzuprangern. Schwere Entwicklungshindernisse bestehen auch auf seiten der Länder, die den ökonomisch-technischen Fortschritt suchen — um den es ja im wesentlichen geht, nicht etwa um sozialen oder gar moralischen Fortschritt, für dessen Verwirklichung bei uns wir die Hilfe der Entwicklungsländer gebrauchen könnten.

Eine der folgenreichsten Schwächen der Zusammenarbeit liegt darin, daß die einheimischen Partner überwiegend oder, wie im Niger, fast immer staatliche Stellen sind. Obwohl die nigrische Verwaltung von Kennern als vergleichsweise effizient bezeichnet wird, kommt man an der Feststellung kaum vorbei, daß sie für die Entwicklung des Landes eine schwere Belastung darstellt. Was für sie zutrifft, dürfte in anderen Ländern der Region um so mehr gelten. Wer eine Amtsstube betritt, kann erleben, daß die Bediensteten an ihren Schreibtischen schlafen. Der Eintritt des Fremden bewirkt keineswegs jähes Erwachen. Im Zweifelsfall wird ihm sein Stören durch eine mißmutige Miene verdeutlicht. Es scheint nicht als unangenehm empfunden zu werden, wenn man dasitzt und nichts zu tun hat. Dieses Verhalten ist zwar aus der traditionellen afrikanischen Lebensweise heraus verständlich, aber den Fortschritt fördert es nicht.

Der Mangel an Arbeit ist darauf zurückzuführen, daß die Verwaltungen in vielen Entwicklungsländern hoffnungslos überbesetzt — der Staat ist der

potenteste Arbeitgeber — und Macht und Verantwortung unzulänglich verteilt sind. Die häufigen Umstürze in der Dritten Welt zeigen, daß die nachkoloniale Macht auf schwachen Beinen steht. Wer sie besitzt, muß ständig um ihren Verlust fürchten und trifft Vorkehrungen zur ihrer Erhaltung. Dazu gehört, möglichst wenig Verantwortung zu delegieren, was zur Folge hat, daß, etwa in einem Ministerium, der Chef sich um alles, bis hin zu Kleinigkeiten, selbst kümmert. Ein Referatsleiter beklagte sich darüber, daß er nicht das Recht habe, den Empfang des Tätigkeitsberichtes einer Provinzbehörde brieflich zu bescheinigen oder einer nachgeordneten Verwaltungsstelle eine mangelhaft ausgestellte Quittung zurückzuschicken. Nicht einmal sein Amtsleiter darf das, weil der Minister sich die Unterschrift vorbehält. Dies und die Tatsache, daß das Spiel auf dem Instrumentarium einer modernen Verwaltung in einem jungen Staat weniger gut beherrscht wird, führt zu abstrusen Ergebnissen.

Der Urlaubsbescheid für einen Entwicklungshelfer, vom Minister persönlich unterzeichnet, zitiert sechs regierungsamtliche Verlautbarungen, von der Proklamation der Machtergreifung durch die Militärs vor dreizehn Jahren bis zur letzten Regierungsumbildung vor wenigen Monaten, bevor in Artikel eins verkündet wird, daß der Urlaub gewährt sei, und in Artikel zwei, daß alle betroffenen Stellen, sieben an der Zahl, von dieser Entscheidung unterrichtet würden. Weil alle Befugnisse in der Ministeriumsspitze konzentriert sind, entstehen dort Überlastung und Chaos, und in den unteren Etagen macht sich Müßiggang breit. Engagierte Beamte, ent-

scheidungsfreudig angetreten, werden nach einiger Zeit mut- und teilnahmslos. Die Verwaltung zieht zunächst personales Entwicklungspotential an, um es anschließend zu paralisieren. Bei der unzulänglichen Auslastung haben sich viele Beamte daran gewöhnt, für Scheinleistungen relativ gut bezahlt zu werden — was auf die allgemeine Arbeitsmoral einen verheerenden Einfluß hat.

Die Angst um die Macht erlaubt es nicht, daß anderen Freiräume zugestanden werden. Initiativen untergeordneter Mitarbeiter könnten als Zweifel an der Kompetenz des Chefs interpretiert werden und sind deswegen ungern gesehen. „Wenn ich durch Vorschläge auffalle,“ meinte ein Beamter, „wird mein Vorgesetzter denken, ich wolle seinen Posten.“ Ein an der Universität in Niamey lehrender Ökonom hatte im Rahmen seiner Forschungsarbeiten eine Studie über die wirtschaftliche Lage des Niger angefertigt, die er auch dem Staatspräsidenten zuleiten wollte. Aus dem Vorzimmer des Präsidenten erfuhr er: „Hatten Sie für die Erstellung der Studie eine Genehmigung? Wenn nicht, können wir sie leider nicht zur Kenntnis nehmen.“

Vorschriften werden sklavisch genau eingehalten. Bei einem mehrstündigen Zwischenaufenthalt in Abidjan mußte ich auf dem Flughafen das übliche Meldeblatt ausfüllen. Der Beamte schob es mir zurück, weil die Rubrik „Adresse in Abidjan“ leer geblieben war. Ich erklärte, ich wolle nur einen Stadtbummel machen und könne deshalb keine Adresse angeben. Ob des unwirscher werdenden Beamtenblicks meinte ein neben mir stehender Reisender: „Schreiben Sie einfach Grand Hôtel.“ Ich tat's und reichte das Dokument erneut ein, um es sogleich wieder zurückzubekommen. „Zimmernummer, bitte!“ wurde ich angeherrscht. Ich schrieb 47 und konnte ungehindert passieren. Die Verwaltung ist von enormer Umständlichkeit. Sie verheddert sich in sich selber. Schriftstücke gehen häufig verloren, deshalb müssen sie oft zweimal auf den Behördenweg gebracht werden.

Viele Beamte sind in westlichen Ländern ausgebildet oder zumindest im von Frankreich geprägten Bildungssystem auf das ehemalige koloniale Mutterland und auf Europa hin orientiert worden. Ihr äußerer Lebensstil und weitgehend auch ihr Denken sind den westlichen Lebensverhältnissen näher als den afrikanischen. Es wäre illusionär, etwas anderes zu erwarten. Die Folge ist nur, daß auch sie, wie die weißen Berater, der traditionellen Welt oft fremd gegenüberstehen, in der die meisten ihrer Landsleute leben.

Ihr Sinnen und Trachten ist in hohem Maße darauf gerichtet, sich und ihrer Familie einen westlichen

Lebensstandard zu sichern. Nur reichen die schmalen Beamtenbezüge von umgerechnet 500 bis 600 DM im Monat bei weitem nicht aus, um Haushalte mit westlichen Accessoires wie Kühlschrank, Fernseher, Auto und dergleichen auszurüsten. Folglich lebt man über die Verhältnisse und gerät finanziell unter Druck, der noch durch die Verwandten, die nach afrikanischer Tradition ein Recht auf Teilnahme am gehobenen Standard ihres arrivierten Sprößlings haben, verstärkt wird. Die Weißen, den einheimischen Beamten dienstlich-hierarchisch untergeordnet oder gleichgestellt, aber unvergleichlich viel besser bezahlt, exerzieren gehobenen Lebensstil ständig vor und bewirken so ein übriges. Eine erhebliche Verschuldung ist unter solchen Bedingungen normal. Wo dieses Ventil nicht ausreicht, wird nicht selten eine zweifelhafte Methode gewählt, die den größten Quell des gegenseitigen Mißtrauens in der schwarz-weißen Zusammenarbeit bildet: die Umleitung einheimischer und ausländischer öffentlicher Mittel in private Kanäle, sprich: Unterschlagung. Der Druck in die Illegalität, dort wie bei uns bedingt durch das Auseinanderklaffen von Einkommen und Ansprüchen, dürfte in Ländern wie dem Niger stärker sein, da diese Diskrepanz bei der sogenannten modernen Elite in armen Ländern größer ist. Der Gegenruck, der zum Beispiel in Deutschland durch Rechnungsprüfung, Justiz und Presse erzeugt wird, ist im Niger wiederum schwächer, weil diese Mechanismen dort weniger ausgebaut und wirksam sind.

Die Bekämpfung der Unterschlagung aus dem System heraus ist unter anderem deswegen schwer möglich, weil das Anprangern von Mißständen kollegiale Solidarität erfordert. Diese ist bei dem hohen Maß an Überwachung kaum zu erzielen, wie mir Beamte häufiger versicherten. Einer allein könnte das Risiko nicht auf sich nehmen, weil er bei einem Scheitern seiner Aktion tief fiele, und ein bei uns gewohntes arbeits- und sozialrechtliches Netz finge ihn im Niger nicht auf. Die auf diese Weise begünstigte Unterschlagung behindert eine autonome Entwicklung des Niger nachhaltig, weil sie dem Gemeinwohl ständig Mittel entzieht und dazu führt, daß Verantwortung auf Afrikaner nicht in dem Maße übertragen wird, wie es nötig wäre, um größere Selbständigkeit zu erlangen. Daran ändert auch die Tatsache nichts, daß die private Aneignung öffentlicher Gelder wegen der afrikanischen Lebensumstände einigermaßen erklärlich ist. Das Aufeinanderprallen kraß unterschiedlicher Standards ist in Entwicklungsländern offensichtlich. Ein aus einem Militärdepot gestohlener Reifen bringt einem Soldaten das Zwanzigfache seines Monatssolds. Außerdem wird in der hochinte-

grierten afrikanischen Gesellschaft eine Trennung zwischen privatem und öffentlichem Eigentum wie bei uns nicht empfunden. Es scheint ein allgemeines Unrechtsbewußtsein zu fehlen, wenn jemand seinen Zugang zum staatlichen Futtertrog für sich nutzt. Ein Minister aus bescheidenen Verhältnissen, der wenige Monate nach seiner Amtsübernahme mehrere teure Privatautos fährt, ruft keine öffentliche Entrüstung hervor.

Aber alle Erklärungen können nicht darüber hinwegtäuschen, daß die Folgen von Unterschlagung und Korruption horrend sind. Mein Vermieter in Niamey, ein ehemaliger Polizeioffizier, besaß mehr als zehn nach europäischem Standard gebaute Häuser. Vergleichsweise robuste Ökonomien in den Industrieländern mögen derlei Mißstände verkraften können, fragile afrikanische, die häufig ohnehin schon unrentabel organisiert sind, können es nicht. Von wenigen Ausnahmen abgesehen, ist der gesamte nigrische öffentliche Sektor krank und aus eigener Kraft nicht lebensfähig.

Das Ausland spielt auch in der Verwaltung eine wesentliche Rolle. Berater sitzen in fast allen Ministerien und Behörden. Nicht selten sind sie einheimischen Fachkräften zugeordnet, deren Ausbildung ihrer eigenen in nichts nachsteht. Unterschiedlich sind eher Disziplin und Arbeitseinsatz. Ein nigrischer Ministerialdirektor: „Wenn ich einem einheimischen Kollegen und einem ausländischen Berater einen Auftrag gebe, werde ich vom Berater in absehbarer Zeit etwas mehr oder weniger Brauchbares bekommen. Bei meinem Landsmann kann ich mir da nicht sicher sein.“

In vielen Bereichen der Zusammenarbeit wird man auf absehbare Zeit noch nicht auf ausländische Experten verzichten können; aber solange qualifizierte einheimische Fachkräfte nicht ausgelastet sind, was im Niger und in vielen anderen afrikanischen Ländern in hohem Maße der Fall ist, stimmt die häufig vom BMZ verkündete These — jedenfalls so undifferenziert — nicht, daß der personale Beitrag der deutschen Entwicklungshilfe verstärkt werden müsse. Vielmehr könnte dies dazu führen, daß noch mehr als bisher von Einheimischen leistbare und zu leistende Arbeit durch Beiträge von außen substituiert, die Schwächen der Verwaltung weiter kaschiert und insgesamt damit fragwürdige Systeme stabilisiert werden.

Mittlere und besonders höhere Bedienstete sind ständig Gäste ausländischer Organisationen wie der Deutschen Stiftung für Internationale Entwicklung (DSE) bei Tagungen, Konferenzen und Seminaren. Diese Programme dienen dem Meinungsaustausch und der Weiterbildung, aber in erheblichem

Umfang auch dem Tourismus. Weil die finanziellen Bedingungen der damit verbundenen Reisen, vor allem die Spesen, im Verhältnis zu nigrischen Beamtenbezügen sehr vorteilhaft sind, stehen sie oft im Mittelpunkt des Interesses. Ein Behördenchef erzählte mir erfreut von einer Einladung zu einer dreiwöchigen DSE-Veranstaltung im bayrischen Feldafing. Auf meine Frage, worum es denn da gehe, konnte er mir keine annähernd präzise Auskunft geben. Diese von einer Vielzahl internationaler Organisationen ausgesprochenen Einladungen degenerieren oft zu Einkaufsfahrten und entziehen den schwachen einheimischen Verwaltungen dringend benötigte Arbeitskraft.

Je enger der Kontakt eines nigrischen Beamten zu einem ausländischen Projekt ist, desto besser für ihn, denn desto mehr wird er von dessen materiellen Segnungen profitieren. Dazu können Dienstwagen und -wohnung, Reisen, Spesen und andere Annehmlichkeiten gehören. Eine Entwicklungshelferin wurde bei Fahrten in die Dörfer ihrer Umgebung regelmäßig von einem nigrischen Beamten begleitet. Nachdem der vor allem bei Sprachproblemen hilfreiche Mann längere Zeit nicht mehr erschienen war, fand sie heraus, daß in der Nähe ein neues Projekt eröffnet worden war. Dessen ausländische Financiers zahlten so hohe Spesen, daß der Beamte ihr für die Mitarbeit nicht mehr zur Verfügung stand. Ein deutscher Experte beklagte sich, daß Kanadier, die an seinem Projekt beteiligt waren, Spesen als Schmiergeld gebrauchten, um auf diese Weise nigrische Beamte dazu zu bewegen, Arbeiten auszuführen, zu denen sie sowieso dienstlich verpflichtet waren. Er werde dadurch unter Druck gesetzt, diesen Unsinn mitzumachen, wenn er auf weitere Mitarbeit Einheimischer hoffen wolle.

Das tollste Stück lieferte ein ausländischer Experte in einem Projekt für Brunnenbau. Vor Beginn der Bohrungen wurden üblicherweise mit den Dorfbewohnern Versammlungen abgehalten, um zu klären, ob sie überhaupt an einem modernen Brunnen interessiert und gegebenenfalls zu einer angemessenen Mitwirkung bereit seien. Um die Dörfler zum Erscheinen zu bewegen, zahlte er jedem Versammlungsteilnehmer ein unter diesen Umständen beträchtliches Handgeld von umgerechnet DM 6,50. Spesen werden von Ausländern häufig benutzt, um kurzfristig positive Erfolgsbilanzen zu erzwingen. Daß damit langfristig die Arbeitsmoral verdorben wird und Vergütungsstrukturen etabliert werden, die vom nigrischen Staat nicht übernommen werden können, interessiert offenbar nicht. Solche fragwürdigen Praktiken, die von den Einheimischen verständlicherweise als vorteilhaft emp-

funden werden, können keinen Nigrer dazu bringen, für sein Land eine von ausländischem Einfluß unabhängige Entwicklung anzustreben, da es sich in üppiger Abhängigkeit allemal angenehmer leben läßt als in powerer Unabhängigkeit. Das süße Gift der Entwicklungshilfe zeigt hier, und besonders bei den Staatsbediensteten, volle Wirkung.

Es erscheint einsichtig, daß ein so beschaffener Regierungs- und Verwaltungsapparat, der, nota bene, die gesamten öffentlichen Einnahmen konsumiert, kaum die Impulse und Gestaltungskräfte hervorbringen kann, die für den allseits erhofften Fortschritt notwendig wären. Staatschefs wie der

Nigrer Seyni Kountché sind sich der Lage bewußt und versuchen, den abwegigen Kurs zu ändern. Kountché hat Sanierungsprogramme eingeleitet, predigt Disziplin und Verantwortungsbewußtsein und hält seine Kritik an der Verwaltung nicht zurück — wie auch die Presse nicht, die zum Beispiel berichtete, daß „im öffentlichen Dienst die Mehrheit der Beschäftigten kaum fünfzig Prozent ihrer Zeit den Aufgaben widmet, für die sie bezahlt werden.“ Zweifel an der Wirksamkeit solcher Bemühungen sind erlaubt, weil zu wenige gegen zu viele stehen und die festgestellten Schwächen Teil der Mentalität geworden sind, soweit sie es noch nicht waren.

V.

Während Jahrhunderten hat es im Sahel — trotz der nicht zu übersehenden Blüte des Kultur- und Verwaltungslebens einzelner Reiche — in Handwerk, Land- und Hauswirtschaft kaum ökonomisch-technischen Fortschritt gegeben. Der Bauer, der heute noch den Boden mit der Hacke bearbeitet, den Reis mit dem Knüppel drischt, und die Frau, die den Mais zwischen zwei Steinen zerreibt, sind dafür ein Zeichen. Solche Stagnationen sind nicht typisch für den Sahel oder Afrika. Ähnlichen Stillstand gab es in Deutschland während vieler Jahrhunderte im für die Masse des Volkes wichtigsten Wirtschaftszweig, in der Agrarproduktion. Die heutige nigrische Gesellschaft weist, abgesehen von wichtigen Faktoren wie dem leistungsmindernden Klima, eine Reihe von Charakteristika auf, die helfen können, dieses Phänomen zu erklären.

Angesichts des kargen biologischen Angebots der Natur in dieser Randzone der Wüste ist es verständlich, daß Menschen hier nur in unbedingter Solidarität miteinander überleben konnten. Einer gibt dem anderen. Solange jemand hat, und sei es noch so wenig, gibt es für ihn keinen Grund, die Hand eines Notleidenden zurückzuweisen. Wenn die extrem hohe Arbeitslosigkeit in nigrischen Städten zu keinen menschlichen Katastrophen führt, dann deshalb, weil dieses Umverteilungssystem immer noch mit einer für uns schwer vorstellbaren Konsequenz funktioniert. Die Kehrseite ist, daß es ökonomischer Entwicklung im Wege stehen kann.

Ein Holzhändler in unserer Nachbarschaft antwortete auf meine Frage, ob er seinen bescheidenen Betrieb ausweiten wolle, daß er das niemals tun werde, weil ihm von einem zusätzlichen Gewinn nichts bleibe; dafür sorgten die Verwandten schon. Mehrfach habe ich erlebt, daß Angestellte ihren vollen Monatslohn nicht ausgezahlt haben wollten,

aus Furcht vor dem Zugriff der Großfamilie. Ein auf Volkswagen spezialisierter Inhaber einer kleinen KFZ-Werkstatt, der aus einem Küstenland stammte, bat mich, ihm in einem größeren VW-Betrieb eine Fortbildung zu ermöglichen. Als ich in der togoischen Hauptstadt Lomé eine Möglichkeit für ihn gefunden hatte, lehnte er mit der Begründung ab, dort habe er zuviele Verwandte.

Den Preis, den der einzelne in der traditionellen Gesellschaft für die Solidarität der anderen zu zahlen hatte, war Konformität. Die Gesellschaft forderte sie und konnte sie durchsetzen, weil Individualismus unter den Lebensbedingungen des Sahel keine Chance hatte. Konformität verträgt keinen Widerspruch und erlaubt kein Ausbrechen aus traditionellen Denkbahnen. Bei Diskussionen war das häufig zu spüren. Weiterführende Gedanken wurden auffallend oft nicht von nigrischen Gesprächsteilnehmern geäußert, dann aber wohl von ihnen aufgegriffen und mitgetragen. Vor allem im Gespräch mit weniger gebildeten Leuten habe ich die nigrische Umgebung als Zustimmungsgesellschaft empfunden, bis hin zu grotesken Erscheinungen. Ein nigrischer Mitarbeiter konnte sich auf meine Frage hin mit mir daran erinnern, daß ich auf einer Reise einen bestimmten Gegenstand gekauft hatte — obwohl er, wie sich hinterher herausstellte, gar nicht mitgefahren war. Zweifache Zustimmung erlebte ich gelegentlich auch, wenn ich erst eines und darauf dessen Gegenteil sagte. Konformität läßt keinen Freiraum für persönliche Entfaltung und Initiative; sie führt vielmehr zu der Statik, die man heute noch in weiten Lebensbereichen findet.

Trotz des Vordringens des monotheistischen Islams ist die nigrische Gesellschaft noch weitgehend im Animismus verwurzelt. Geisterwelt, Besessenheit

und Zauber stehen einer rationalen Durchdringung der Umwelt entgegen. Wenn ich im Auto den Sicherheitsgurt anlegte, erregte ich damit öfters Heiterkeit bei den Mitfahrern, denen ich nicht klar machen konnte, daß nachprüfbar Untersuchungen den Beweis für die lebenserhaltende Wirkung dieser Vorrichtung erbracht hätten. Als ich später dazu übergang zu sagen, es handle sich um einen Fetisch, der Unfälle verhindere, schien ich gelegentlich besser verstanden zu werden.

Fatalistisches Verhalten, das seine Wurzeln sowohl in der afrikanischen Tradition als auch im Islam haben mag, ist weit verbreitet und beeinträchtigt die Dynamik, ohne die Entwicklung nicht möglich ist. Passives Verhalten gegenüber der Umwelt zeigt sich typisch in Kleinigkeiten. Ein Loch in der Straße wird, selbst wenn es gefährlich ist, von den Anliegern nicht zugemacht; man lernt, drumherumzufahren. An der Einbiegung zu unserer Straße hing ein Telefonkabel so tief, daß es jederzeit von einem LKW zerrissen werden konnte; jeder gewöhnte sich daran, ihm durch einen Bogen auszuweichen. Die meisten Afrikaner, die ich erlebte, schienen eher bereit zu sein, die Gegebenheiten zu akzeptieren, wie sie sind, als sie zu verändern — am Bestehenden eher zu leiden als es zu gestalten. Was man in Deutschland oft bis zum Krankhaften erlebt: nicht zufrieden sein mit dem, was man hat, reparieren, was defekt, ergänzen, was unvollständig ist, dieses ständige Drängen nach Mehr und Besserem — ich fand wenig davon.

Bei dem Versuch, das Versagen der bisherigen Entwicklungshilfe vor dem Hintergrund von Erfahrungen in dem als vorbildlich geltenden Sahelland Niger zu erklären, läßt sich folgendes zusammenfassend feststellen: Eine weitgehend durch Konformität, starre soziale und ökonomische Bindungen, Irrationalität (Geisterglaube, Fatalismus) und mangelnde Bildung geprägte Gesellschaft bringt keine günstigen Voraussetzungen für dynamische Entwicklung mit. Das ihr eigene Verständnis von Arbeit und Muße fördert menschliche Werte, aber keine materielle Entwicklung. Die moderne Entwicklungshilfe setzte eine gigantische Maschinerie in Gang, die schwerfällig ist und den Interessen der Betreiber mehr folgt als denen der Massen in der Dritten Welt. Indem sie Leistungen exportiert, statt Leistungen der Entwicklungsländer zu fördern, verletzt sie den Grundsatz der Subsidiarität. Sie ist unkoordiniert und gibt zuviel Geld aus. Ihre Partner sind zumeist staatliche Verwaltungen, die ihr an Schwerfälligkeit ähneln, einen großen Teil der knappen einheimischen Mittel verbrauchen und einen zu geringen Entwicklungsbeitrag leisten. Als Folge dieser Zusammenarbeit ist das Vertrauen in die eigene Kraft geringer geworden und eine Neh-

merhaltung entstanden, die einen Verlust menschlicher Würde bedeutet.

Mißstände in der Entwicklungszusammenarbeit, und seien sie noch so gravierend, dürfen nicht dazu führen, daß wir die Hilfe einstellen und uns abwenden. Eine andere Art der Zuwendung ist nötig. Es liegt allerdings auf der Hand, daß tiefgreifende Fehlentwicklungen nur durch entsprechend weitgehende Korrekturen behoben werden können. Prämisse aller Überlegungen muß sein, daß, wo immer Menschen in Gefahr sind, an Hunger oder Krankheit zu sterben, wir alles tun werden, um ihr Leben zu erhalten. Gelegentlich veröffentlichte Meinungen, man müsse den Tod von Menschen in Entwicklungsländern heute in Kauf nehmen, um morgen die Potenzierung von Elend zu verhindern, sind unverantwortlich. Nothilfe muß aber erstens auf tatsächliche Katastrophen begrenzt werden, so schwierig das im konkreten Fall auch sein mag, und zweitens soll sie Entwicklungseffekte auslösen, wo das möglich ist. Wenn zum Beispiel in der Dürrezeit 1984 im Niger die Hirseernte zu gering ausfällt, in Ghana aber Maisüberschüsse produziert werden, sollte man zunächst die regionalen Reserven der Nahrungsmittelversorgung ausnutzen, ehe europäische oder amerikanische Getreideberge abgebaut werden.

Eigentliche Entwicklungsmaßnahmen müssen damit beginnen, daß man sich auf Prinzipien besinnt und diese anwendet. Das feierliche Absingen des Hohen Liedes der Entwicklungshilfe, wonach es besser ist, einen Hungernden das Fischen zu lehren, als ihn mit Fischen zu füttern, macht allein noch keine Politik, schon gar nicht, wenn in der Tat ständig Fisch geliefert wird, wie es heute überwiegend geschieht. Das Subsidiaritätsprinzip ist streng anzuwenden: nur unbedingt nötige Hilfe und solche, die so bald wie möglich zum Leben ohne Hilfe befähigt. Fischen zu lehren genügt nicht. Auch die Fertigkeit, Angel und Netz selber herzustellen, muß übertragen werden. Das hieße der Entwicklung mehr Qualität geben. Mangelnde Quantität ist fürwarh nicht das Problem der deutschen staatlichen Hilfe im Sahel, auch der übrigen internationalen nicht. Zuviel Quantität hat mehr Schaden angerichtet als Gutes getan. Qualität aber, im Sinne der Armen, fördert zunächst keine Beschäftigung in den Geberländern, die Fischexport betreiben und Fischereigeräte herstellen. Wenn aber unter diesen Armen ein selbsttragender Entwicklungsprozeß zustande gekommen ist, werden sie später vielleicht so potente Handelspartner, daß sie in Industrieländern Fischverarbeitungsmaschinen kaufen. Einem armen Land wie dem Niger Hilfe mit hohem deutschem Beschäftigungseffekt anzubieten, verstößt daher nicht nur gegen die Sub-

sidiarität, sondern auch gegen ökonomische Weitsicht.

Entwicklung ist Prozeß und nicht Ergebnis. Hilfe zur Entwicklung muß also Prozeßhilfe und nicht Produkthilfe sein. Ein Produkt kann entweder — mit einfachen Mitteln — beschäftigungswirksam im Entwicklungsland oder — durch die Fabrikation von Industriegütern und den Einsatz von Experten — beschäftigungswirksam im Ausland hergestellt werden. Solange die Industrieländer Entwicklungshilfe als Leistungsexport begreifen, behindern sie in armen Ländern Entwicklungsprozesse. Sie fördern damit die Erhaltung von Almosengesellschaften, an denen sie auf die Dauer kein ökonomisches Interesse haben können. Die Alternative zwischen Produkt und Prozeß ist nicht künstlich; sie ist in vielen Fällen anwendbar. Die Erfahrung hat gezeigt, daß solche Projekte am erfolgreichsten waren, in denen sich der Außenbeitrag im wesentlichen auf Prozeßhilfe beschränkte.

Wichtiger, als den Menschen die Chance zu lassen, sich zu entwickeln, ist allerdings, daß sie die Voraussetzungen für Entwicklung besitzen. Diese sind die Fähigkeit zur Entwicklung und der Antrieb, diese Fähigkeit einzusetzen. Zum letzteren Bereich, der Entwicklungsdynamik, haben wir als Außenstehende am schwersten Zugang. Beobachtern und Beratern macht es immer wieder Probleme zu sehen, daß nichts oder nicht genug getan wird, wo doch klar zu sein scheint, was getan werden

müßte. Dieser Antrieb, der ein zentraler Faktor für Entwicklung ist, läßt sich von außen kaum beeinflussen; er muß aus der Gesellschaft selber heraus entstehen.

Es gibt allerdings ermutigende Fälle, die zeigen, wie Entwicklungsdynamik wächst. Dazu gehört im Niger die rapide Ausbreitung des Bewässerungslandbaus nach der Dürre von 1984. In weiten Teilen des Landes gibt es Senken, in denen sich während der Regenzeit das Wasser sammelt und, je nach Größe der Senke, oft lange stehenbleibt. Selbst wenn es versickert ist, kann man es meistens aus ein bis drei Meter tiefen Brunnen, die schnell gegraben sind, nach oben holen. In diesen Senken oder an ihrem Rand sind die Bedingungen für Bewässerungslandbau in der Trockenzeit günstig. Als im Spätsommer 1984 feststand, daß die Ernteaufträge erheblich sein würden, startete die Regierung, statt nur die Hände für internationale Hilfe aufzuhalten, eine landesweite Kampagne zur Ausschöpfung des Wasserpotentials in vielen tausend Senken vor allem für den Anbau von Gemüse. Vielerorts, in Schulen, Vereinen, Dörfern und Stadtvierteln, entfalteten sich erstaunliche Aktivitäten, die auch im folgenden Jahr noch anhielten. Selbstverständlich gab es für diese Bemühungen auch ausländische Unterstützung in der Form von Material und Beratung, aber das Hauptgewicht lag doch bei den Einheimischen selber, sowohl bei der Regierung als auch beim Volk.

VI.

Sowenig Hilfe zur Entstehung von Dynamik beitragen kann, sosehr hat sie die Möglichkeit, die Befähigung zur Entwicklung zu fördern. Das Instrument dazu ist Bildung. Auf Mangel an Bildung stößt man in der Entwicklungshilfe ständig. Erfolglos versucht man, Bauern den Genossenschaftsgedanken näherzubringen. Aber wie sollen sie dem auch trauen, wenn sie wegen fehlender Rechenkenntnisse die Buchführung der Kooperative schon nicht kontrollieren können? Schulungen von Landwirten erwiesen sich als schwierig, weil es diesen Probleme bereitet, Objekte auf Demonstrationsschaubildern mit denen der Wirklichkeit zu identifizieren. Was sollen Anweisungen in Hygiene, wenn die Leute glauben, Krankheiten seien das Werk von Geistern? Wie kann man auch nur Ahnungen wirtschaftlicher Zusammenhänge erhoffen, wenn doch angeblich Allah alles schenkt? Und daß viele moderne Maschinen und Anlagen in kürzester Zeit ruiniert sind, ist auch auf ungenügendes technisches Grundwissen zurückzuführen. Es gehört zu den

spektakulärsten Verirrungen der Entwicklungszusammenarbeit, jahrzehntelang Landwirtschaft, Technik und Gesundheit gefördert, aber vorher nicht die Bildungsvoraussetzungen dafür geschaffen zu haben, daß diese Maßnahmen in das Leben der Menschen integriert werden konnten.

Da irrationale und animistische Vorstellungen in hohem Maße Bemühungen um moderne Entwicklung behindern, ist Bildung nötig, um das so geprägte Naturverständnis zu entmythologisieren und den Weg für eine rationalere Gestaltung der Umwelt freizumachen. Bildung kann in reichem Maße brachliegende Intelligenz mobilisieren, Chancengleichheit beim Zugang zu modernem Wissen begünstigen und das Machtmonopol der herrschenden Schicht aufbrechen. Sieht man die schlimmsten Verzerrungen bei der gesellschaftlichen Verteilung von Entwicklungshilfe, so wird verständlich, daß der letzte Punkt der wichtigste sein könnte. Wissen ist Macht. Das Volk braucht Bildung, um

seine Interessen formen, artikulieren und durchsetzen zu können. Die Erfahrung lehrt, daß es naiv ist, anzunehmen, die am Futtertrog würden schon dafür sorgen, daß alles gerecht verteilt wird.

Die verfügbaren Zahlen über die Bildungssituation in Dritte-Welt-Ländern sind in der Regel etliche Jahre alt und nur bedingt zuverlässig. Trotz dieser Einschränkung sprechen sie eine deutliche Sprache: 1982 wurde in 24 von 36 untersuchten afrikanischen Staaten über die Hälfte der Bevölkerung als Analphabeten gezählt. Die Einschulungsrate der schulpflichtigen Kinder liegt in mehreren Sahel-Ländern heute noch unter 25 Prozent, im Niger zum Beispiel bei 20 Prozent. Klassenwiederholungen und vorzeitige Abgänge sind oft extrem häufig. Weniger als die Hälfte der nigrischen Grundschüler absolviert die sechsjährige Schulzeit.

Obwohl solche Tatsachen kaum Zweifel an dem lassen dürften, was entwicklungspolitisch geboten ist, begegnen die Befürworter verstärkter Bildungsanstrengungen in der Entwicklungshilfe deutlicher Kritik. Dabei wird im wesentlichen nicht der Sinn der Bildungshilfe an sich in Frage gestellt, sondern die Kritik knüpft überwiegend an der Praxis an, die in den letzten Jahrzehnten in der Tat erhebliche Mißstände hervorgebracht hat. Sie lassen sich folgendermaßen zusammenfassen:

Bildung ist in vielen Entwicklungsländern ein Vehikel für die Oberschicht, ihren Kindern Herrschaftsvorsprünge zu sichern; für diese Kinder wird seitens des Staates ein erheblich größerer Aufwand getrieben als für die der Masse der Bevölkerung. Die Bildungsziele sind nicht auf die Bedürfnisse der zumeist ländlichen Volksmehrheit ausgerichtet, sie orientieren sich vielmehr an der kulturellen Hinterlassenschaft der Kolonialherren, von der die Oberschicht profitiert. Die Schule entfremdet die Kinder ihrer angestammten Umgebung und verdrängt – vor allem in den frankophonen Ländern – die Muttersprachen. Statt dessen müssen Jahre darauf verwandt werden, daß die Kinder sich zunächst die koloniale Amts- und Unterrichtssprache aneignen, Nicht Problemlösungskompetenz, sondern Passivität und Anpassung werden gefördert. Alphabetisierungskampagnen, hauptsächlich für die verspätete Bildung von Erwachsenen, sind weitgehend gescheitert.

Die verschiedenen Kritikpunkte können mit zahlreichen Beispielen belegt werden, aber sie sind nicht die ganze Wahrheit. Eine große Anzahl von Untersuchungen der Weltbank zeigen die entwicklungsfördernde Wirkung von Bildung in vielen Ländern der Dritten Welt. Das gilt besonders für die schulische Grunderziehung. So wurde deutlich, daß Bauern mit einer vierjährigen Grunderziehung

mehr produzierten als die Vergleichsgruppen ohne solche Bildung. Sie waren gegenüber modernen Anbaumethoden offener und wußten sie besser anzuwenden. Landwirtschaftliche Beratung wurde von ihnen bereitwilliger in Anspruch genommen. In der Tendenz erhöht Bildung das Einkommen. Familien mit höherem Einkommen können mehr Geld für ihre Gesundheit ausgeben. Gesunde Kinder lernen besser und fehlen weniger in der Schule. So schließt sich der Kreis. Bildung wirkt noch in anderer Weise auf die Gesundheit ein: Sie verdeutlicht deren Beeinflußbarkeit und erhöht deren Wertschätzung. Die Bildung von Frauen ist nicht nur entscheidend für den Ernährungszustand der Kinder. Was die Mutter gelernt hat, prägt ganz allgemein das Schicksal der Familie und besonders die Erziehungschancen der Kinder in weit höherem Maße als das, was der Vater gelernt hat.

Bildungshilfe muß bei der Grunderziehung der großen Masse der Bevölkerung in den Entwicklungsländern beginnen, zumal angesichts der in vielen Ländern katastrophalen Verhältnisse in diesem Bereich. Die Bundesregierung erkennt das an. In ihren programmatischen Äußerungen räumt sie der Grundbildung eine bevorzugte Stellung ein und bezieht sich dabei ausdrücklich auf einschlägige Untersuchungen der Weltbank. Die Wirklichkeit sieht jedoch anders aus. Seit 1980 wurde im Durchschnitt weniger als ein halbes Prozent der bilateralen Entwicklungshilfe für Grunderziehung aufgewandt – ein den Notwendigkeiten sinnvoller Entwicklungsförderung ganz und gar unangemessener Betrag. Mehr als zehnmals soviel Geld wurde für technische Ausbildung zur Verfügung gestellt.

Ansätze für die Unterstützung überzeugender Grundbildungsprogramme gibt es genug. Dazu gehören die seit einigen Jahren im Niger betriebenen „Experimentalschulen“, die den Unterricht auf der Benutzung der Muttersprachen aufbauen und ihn auf die Erfahrungen und Bedürfnisse der afrikanischen Umwelt ausrichten, nicht zuletzt durch praktische Übungen in Landwirtschaft und Viehzucht. Die Ergebnisse dieser Schulversuche sind vergleichsweise hervorragend. Bildungshilfe muß sich auch Neues einfallen lassen und zum Beispiel die Frage stellen, ob es angesichts der Tatsache, daß es hier um Investitionen in Humankapital geht, gerechtfertigt wäre, von dem an sich vernünftigen Grundsatz abzugehen, nach dem in der Zusammenarbeit möglichst keine laufenden Kosten übernommen werden sollen.

Die Bevorzugung einer Bildung für die breite Bevölkerung läuft den Interessen der Oligarchien in vielen Dritte-Welt-Ländern zuwider. Die Bundesregierung sollte sich nicht scheuen, den neuerdings

besonders gepflegten „Politikdialog“ für die Interessen der bisher Benachteiligten einzusetzen. In dem Maße, in dem durch mehr Bildung die Entwicklungsfähigkeit der Menschen gestärkt wird, muß ihnen allerdings mehr Verantwortung für das eigene Fortkommen zugemutet werden, als es bisher der Fall ist. Nach einigen Erfahrungen in der Entwicklungspolitik kleidete ich diese Grunderkenntnis in einen einfachen Satz, um sie — in die Hausa-Sprache übersetzt und auf meine Visitenkarte gedruckt — auf diese Weise meinen nigri-schen Gesprächspartnern gegenüber zu dokumentieren. Der Satz lautete: Ci gaban kassa na hannun

yen kassa. Das heißt: Die Entwicklung des Landes liegt in den Händen des Volkes. Es drückte zutreffend aus, was ich in einfacheren Worten vorgegeben hatte: Entwicklung ist, was man selber macht. Bei den in weiten Bereichen der Entwicklungshilfe skandalösen Zuständen wäre es unverantwortlich, wie bisher weiterzumachen. Die Extremforderung, die heute von verschiedenen Seiten erhoben wird, die Hilfe schlicht einzustellen, ist dagegen ebenso falsch. Richtig wäre es, sich auf die Grundvoraussetzungen von Entwicklung zu besinnen und als Beitrag von außen die Bildungshilfe in den Mittelpunkt der Bemühungen zu stellen.

Die wirtschaftlichen Beziehungen zwischen Industrie- und Entwicklungsländern

I. Einleitung

Noch vor wenigen Jahren stand die von den Entwicklungsländern geforderte sogenannte Neue Weltwirtschaftsordnung im Zentrum des Nord-Süd-Dialogs. Obwohl es während der langen Verhandlungen nur zu sehr begrenzten Vereinbarungen gekommen ist, ist es in jüngster Zeit um das Konzept einer durchgreifenden Änderung der weltwirtschaftlichen Spielregeln zugunsten der Dritten Welt still geworden. Die wirtschaftspolitische Grundsatzdebatte ist zunehmend überlagert worden von aktuellen Problemen in den wirtschaftlichen Beziehungen zwischen Industrie- und Entwicklungsländern. Vornehmlich die weit verbreitete internationale Verschuldungskrise und die daraus resultierenden schwerwiegenden Anpassungs-

schwierigkeiten in vielen Entwicklungsländern versperren zur Zeit den Blick darauf, daß die grundlegenden Regeln des wirtschaftlichen Austausches zwischen Norden und Süden weiterhin heftig umstritten sind.

Die Auseinandersetzung kann also nicht als gelöst, sondern nur als verschoben angesehen werden. Die gegenwärtige Pause im politischen Dialog sollte genutzt werden, um aus ökonomischer Sicht schon Erreichtes kritisch zu bilanzieren und um über offene sowie neu hinzugekommene Probleme und alternative Ansätze zur Verbesserung der wirtschaftlichen Beziehungen zwischen Industrie- und Entwicklungsländern zu diskutieren.

II. Das Wohlstandsgefälle zwischen Norden und Süden und seine Gründe: Ist die Entwicklungspolitik gescheitert?

Nicht nur im Rahmen des politischen Nord-Süd-Dialogs, sondern auch auf wissenschaftlichen Konferenzen und in Berichten unabhängiger Kommissionen wird immer wieder gefordert, neue Ideen zu entwickeln und neue Maßnahmen zu ergreifen, die geeignet erscheinen, die wirtschaftliche Entwicklung der Dritten Welt voranzutreiben¹⁾. Das Drängen nach Neuem legt den Schluß nahe, daß es die bisher angewandten entwicklungspolitischen Instrumente nicht vermocht haben, Entwicklungsrückstände gegenüber den reichen Industrieländern abzubauen.

Tatsächlich ist es nicht zu leugnen, daß sich der Abstand zwischen dem Pro-Kopf-Einkommen der Entwicklungsländer und jenem der Industrieländer

in den letzten 20 Jahren nicht verringert, sondern weiter vergrößert hat²⁾. Dies gilt mit Ausnahme der reichen Ölexportländer für alle anderen Entwicklungsländergruppen (s. Tabelle). Auch der relative Einkommensrückstand schwächte sich für die meisten Gruppen nur geringfügig ab, obwohl das gesamtwirtschaftliche Wachstum in den Entwicklungsländern mit mittlerem und höherem Einkommen die Zuwachsrate der Industrieländer übertraf. Die Staaten mit niedrigem Einkommen (ohne China und Indien) fielen sogar weiter zurück;

¹⁾ Beispiele bieten Willy Brandt (Hrsg.), *Das Überleben sichern*, Köln 1980; ders. (Hrsg.), *Hilfe in der Weltkrise. Ein Sofortprogramm. Der 2. Bericht der Nord-Süd-Kommission*, Reinbek 1983; Justus-Liebig-Universität Gießen, Deutsche Stiftung für internationale Entwicklung, *International Symposium „Scientific Positions Challenging Rural and Urban Poverty in Developing Countries“*, Schloß Rauischholzhausen, 22.-26. Juni 1987 (Konferenzband in Vorbereitung).

²⁾ Internationale Vergleiche des Pro-Kopf-Einkommens sind nur begrenzt geeignet, den Entwicklungsstand und die relative Wohlstandssituation eines Landes anzuzeigen; allerdings gibt es keinen anderen einzelnen Indikator, der ein umfassendes Bild vom Entwicklungsstand eines Landes zeichnet und gleichzeitig weniger umstritten ist. Eine ausführliche Diskussion der wichtigsten Einschränkungen findet sich z. B. in Rolf J. Langhammer/Bernd Stecher, *Der Nord-Süd-Konflikt*, Würzburg 1980, S. 16 ff., und Wolfgang Ochel, *Die Entwicklungsländer in der Weltwirtschaft*, Köln 1982, S. 17 ff. Faßt man die wesentlichen Einwände zusammen, so ergibt sich, daß das Nord-Süd-Gefälle um so stärker überzeichnet wird, je weniger entwickelt das betreffende Entwicklungsland ist.

gerade in den ärmsten Ländern wurden nur geringe Einkommenszuwächse erzielt; im südlichen Afrika war das Pro-Kopf-Einkommen im Jahre 1984 sogar etwas niedriger als 20 Jahre zuvor.

Die alles in allem enttäuschende Entwicklung verdeckt jedoch, daß einer Reihe von Entwicklungsländern unterschiedlicher Einkommenskategorien und verschiedener Regionen bemerkenswerte Aufholprozesse gelungen sind. Neben den allseits bekannten ost- und südostasiatischen Erfolgsfällen – insbesondere Hongkong, Singapur, Südkorea und Taiwan – traf dies z. B. auch für Brasilien und für vergleichsweise arme Staaten wie Botsuana und Lesotho zu³⁾. Ähnlich starke Unterschiede zeigen sich auch in anderen Bereichen. So gelang es einer Reihe von Entwicklungsländern hauptsächlich in

³⁾ Das Pro-Kopf-Einkommen Lesothos verdreifachte sich im Zeitraum 1965–1984; im Falle Botsuanas war das Einkommensniveau 1984 mehr als 4,5mal so hoch wie 20 Jahre zuvor. Weltbank, Weltentwicklungsbericht 1986, Statistischer Anhang, Tabelle 1.

Asien selbst in Zeiten weit verbreiteter internationaler Verschuldungsprobleme, den Schuldendienst ohne größere Schwierigkeiten aufzubringen, obwohl sie – pro Kopf der Bevölkerung gerechnet – teilweise höher im Ausland verschuldet waren als die wichtigsten Problemschuldner in Lateinamerika.

Die sogenannte Dritte Welt ist deshalb alles andere als ein homogenes Gebilde. Innerhalb der Gruppe der Entwicklungsländer tut sich vielmehr eine enorme Kluft auf, nicht nur im Hinblick auf den erreichten Entwicklungsstand, sondern auch hinsichtlich der Schwerpunkte, die die wirtschaftlichen Beziehungen zu den Industrieländern prägen. Für Staaten wie Argentinien, Kolumbien, die Elfenbeinküste oder Kenia, deren Exporte in den achtziger Jahren weiterhin zu mehr als vier Fünfteln aus unverarbeiteten / agrarischen und mineralischen Produkten bestanden, bleibt die Rohstofffrage von zentraler Bedeutung. Für industriell bereits stark diversifizierte Länder wie Hongkong oder Südko-

Tabelle: Pro-Kopf-Einkommen und gesamtwirtschaftliches Wachstum in Entwicklungs- und Industrieländern¹⁾, 1965–1984

	Bruttoinlandsprodukt pro Kopf (US-Dollar)		Durchschnittliche reale jährliche Zuwachsrate 1965–1984 (vH)	Entwicklungsrückstand ²⁾			
	1965	1984		relativ (vH)		absolut (US-Dollar)	
				1965	1984	1965	1984
Länder mit niedrigem Einkommen	150	260	2,8	2,1	2,3	7 130	11 170
China und Indien	160	290	3,3	2,2	2,5	7 120	11 140
Sonstige	160	190	0,9	2,2	1,7	7 120	11 240
Afrika südlich der Sahara	220	210	-0,1	3,0	1,8	7 060	11 220
Länder mit mittlerem Einkommen	700	1 250	3,1	9,6	10,9	6 580	10 180
Ölexportländer	540	1 000	3,3	7,4	8,7	6 740	10 430
Ölimportländer	820	1 460	3,1	11,3	12,8	6 460	9 970
Afrika südlich der Sahara	430	680	2,4	5,9	5,9	6 850	10 750
Untere Einkommenskategorie	420	740	3,0	5,8	6,5	6 860	10 690
Obere Einkommenskategorie	1 050	1 950	3,3	14,4	17,1	6 230	9 480
Ölexportländer mit höherem Einkommen	6 180	11 250	3,2	84,9	98,4	1 100	180
Industrieländer	7 280	11 430	2,4	100,0	100,0	0	0

¹⁾ Länderklassifizierung wie in der Quelle.

²⁾ Der Entwicklungsrückstand ist gegenüber den Industrieländern definiert; relativ: Pro-Kopf-Einkommen der jeweiligen Entwicklungsländergruppe dividiert durch Pro-Kopf-Einkommen der Industrieländer (vH); absolut: Differenz zwischen den entsprechenden Einkommensniveaus in US-Dollar.

Quelle: Weltbank, Weltentwicklungsbericht 1986.

rea (Exportanteil verarbeiteter Produkte über 90 v. H.), aber auch für Länder mit vergleichsweise geringem Einkommensniveau wie Bangladesh, Indien oder Pakistan, in denen Rohstoffe deutlich weniger als die Hälfte aller Ausfuhren stellten, steht dagegen im Vordergrund, ob die Industrieländer bereit sind, ihre Märkte für verarbeitete Produkte aus Entwicklungsländern offenzuhalten bzw. zu öffnen. Die internationale Handelspolitik ist insbesondere von Interesse für Volkswirtschaften, die eine weltmarktorientierte Strategie verfolgen; stärker binnenmarktorientierte Länder können eher auf eine weltweit geplante Verlagerung von Industrien aus den entwickelten Volkswirtschaften in die Dritte Welt setzen, die auf Standortvorteile wenig Rücksicht nimmt⁴⁾.

Deutlich unterschiedliche Schwerpunkte zeigen sich auch im Bereich der finanziellen Beziehungen zwischen Entwicklungs- und Industrieländern. Viele Länder der unteren Einkommensklasse sind weiterhin nahezu ausschließlich auf öffentliche Entwicklungshilfeleistungen angewiesen, die von 1980 bis 1983 teilweise bis zu 10 v. H. des inländischen Bruttosozialprodukts ausmachten⁵⁾. Diese Gruppe sucht vor allem zu erreichen, daß die Industrieländer sich verpflichten, auf Dauer und in vermehrtem Maße finanzielle Unterstützung zu gewähren. Selbst innerhalb der Gruppe der fortgeschrittenen Entwicklungsländer, die kaum noch von öffentlicher Hilfe profitieren, existieren widerstreitende Interessen. Einige überschuldete Entwicklungsländer, vor allem in Lateinamerika, die umfangreiche Kredite bei den westlichen Geschäftsbanken aufgenommen haben, streben nach Schuldenerleichterungen oder einseitiger Schuldenstreichung. Länder, die ihren Schuldendienstverpflichtungen bisher vereinbarungsgemäß nachgekommen sind, ist dagegen kaum an nicht-kooperativen „Lösungen“ des Schuldenproblems gelegen, weil sie im Gegensatz zu vielen Problemschuldnern noch viel zu verlieren haben. Konfliktstrategien und kooperative Lösungsansätze stehen sich nicht nur im Bereich

der Schulden aus Auslandskrediten, sondern auch im Bereich der ausländischen Direktinvestitionen gegenüber.

Die ausgeprägten Unterschiede in der wirtschaftlichen „performance“ und die unterschiedlichen Schwerpunkte in den wirtschaftlichen Beziehungen zwischen den Industrieländern und einzelnen Entwicklungsländergruppen lassen stark verallgemeinernde Erklärungsansätze für verbliebene oder sogar zunehmende Entwicklungsrückstände wenig plausibel erscheinen. Zu den allzu pauschalen Versuchen, das internationale Wohlstandsgefälle zu erklären, gehört die These der sogenannten kolonialen Hypothek. Sie besagt, daß die von den damaligen Kolonialmächten durchgesetzte Arbeitsteilung, die die Dritte Welt in die Rolle des Rohstofflieferanten gedrängt habe, auch nach der politischen Unabhängigkeit erhalten geblieben sei⁶⁾. Weil die Spielregeln des Welthandels- und Weltwährungssystems bis heute von den Industrieländern bestimmt würden, sei es diesen gelungen, die Fertigung verarbeiteter Produkte — die wegen der für diese Güter typischen Produktions- und Nachfragebedingungen auf Dauer kräftigere Wachstumsimpulse verspricht als die Rohstoffgewinnung — weitgehend für sich selbst zu reservieren. Danach wäre das Streben nach einem Abbau der Einkommensdisparitäten zwischen Norden und Süden nicht nur gescheitert; dem Norden wird vielmehr unterstellt, er habe derartige Bemühungen sogar planmäßig sabotiert.

Die These von der kolonialen Hypothek verliert an Plausibilität, wenn man die weltwirtschaftliche Wirklichkeit berücksichtigt. So kann offensichtlich „ein Land einen sehr hohen Lebensstandard haben, ohne je Kolonialmacht gewesen zu sein (Schweiz); es kann wirtschaftlich schnell expandieren, obwohl es noch eine Kolonie ist (Hongkong). . . Aber ein Land kann auch arm sein, obwohl es reich an Kolonialerfahrungen ist (Portugal) (oder) nicht dauerhaft Kolonie war (Äthiopien).“⁷⁾ Mehr Aufmerksamkeit verdient das Argument, die vorherrschende Weltwirtschaftsordnung diskriminiere die Entwicklungsländer, weil hieraus die Forderungen der Dritten Welt nach geänderten weltwirtschaftlichen Spielregeln abgeleitet werden. Die bestehende Ordnung fußt — idealtypisch gesehen — auf den Prinzipien der Vertragsfreiheit, der Rechtssi-

⁴⁾ Die unterschiedliche Bedeutung des Weltmarktes für verschiedene Entwicklungsländer zeigt sich bei einem Vergleich des Anteils der Exporte von Gütern und Dienstleistungen am Bruttosozialprodukt. Dieser betrug im Jahre 1984 beispielsweise für Botsuana 61 v. H., Malaysia 56 v. H., die Elfenbeinküste 46 v. H.; für Indien, Argentinien, Brasilien und Kolumbien lag er dagegen lediglich zwischen 6 und 14 v. H. Weltbank, Weltentwicklungsbericht, Statistischer Anhang, Tabelle 5.

⁵⁾ Die in den Jahren 1980—1983 gewährten öffentlichen Entwicklungshilfekredite und nicht rückzahlbaren Zuschüsse beliefen sich beispielsweise für Länder wie Bangladesh, Haiti, Nepal und den Sudan auf 8—10 v. H. des jeweiligen Bruttosozialprodukts in diesem Zeitraum. OECD, Geographical Distribution of Financial Flows to Developing Countries, Paris 1984.

⁶⁾ Eine ausführliche Diskussion der These findet sich bei R. J. Langhammer/B. Stecher (Anm. 2), S. 27 ff.

⁷⁾ Juergen B. Donges, Außenwirtschafts- und Entwicklungspolitik. Die Entwicklungsländer in der Weltwirtschaft, Berlin 1981, S. 10.

cherheit, der Multilateralität und der unbedingten Meistbegünstigung⁸⁾). Die Koordinierung dezentral getroffener Entscheidungen erfolgt ex post über den Preismechanismus, so daß im Hinblick auf die Vertragsfreiheit kein weiterer Regelungsbedarf besteht. Zur Sicherung der anderen drei Prinzipien sind dagegen mit dem Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommen (GATT) und dem Internationalen Währungsfonds (IWF) institutionelle Vorkehrungen getroffen worden. Sie verlangen grundsätzlich allen beteiligten Ländern, unabhängig von ihrem Entwicklungsstand, gleiche Pflichten ab und gewähren ihnen gleiche Rechte.

Die bestehende weltwirtschaftliche Ordnung verspricht allen Teilnehmern Gewinn: „Warum sollte jemand freiwillig einen Vertrag abschließen, wenn er sich davon nicht ex ante einen Vorteil verspricht; und warum sollten sich systematische Handelsbeziehungen entwickeln, wenn die aufeinanderfolgenden Verträge nicht auch ex post, also tatsächlich, von beiderseitigem Vorteil waren?“⁹⁾ Allerdings garantiert das auf Regelgleichheit fußende System keine Ergebnisgleichheit; eine Seite kann mehr als die andere gewinnen. Diejenigen, die eine systematische Benachteiligung der Entwicklungsländer diagnostizieren, verwerfen deshalb die gegenwärtig gültigen Prinzipien und setzen auf einen Ex-ante-Interessenausgleich zwischen Entwicklungs- und Industrieländern durch staatliche und supranationale Eingriffe in den Marktmechanismus. Die reichen Länder des Nordens und die armen Länder des Südens stellen danach ungleiche Fälle dar, die nicht einheitlichen Prinzipien unterworfen werden dürfen, sondern ungleich behandelt werden müssen. Der Entwurf einer Neuen Weltwirtschaftsordnung sieht folglich mehr Rechte und weniger Pflichten für die Dritte Welt und andererseits mehr Pflichten und weniger Rechte für die Industrieländer vor. Die Maxime „ungleiche Behandlung ungleicher Fälle“ wird nur auf das Verhältnis zwischen Industrie- und Entwicklungsländern angewandt, obwohl unter dem Begriff Entwicklungsländer solch unterschiedliche Fälle wie z. B. Äthiopien, Indien, Brasilien und Hongkong

zusammengefaßt werden, die wenig mehr als diese Klassifizierung gemein haben¹⁰⁾.

Die Tatsache, daß einige Entwicklungsländer in ihrem wirtschaftlichen Aufholprozeß trotz ungünstiger Weltmarktbedingungen weit fortgeschritten sind, deutet darauf hin, daß auch auf der Basis von Regelgleichheit eine stärkere Ergebnisgleichheit erzielt werden kann, und dies auf einem für alle Teilnehmer höheren Niveau. Letzteres erscheint aber nur möglich, wenn die wirtschaftlichen Beziehungen zwischen den verschiedenen Ländergruppen weniger als Verteilungsproblem, sondern mehr als Produktions- und Wachstumsproblem angesehen werden. Wenn man die Vorstellung vom weltwirtschaftlichen Geschehen als einem Nullsummenspiel verwirft, kommt es auf zweierlei an:

— die Bereitschaft und Fähigkeit jedes einzelnen Entwicklungslandes, in erster Linie selbst die Verantwortung für das eigene wirtschaftliche Fortkommen zu übernehmen;

— die Bereitschaft der Industrieländer, Aufholprozesse in der Dritten Welt zu erleichtern, indem die Spielregeln des gegenwärtigen Systems internationaler Wirtschaftsbeziehungen eingehalten und nicht zum Nachteil von Entwicklungsländern verletzt werden.

Die Bedeutung dieser beiden Faktoren für den Abbau des Wohlstandsgefälles zwischen reichen und armen Ländern wird im folgenden konkretisiert. Für die wichtigsten Bereiche des wirtschaftlichen Austausches zwischen Industrie- und Entwicklungsländern wird die These diskutiert, daß die bisherige Entwicklungspolitik zwar nicht zum Scheitern verurteilt war, weil den wirtschaftlichen Beziehungen zwischen den unterschiedlichen Teilnehmern falsche, da ökonomisch wenig effiziente Prinzipien zugrunde lagen, die wirtschaftlichen Früchte, die die Dritte Welt hieraus ziehen konnte, aber unzureichend blieben, weil die ursprünglich vereinbarten Prinzipien von den Industrieländern, aber auch von Entwicklungsländern in zunehmendem Maße nicht befolgt worden sind.

⁸⁾ Vgl. J. B. Donges (Anm. 7), S. 189 f.; Hans-Rimbert Hemmer, *Necessary Improvements of the Existing World Economic Order. Needs, Possibilities, and Limits*, University of Gießen, Discussion Papers in Development Economics, Nr. 4, Gießen 1986.

⁹⁾ Herbert Giersch, *Kritisches und Positives zu den Forderungen nach einer Neuordnung der Weltwirtschaft*, Kieler Diskussionsbeiträge, Nr. 53, Kiel 1978, S. 3.

¹⁰⁾ Hierin ist der Grundwiderspruch der Forderung nach einer Neuen Weltwirtschaftsordnung zu sehen. Daneben enthält der Forderungskatalog eine Reihe weiterer Inkonsistenzen. So paßt es beispielsweise kaum zusammen, höhere Rohstoffpreise und eine beschleunigte Industrialisierung zu wollen oder eine erhöhte Kapitalzufuhr aus dem Ausland zu fordern und Auslandsschulden nicht oder nicht mit Sicherheit zurückzahlen zu wollen; vgl. J. B. Donges (Anm. 7), S. 191.

III. Ansätze zur Verbesserung der wirtschaftlichen Beziehungen zwischen Industrie- und Entwicklungsländern in den wichtigsten Problembereichen

1. Die Rohstofffrage: Sind die erzielten Vereinbarungen ökonomisch effizient?

Die Diskussion um eine Neue Weltwirtschaftsordnung hat kaum zu substantiellen Ergebnissen geführt. Veränderungen der weltwirtschaftlichen Spielregeln sind am ehesten im Bereich der Rohstoffpolitik erfolgt, obwohl auch hier erhebliche Abstriche an den ursprünglich erhobenen Forderungen der Dritten Welt vorgenommen worden sind¹¹⁾. Es ist verständlich, daß die Rohstoffpolitik lange Zeit den Kern der Auseinandersetzungen im Nord-Süd-Dialog gebildet hat. Rohstofforientierte Entwicklungsländer sind in einer Weltwirtschaft, deren Wachstum industriebestimmt ist, doppelt benachteiligt: Ihre Exporterlöse steigen in der Regel langsamer, da die Nachfrage nach Primärgütern weniger einkommenselastisch ist als die nach Halb- und Fertigwaren und viele Rohstoffe starken Substitutionsprozessen unterworfen sind; wegen einer kurzfristig preisunelastischen Nachfrage schwanken ihre Exporterlöse überdies oftmals recht heftig, wenn beispielsweise sinkende Absatzmengen aufgrund konjunktureller Schwächen in den Abnehmerländern mit drastischen Preiseinbrüchen einhergehen.

Die Rohstoffproduzenten unter den Entwicklungsländern wollen derartige Nachteile durch eine Ordnung der internationalen Rohstoffmärkte abbauen, die Preisschwankungen mildert und die Preise so stabilisiert, daß sie für die Konsumenten gerecht und für die Produzenten lohnend sind¹²⁾. Es ist ihnen gelungen, ihre Forderungen zu einem Anliegen der gesamten Dritten Welt zu machen, obwohl nicht nur Industrie-, sondern auch viele Entwicklungsländer stark auf Rohstoffimporte angewiesen sind. Sie erreichten schließlich auch einige Zugeständnisse der Industrieländer. So wurde eine Reihe von Rohstoffabkommen fortgeschrieben oder neu vereinbart (Kautschuk), und im Jahre 1980 wurde der sogenannte Gemeinsame Rohstoff-

Fonds gegründet¹³⁾. Die einzelnen Abkommen sind unterschiedlich ausgestaltet. Im Kern geht es jedoch darum, die Rohstoffpreise zu stabilisieren, indem überschüssige Angebotsmengen beim Unterschreiten eines vorher festgelegten Mindestpreises zu diesem Garantipreis aus dem Markt genommen und in Ausgleichslager eingestellt werden. Wird der obere Interventionspreis überschritten, wird das Marktangebot aus den Lagerbeständen ergänzt.

Im internationalen Maßstab verfährt man damit ähnlich wie im Falle der Landwirtschaft in vielen Industrieländern, wo durch Marktordnungen und staatliche Unterstützungssysteme Preisschwankungen und Einkommensrückstand verhindert werden sollen. Diese Parallele weckt erhebliche Zweifel, ob behördliche Interventionen in den Marktmechanismus einen effizienten Weg weisen. Benachteiligungen der Rohstoffländer im weltwirtschaftlichen Beziehungsgeflecht abzubauen. Die Preisstabilisierung ist nur dann geeignet, die Verkaufserlöse zu verstetigen, wenn — wie vorwiegend bei industriellen Rohstoffen — die Nachfrage schwankt. Stabile Rohstoffpreise sind dagegen für die Anbieter nachteilig, wenn — wie typischerweise bei landwirtschaftlichen Rohstoffen — die Ursache der Schwankungen auf der Angebotsseite liegt. Bei Frostschäden beispielsweise ist den betroffenen Produzenten nicht mit fixierten Preisen geholfen, sondern mit höheren Preisen, wie sie ohne Marktinterventionen zustande kämen.

Erhebliche volkswirtschaftliche Kosten drohen, wenn „falsche“ Preise stabilisiert werden sollen. Das kaum lösbare Problem der Prognose des längerfristig marktgerechten Preistrends wird oftmals so „gelöst“, daß überhöhte Interventionspreise festgesetzt werden. Die Rohstoffpolitik beschränkt sich dann nicht auf das Stabilisierungsziel, sondern wird zum Instrument für versteckte Transfers von den Abnehmern zu den Rohstoffproduzenten. Dies mag für die Anbieter kurzfristig von Vorteil sein, längerfristig jedoch dürften selbst sie Schaden nehmen. Bei überhöhten Interventionspreisen wird zusätzliche Produktion angeregt. Die dort absorbierten Ressourcen sind verschwendet, weil über-

¹¹⁾ Zu den Forderungen nach einem sogenannten Integrierten Rohstoffprogramm und dessen ökonomischer Bewertung vgl. Stefan Baron/Hans H. Glismann/Bernd Stecher, Internationale Rohstoffpolitik. Ziele, Mittel, Kosten, Tübingen 1977; Juergen B. Donges, Zur Neuordnung des Rohstoffhandels zwischen Entwicklungs- und Industrieländern, Kieler Arbeitspapiere, Nr. 45, Kiel 1976.

¹²⁾ Vgl. hierzu Hans H. Glismann/Paulgeorg Juhl/Bernd Stecher, Ökonomische Implikationen der „Neuen Weltwirtschaftsordnung“, Kieler Diskussionsbeiträge, Nr. 46, Kiel 1976, S. 11f.

¹³⁾ Zum Gemeinsamen Fonds vgl. Bernd Stecher, Der „Gemeinsame Rohstoff-Fonds“, Gestärkte Entwicklungsländer-Position oder Pyrrhussieg?, in: Europa-Archiv, 36 (1981) 2, S. 57—64; Peter Nunnenkamp, Der Nord-Süd-Dialog: Zwischenperiode vielfältiger Detailverhandlungen vor UNCTAD V, in: Die Internationale Politik 1977—1978, Jahrbücher des Forschungsinstituts der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik, München 1982, S. 67—79.

höhte Preise gleichzeitig die Nachfrage dämpfen; es kommt leicht zu einer permanenten Notwendigkeit, Produktion aus dem Markt zu nehmen. Den Anbietern wird eine Profitabilität angezeigt, die volkswirtschaftlich gar nicht besteht. Ressourcen bleiben in der Rohstoffproduktion gebunden und stehen für die industrielle Diversifizierung nicht zur Verfügung. Der wachstumsträchtige und entwicklungs-fördernde Strukturwandel wird zum Schaden der angeblich Begünstigten verlangsamt.

Die Befrachtung der Rohstoffpolitik mit dem Ziel einer gerechteren Verteilung des Wohlstandes zwischen Industrie- und Entwicklungsländern erschwert es, für alle Teilnehmer am weltwirtschaftlichen Geschehen ein höheres Wohlfahrtsniveau zu erreichen. Die versteckten Transfers lassen sich nur mit zunehmendem Zwang gegen den Markt durchsetzen, was deutlich höhere Kosten verursacht, als es offene Transfers ohne induzierte Allokationsverzerrungen täten¹⁴⁾. Die versteckten Transfers kommen Bedürftigen wie Nicht-Bedürftigen zugute; besonders kraß ist das Mißverhältnis bei der Verteilung der Transfers im Falle der begünstigten Rohstoffproduzenten Australien, Kanada und Vereinigte Staaten. Ein Teil der Bedürftigen, insbesondere von Rohstoffimporten abhängige Entwicklungsländer mit geringem Einkommen, muß zudem die Transfers mit aufbringen, statt von ihnen zu profitieren. Der Versuch, Rohstoffpreise auf überhöhtem Niveau zu stabilisieren, ist folglich ökonomisch ineffizient und trägt der Heterogenität der wirtschaftlichen Interessen unterschiedlicher Entwicklungsländergruppen in keiner Weise Rechnung.

Die Industrieländer haben es bislang weitgehend versäumt, eine rohstoffpolitische Alternative zum Preisstabilisierungsansatz vorzulegen, die die Benachteiligung rohstofforientierter Entwicklungsländer im weltwirtschaftlichen Gefüge abbaut, ohne unerwünschte Verteilungseffekte und allokativen Verzerrungen auszulösen. Wesentliche Elemente einer Ursachentherapie bestehen darin, daß die Industrieländer

- ihre Nachfrage nach Rohstoffen verstetigen,
- Markt Zugangsbeschränkungen gegenüber Entwicklungsländern bei Rohstoffen und rohstoffintensiven Verarbeitungsprodukten aufheben und
- industrielle Diversifizierungsprozesse in der Dritten Welt ermutigen.

¹⁴⁾ Zur ökonomischen Bewertung offener und versteckter Transfers vgl. H. Giersch (Anm. 9).

An den Ursachen der Rohstoffproblematik ansetzende Maßnahmen können durch ein kompensatorisches Finanzierungssystem ergänzt werden, das verbleibende Schwankungen der Exporterlöse ausgleicht¹⁵⁾. In Anspruch genommene Kompensationskredite sollten marktgerecht verzinst werden, d. h. kein Entwicklungshilfeelement enthalten. Nur so können strukturkonservierende Allokationseffekte und nicht bedürfnisgerechte Verteilungswirkungen versteckter Transfers vermieden werden.

Glaubwürdig kann ein derartiger Ansatz allerdings nur sein, wenn die Industrieländer ihre ordnungspolitischen Bedenken nicht nur gegenüber dirigistischen rohstoffpolitischen Konzepten der Dritten Welt vorbringen, sondern den marktwirtschaftlichen Maximen endlich auch im eigenen Hause Geltung verschaffen. Solange beispielsweise die EG an den europäischen Agrarmarktordnungen festhält, ist es wenig erfolgversprechend, die Entwicklungsländer von der Ineffizienz einer interventionistischen Rohstoffpolitik überzeugen zu wollen.

2. Der Nord-Süd-Handel: Präferenzregelungen für Entwicklungsländer oder Stärkung der allgemeinen GATT-Regeln?

Nicht nur im Bereich der Rohstoffe, sondern auch beim Handel mit verarbeiteten Produkten zwischen dem Süden und dem Norden sind die Industrieländer mit Zugeständnissen dort recht zurückhaltend, wo es ordnungspolitisch unbedenklich und entwicklungspolitisch sogar höchst erwünscht wäre. Auch hier gilt, daß die fehlende Realisierung einer freihändlerischen Alternative die wirtschaftlichen Beziehungen zwischen Industrie- und Entwicklungsländern unnötigerweise und zum Schaden aller verschlechtert. Dies mag zunächst nicht einleuchten, haben doch die wichtigsten Industriestaaten seit Beginn der siebziger Jahre den Marktzugang für verarbeitete Erzeugnisse aus der Dritten Welt erleichtert, indem sie einseitige Zollpräferenzen gewähren; sie haben damit der Forderung nach ungleicher Behandlung ungleicher Handelspartner zumindest teilweise Rechnung getragen. Für Entwicklungsländer gelten inzwischen auch andere Sonderregelungen im Rahmen des GATT, vor

¹⁵⁾ Zur Darstellung und Bewertung der bereits existierenden Systeme kompensatorischer Finanzierung vgl. J. B. Donges (Anm. 11); Peter Nunnenkamp, Die rohstoffpolitischen Forderungen der Entwicklungsländer im Rahmen einer Neuen Weltwirtschaftsordnung: Ausweg oder Irrweg? Referat für die Studententagung „Dritte Welt im Unterricht der Sekundarstufe II“ des Oberstufen-Kollegs an der Universität Bielefeld, Mai 1986 (unveröffentlichtes Manuskript).

allem in bezug auf Exportsubventionen und Importrestriktionen¹⁶⁾.

Die den Entwicklungsländern eingeräumten Vorteile sind jedoch „eng begrenzt, ja mitunter kleinlich, und alles andere als klar definiert“¹⁷⁾. Eine kritische Bewertung der allgemeinen Zollpräferenzen am Beispiel der Europäischen Gemeinschaft zeigt, daß sie die Industriegüterexporte aus Entwicklungsländern nicht so stimuliert haben, wie es von diesen erhofft wurde¹⁸⁾. Das Präferenzschema ist sehr kompliziert und von diskretionärem Charakter, so daß alle Handelspartner mit hohen Informations- und Unsicherheitskosten belastet werden. Es ist gekennzeichnet durch vielfältige produkt- und länderspezifische Höchstgrenzen, restriktive Ursprungsregeln, die die internationale Arbeitsteilung behindern, und Ad-hoc-Entscheidungen über den Präferenzstatus eines Gutes. Überdies findet sich im Präferenzsystem die allgemeine Tendenz der EG-Handelspolitik wieder, nämlich selektiv einzelne Länder zu diskriminieren: Lieferstarke Entwicklungsländer werden behindert, „um innerhalb des zollfreien Importvolumens, in das sich alle Begünstigten teilen müssen, weniger lieferstarken Entwicklungsländern ein ‚Stück vom Kuchen‘ zu garantieren“¹⁹⁾.

Derartige Verteilungsziele entwerfen den ökonomischen Nutzen des Präferenzsystems erheblich. Handelsumlenkung statt Handelsschaffung steht im Vordergrund. Die besonders armen Länder konnten überdies von den Präferenzen kaum profitieren, weil ihre Exportengpässe weniger auf der Nachfrage- als vielmehr auf der Angebotsseite liegen. Gegenüber angebotsstarken Entwicklungsländern hingegen meint man, Schutzinteressen heimischer Anbieter geltend machen zu müssen. Bei diesen Ländern werden die Zollpräferenzen häufig an Gegenleistungen geknüpft. Allerdings wird von Schwellenländern nicht etwa verlangt, daß auch diese ihre Binnenmärkte öffnen, wie es klassischen GATT-Regeln entspräche und wie es ökonomisch sinnvoll wäre, weil sich gezeigt hat, daß es gerade

Entwicklungsländer mit relativ offenen Märkten waren, die international wettbewerbsfähig geworden sind. Vielmehr werden die Präferenzen an die Bereitschaft der angebotsstarken Länder gekoppelt, ihre Exporte in die Industriestaaten „freiwillig“ einzuschränken. „Rechnet man beide Aspekte – Zugeständnisse und ‚freiwillige‘ Beschränkung – gegeneinander auf, so ist es nicht wahrscheinlich, daß die Entwicklungsländer die Gewinner sein werden.“²⁰⁾ Dies gilt um so mehr, als Zollpräferenzen wegen des bereits niedrigen Zollniveaus zum „Nebenkriegsschauplatz“ im Kampf um den Marktzugang geworden sind.

Im Bereich nicht-tarifärer Hemmnisse zeigen sich die Industrieländer weniger nachgiebig. Der gezielte Protektionismus hat hier trotz gegenteiliger Beteuerungen weiter zugenommen²¹⁾. Neben „freiwilligen“ Exportselbstbeschränkungsabkommen mit besonders wettbewerbsfähigen Schwellenländern und der „Ordnung“ vor allem der Agrar-, Textil- und Stahlmärkte umfaßt der nicht-tarifäre Protektionismus der Industrieländer wert- oder mengenmäßige Importkontingente, Anti-Dumping-Klagen gegen angebotsstarke Länder wie Brasilien, Südkorea und Taiwan, dauerhafte Subventionen an notleidende heimische Industrien (vor allem im Schiffbau, im Energiebereich und in der Stahlindustrie) sowie zahlreiche versteckte Maßnahmen wie technische Normen, Verbraucherschutzbestimmungen und diskriminierende Zollabfertigerungsverfahren. Der Protektionismus ist teilweise sozialpolitisch verbrämter Natur, indem auf ausbeuterische und menschenunwürdige Arbeitsbedingungen in den vielgeschmähten Niedriglohnländern verwiesen wird. Dies scheint jedoch hauptsächlich ein Vorwand zu sein, wettbewerbsfähige Länder mit hochelastischem Arbeitsangebot vom eigenen Markt fernzuhalten; denn am wirksamsten helfen könnte man den niedrig entlohnerten Arbeitskräften und den noch viel stärker benachteiligten Arbeitssuchenden in der Dritten Welt, indem man

¹⁶⁾ Einzelheiten hierzu finden sich in: Bernd Stecher, Zum Stand der internationalen Handelspolitik nach der Tokiorunde, Kieler Diskussionsbeiträge, Nr. 69, Kiel 1980; vgl. auch „Entwicklungsländer von vielen GATT-Pflichten befreit“, in: Nachrichten für Außenhandel vom 2. April 1986.

¹⁷⁾ Juergen B. Donges, Neue Wege im Verhältnis zu den Entwicklungsländern, in: Herbert Giersch (Hrsg.), Wie es zu schaffen ist. Agenda für die deutsche Wirtschaftspolitik, Stuttgart 1983, S. 71.

¹⁸⁾ Vgl. Rolf J. Langhammer, Die Allgemeinen Zollpräferenzen der Europäischen Gemeinschaft für Entwicklungsländer: Fehlschlag oder Erfolg? Eine kritische Bewertung der ersten Dekade, Kieler Diskussionsbeiträge, Nr. 95, Kiel 1983.

¹⁹⁾ R. J. Langhammer/B. Stecher (Anm. 2), S. 94.

²⁰⁾ R. J. Langhammer/B. Stecher (Anm. 2), S. 95.

²¹⁾ Obwohl verschiedene Schätzungen über die quantitative Bedeutung nicht-tarifärer Importbarrieren zu unterschiedlichen Ergebnissen kommen, scheint sicher, daß mindestens ein Fünftel der von Entwicklungsländern ausgeführten Industriegüter in den wichtigsten Exportmärkten des Nordens derartigen Beschränkungen unterliegen; vgl. die Übersicht in Siegfried Schultz, Neuer Protektionismus: Formen und Folgen im industriellen Bereich, in: Konjunkturpolitik, 31 (1985) 3, insbes. S. 196 ff.; siehe auch Wirtschaftswoche vom 10. Mai 1985, S. 16. Wahrscheinlich dürfte die Bedeutung nicht-tarifärer Hemmnisse hiermit sogar erheblich unterschätzt werden, da in der Regel nur bestimmte Formen berücksichtigt werden. Überdies stützen sich die Schätzungen zumeist auf die tatsächlich erfolgten Ausfuhren, die um so geringer sind, je wirksamer die Importrestriktionen sind.

ihnen erlaubte, einen möglichst großen Teil ihrer Produktion abzusetzen. Die Nachfrage nach Arbeit stiege dadurch. Der nicht-tarifäre Protektionismus ist oftmals gezielt gegen einzelne Länder gerichtet. Damit wird eines der Prinzipien der internationalen Handelsordnung, der Grundsatz der Nichtdiskriminierung, zunehmend ausgehöhlt. Insbesondere Entwicklungsländer sind hiervon betroffen, weil sie als die schwächeren Handelspartner im allgemeinen kaum in der Lage sind, sich mit wirksamen Gegenmaßnahmen gegen den selektiven Protektionismus der Industrieländer zu wehren.

Dies deutet darauf hin, daß den Entwicklungsländern mehr mit einer Rückbesinnung auf die klassischen GATT-Prinzipien geholfen wäre als mit Präferenzregelungen, deren ökonomische Wirksamkeit zweifelhaft ist. Hierzu gehört zunächst, daß Sektoren, die von der Handelsliberalisierung bisher weitgehend ausgenommen blieben, in der im September 1986 in Punta del Este (Uruguay) beschlossenen neuen Liberalisierungsrunde im Rahmen des GATT vorrangig behandelt werden. Im für viele Entwicklungsländer wichtigen Agrarbereich ist insbesondere von der EG eine zweigleisige Liberalisierungsstrategie zu verlangen. Zum einen müssen importbeschränkende Maßnahmen abgebaut werden, damit wettbewerbsfähige Entwicklungsländer auf dem Gemeinsamen Markt verstärkt Fuß fassen können. Zum anderen dürfen strukturelle Produktionsüberschüsse, hervorgerufen durch die EG-Politik garantierter Mindestpreise, nicht länger subventioniert in den Weltmarkt geschleust werden. Diese Praxis senkt das Weltmarktpreisniveau künstlich und verursacht Instabilitäten auf den Weltagarmärkten, so daß landwirtschaftliche Investitionen in der Dritten Welt entmutigt werden.

Im industriellen Bereich geht es vorrangig darum, daß keine neuen nicht-tarifären Importbeschränkungen eingeführt und die bestehenden Hemmnisse gelockert werden. Als erster Schritt muß das in Punta del Este beschlossene Stillhalteabkommen besser definiert und strikt eingehalten werden. Besonders wichtig ist es, dem GATT-Prinzip der Nichtdiskriminierung wieder Geltung zu verschaffen. Für die Handelsliberalisierung muß überdies ein verbindlicher und konkreter Fahrplan festgelegt werden, so daß bei allen Handelspartnern Planungssicherheit geschaffen wird. Dies würde dem verbreiteten Exportpessimismus in der Dritten Welt entgegenwirken, neue Wachstumschancen bieten und Verschuldungskrisen entschärfen. Ohne Zweifel würde die Handelsliberalisierung im industriellen Bereich zunächst hauptsächlich den Schwellenländern mit dem entsprechenden Angebotspotential zugute kommen. Indirekt würden sich jedoch auch für die wirtschaftlich rückständigen

Entwicklungsländer bessere Absatzchancen bieten, weil die fortgeschrittenen Länder sich zunehmend auf anspruchsvollere Industriegüter konzentrieren könnten und Standortvorteile bei relativ einfachen und arbeitsintensiven Produkten schneller auf ärmere Länder übergängen.

Ein effizienteres Spezialisierungsmuster innerhalb der heterogenen Gruppe der Entwicklungsländer würde die vergleichsweise armen Dritte-Welt-Staaten besonders dann begünstigen, wenn die Schwellenländer stärker den generellen GATT-Pflichten unterworfen würden. Der Protektionismus vieler Schwellenländer richtet sich nämlich nicht nur gegen Industriestaaten, sondern ebenfalls gegen andere Entwicklungsländer. Die Forderung nach Liberalisierung sollte sich darum auch an die fortgeschrittenen Entwicklungsländer richten, zumal sie hiervon selbst profitieren könnten. Die Inanspruchnahme der GATT-Sonderregelungen für Entwicklungsländer in bezug auf Importrestriktionen für sogenannte „infant industries“ hat häufig der Wettbewerbsfähigkeit solcher Industrien geschadet, die auf überbewertete Vorleistungen von geschützten Branchen angewiesen waren. Dies gilt nicht nur für industrielle Vorlieferungen, sondern häufig auch für Dienstleistungen, die folgerichtig einen weiteren Schwerpunkt in der Uruguay-Runde des GATT bilden sollten²²⁾.

3. Ausländische Direktinvestitionen und Industrialisierung: Geplanter versus unreglementierter Strukturwandel

Das Verlangen insbesondere der Vereinigten Staaten, Auslandsinvestitionen im Rahmen des GATT gegen willkürliche Enteignungen u. ä. zu sichern, stößt in noch stärkerem Maße auf den Widerstand einiger Entwicklungsländer als die Einbeziehung des Dienstleistungsbereichs. Vielerorts wird dies als unzulässiger Eingriff in nationale Souveränitätsrechte betrachtet. Hier offenbart sich einer der vielen Widersprüche im Forderungskatalog der Dritten Welt nach einer Neuen Weltwirtschaftsordnung: Wie soll der Anteil der Entwicklungsländer an der Weltindustrieproduktion — wie es verlangt wird — auf 25 v. H. im Jahre 2000 gesteigert werden, wenn die ausländischen Direktinvestitionen, die hierzu erforderlich sind, offenen oder verschleierte Enteignungsrisiken ausgesetzt werden?

²²⁾ Länder wie Brasilien und Indien, die sich lange dagegen gesträubt hatten, über den Dienstleistungsbereich im Rahmen des GATT zu beraten, haben ihren Widerstand im September 1986 in Uruguay schließlich mit der Maßgabe aufgegeben, daß in einem getrennten Sonderausschuß verhandelt wird.

Wie beim internationalen Handel von Gütern und Dienstleistungen läßt sich auch für internationale Kapitalbewegungen zeigen, daß kapalexportierende wie kapitalimportierende Länder Wohlfahrtsgewinne erzielen können, die Verteilung der Gewinne aber nicht gleichmäßig sein muß²³). An zwei typischen Konfliktfeldern zwischen ausländischen Investoren und den Gastländern in der Dritten Welt wird deutlich, daß es die Entwicklungsländer zumindest teilweise selbst in der Hand haben, in welchem Maße sie profitieren. Zum einen wird oft beklagt, daß multinationale Unternehmen, die in Entwicklungsländern tätig sind, weniger exportieren, als es die Regierungen der Gastländer wegen der vorherrschenden Devisenknappheit wünschen. Zum zweiten beschwert man sich darüber, daß die ausländischen Investoren sich großenteils im Gastland finanzieren, statt die nationalen Investitionsmittel zu ergänzen, indem sie Kapital importieren. In beiden Fällen ist es weniger Ausdruck der Willkür multinationaler Unternehmen, sondern Konsequenz wirtschaftspolitischer Fehlentwicklungen im Gastland, wenn die Zielvorstellungen der Entwicklungsländer nicht zufriedenstellend erfüllt werden. Häufig verhindert eine exportdiskriminierende Handels- und Wechselkurspolitik, daß die Unternehmen stärker auf Exporte setzen, und subventionierte Kreditkosten und Höchstzinsvorschriften auf den nationalen Kapitalmärkten in der Dritten Welt bewirken, daß die heimischen Zinssätze unter den Weltmarktzinsen liegen.

Viele Entwicklungsländer vertrauen nicht auf die Anreizfunktion stetiger und effizienzfördernder Wirtschaftspolitiken für ausländische Direktinvestitionen. Vor allem dort, wo hohe Unsicherheiten über den zu erwartenden Kurs herrschen, ergibt sich leicht ein *circulus vitiosus*: Um dringend benötigte ausländische Investoren anzulocken, werden diesen Privilegien eingeräumt, die bald für Spannungen im Inland sorgen. Wollen sich die als Ausbeuter angeklagten Unternehmen daraufhin wieder zurückziehen, wird ihnen auch dies verübelt, da Neu- und Ersatzinvestitionen unterbleiben und die Repatriierung von Gewinnen angestrebt wird. Die Regierungen der Gastländer greifen dann oft reglementierend in den Kapitaltransfer ein, was nicht selten eine schleichende Kapitalentwertung bewirkt. „Unternehmen, die Anlaß haben, einen solchen Prozeß zu antizipieren, werden von vornherein nur solche Investitionen vornehmen, die sich in einer überschaubar kurzen Periode auszahlen. Dann sind die Gewinne pro Jahr so hoch, daß der Vorwurf der Ausbeutung noch näher liegt.“²⁴)

²³) Vgl. J. B. Donges (Anm. 7), S. 129 ff.

²⁴) H. Giersch (Anm. 9), S. 6.

Es hilft den Entwicklungsländern wenig, angesichts der beklagten einseitigen Verteilung der Wohlfahrtsgewinne aus ausländischen Direktinvestitionen auf internationale Rechtsnormen und Verhaltenskodices für multinationale Unternehmen zu drängen, die von der materiellen Ungleichheit der Wirtschaftspartner ausgehen, und internationale Schiedsverfahren abzulehnen, die Arme und Reiche nicht systematisch unterschiedlichen Regeln unterwerfen. Ausländische Investitionen lassen sich nicht erzwingen. Darüber kann auch nicht das sogenannte Lima-Ziel der UNIDO hinwegtäuschen, mit dem der Norden aufgefordert wird, der Dritten Welt bis zum Jahre 2000 einen Anteil von 25 v. H. an der Weltindustrieproduktion einzuräumen.

Ohne Zweifel müssen die Chancen der Entwicklungsländer verbessert werden, in der industriellen Produktion eine größere Rolle zu spielen. Es macht aber wenig Sinn, das zukünftige internationale Spezialisierungsmuster — wie gefordert — im voraus zu planen und über die regionale Verteilung der Industriestruktur auf Regierungsebene im Nord-Süd-Dialog zu entscheiden. Auch hier dominiert wieder das Umverteilungsziel, mit der wahrscheinlichen Konsequenz, daß das Wachstumsziel für alle Beteiligten beeinträchtigt wird. Eine internationale Lenkung von Investitionen droht Produktivkräfte an Standorte zu binden, die in den entsprechenden Produktionen nicht wettbewerbsfähig sind. Ebenso wenig ist es allerdings zu leugnen, daß das gegenwärtig zu beobachtende Ausmaß und die Geschwindigkeit der Verlagerung von Industrien aus dem Norden in den Süden unzureichend ist und gesamtwirtschaftliche Kosten in Industrie- und Entwicklungsländern verursacht. Von den Ländern der Dritten Welt kann nicht erwartet werden, daß diese auf einen weltweiten Strukturwandel vertrauen, der durch Marktvorgänge gesteuert wird, wenn die Industrieländer diesen ihrerseits durch behördliche Eingriffe behindern und verlangsamen. Der Norden muß zum eigenen Nutzen wie zu dem der Dritten Welt aufhören, Branchen mittels permanenter Subventionen und sonstiger Schutzmaßnahmen vom Strukturwandel auszunehmen. Wenn Entwicklungsländer zunehmend Standortvorteile beispielsweise in der Textilindustrie, im Schiffbau und in der Stahlindustrie erlangen, dürfen der Verlagerung dieser Industrien keine dauerhaften Hindernisse in den Weg gelegt werden. Es wird dann leichter sein, die Entwicklungsländer davon zu überzeugen, daß sie zu einem gewissen Grade den Schlüssel für das Tempo ihrer Industrialisierung in den eigenen Händen halten.

Das weite Feld hausgemachter Entwicklungshemmnisse in der Dritten Welt kann hier nicht

näher behandelt werden²⁵). Nur soviel sei gesagt: Eine dauerhaft angelegte wachstumsträchtige Wirtschaftspolitik würde auch bei ausländischen Investoren Vertrauen schaffen und Auslandskapital anlocken. Auf administrative Willkür könnte dann verzichtet werden. Statt dessen sollten für alle Länder offene Klubs entstehen, in denen eindeutige Normen über Auslandsinvestitionen gelten, die die Gefahr von Willkür weitestgehend ausschalten und die Frage der Entschädigung bei politisch motivierten Enteignungen klar regeln. Dieser Ansatz ist Second-best-Lösungen vorzuziehen, die, wie beispielsweise die von der Weltbank ins Spiel gebrachte „Multilateral Investment Guarantee Agency“ (MIGA), eine staatlich subventionierte Versicherung politischer Investitionsrisiken vorsehen²⁶).

4. Entwicklungshilfe zwischen Anspruch und Wirklichkeit

Die Direktinvestitionen ausländischer Unternehmen in der Dritten Welt waren in der Vergangenheit sehr stark auf eine kleine Gruppe von Gastländern konzentriert. Dies dürfte sich kurzfristig selbst bei durchgreifenden Korrekturen hausgemachter Entwicklungshemmnisse nicht entscheidend ändern. Viele Entwicklungsländer bleiben auf andere Finanzierungsquellen angewiesen; insbesondere für die ärmsten unter ihnen kommt wegen unzureichender Kreditwürdigkeit auf den privaten Kapitalmärkten hauptsächlich die öffentliche Entwicklungshilfe in Frage. Es verwundert deshalb nicht, daß angesichts verbreiteter Finanzierungs- und Schuldenprobleme auch in den ärmeren Entwicklungsländern (vor allem in Afrika) nach quantitativ verstärkter und qualitativ verbesserter staatlicher Hilfe aus dem Norden gerufen wird. Vorrangig wird von den Industrieländern gefordert²⁷):

- sich bindend auf die Erfüllung des 0,7 v. H.-Ziels (Anteil der öffentlichen Entwicklungshilfe am Sozialprodukt der Geberstaaten) zu verpflichten,
- die Hilfe an die ärmsten Entwicklungsländer zu verdoppeln und mindestens 0,15 v. H. des Sozialprodukts für diese Staatengruppe aufzubringen,

²⁵) Vgl. hierzu ausführlich R. J. Langhammer/B. Stecher (Anm. 2), S. 81 ff.

²⁶) Zu den Nachteilen öffentlicher, multilateraler Investitions Garantien vgl. die umfassende Analyse der MIGA, in: Roland Vaubel, The International Organizations and the International Debt Problem: The Next Steps, in: The Report of the Technical Committee of the Global Economic Action Institute, New York 1985, insbes. S. 28 ff.

²⁷) Vgl. beispielsweise W. Brandt, Hilfe in der Weltkrise (Anm. 1), S. 153.

– den am wenigsten entwickelten Staaten der Dritten Welt alle Rückzahlungen auf öffentliche Entwicklungskredite zu erlassen,

– verstärkt auf Programmkredite zu setzen und auch die Finanzierung von Projektkosten in Landeswährung zu übernehmen,

– die Wirksamkeit von Entwicklungshilfe durch eine bessere Koordinierung der verschiedenen Geber zu erhöhen.

Diesem Forderungskatalog steht in jüngster Zeit eine wachsende Skepsis gegenüber, ob die Entwicklungshilfe die in sie gesetzten Erwartungen erfüllt hat bzw. überhaupt erfüllen kann. Die noch in den siebziger Jahren kaum bestrittene Auffassung, daß die Kluft im Entwicklungsstand zwischen den Industriestaaten und der Dritten Welt durch finanzielle und technische Unterstützung der wohlhabenden Länder entscheidend verringert werden könne, wird immer häufiger angezweifelt²⁸). In vielen Ländern stellt nicht Kapitalmangel den zentralen Engpaß dar; vielmehr verhindern entwicklungs-hemmende Sozialstrukturen und ungeeignete wirtschaftspolitische Rahmenbedingungen, daß die Hilfe effizient absorbiert werden kann. Überdies kann Entwicklungshilfe dazu führen, daß Eigenanstrengungen sich nicht mehr lohnen oder als verzichtbar angesehen werden. Die anfängliche Unterstützung erzeugt dann immer neue Hilfsbedürftigkeit („Samariter-Dilemma“ der Geber).

Empirische Untersuchungen bestärken eher die Zweifel daran, daß die Entwicklungshilfe den gestellten Ansprüchen in der Vergangenheit gerecht geworden ist²⁹). Die eigenen Sparanstrengungen der begünstigten Staaten wurden häufig entmündigt. Wachstumseffekte blieben vor allem dort aus, wo sie – wie in Schwarzafrika – am dringendsten erforderlich gewesen wären. Eine quantitative Steigerung der Hilfeleistungen allein ist vor diesem Hintergrund nicht erfolgversprechend. Ob qualitative Maßnahmen bessere Ergebnisse bewirken, ist gegenwärtig schlecht zu beurteilen. Die Geberländer versichern zwar, aus Fehlern der Vergangenheit gelernt zu haben; es sollen hauptsächlich die ärmsten Empfänger gefördert werden, die Hilfe soll

²⁸) Vgl. Peter Nunnenkamp, Entwicklungshilfe auf dem Prüfstand, in: Die internationale Politik 1983–1984, Jahrbücher des Forschungsinstituts der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik, München 1986, S. 1–14, und die dort angegebene Literatur.

²⁹) Zu den ökonomischen Wirkungen der Entwicklungshilfe vgl. Jamuna P. Agarwal/Martin Dippl/Hans H. Glismann, Wirkungen der Entwicklungshilfe. Bestandsaufnahme und Überprüfung für die zweite Entwicklungsdekade, Forschungsberichte des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit, Band 50, Köln 1984, und die dort angegebene umfangreiche Literatur.

verstärkt Grundbedürfnisse der Bevölkerung in der Dritten Welt befriedigen, und die industrielle Förderung soll in zunehmenden Maße durch eine Unterstützung von kleineren Handwerks- und Landwirtschaftsprojekten ergänzt werden³⁰⁾. Diese Vorhaben sind bisher allenfalls in Ansätzen verwirklicht worden³¹⁾. In bezug auf das Grundbedürfnis wird in einer Studie sogar ein „vernichtende(s) Urteil über die Effizienz der Entwicklungshilfe“³²⁾ gefällt, weil die empirische Analyse keinen positiven Einfluß der Auslandshilfe erbrachte.

Den zweifelhaften Qualitätsverbesserungen stehen überdies eindeutige Qualitätsverschlechterungen gegenüber. So wurde in der jüngeren Vergangenheit die Gewährung von Unterstützung wieder stärker an den Bezug von Waren und Dienstleistungen aus dem jeweiligen Geberland gekoppelt³³⁾. Die Lieferbindung reduziert den realen Wert der Hilfe für die Empfänger beträchtlich, weil es diesen verwehrt wird, die jeweils günstigsten Bezugsquellen zu benutzen. Die Politisierung der Entwicklungshilfe äußert sich aber nicht nur in der wachsenden Betonung eigener Beschäftigungsinteressen durch die Geberländer. Hinzu kommt, daß die Vergabe zunehmend unter außenpolitischen Gesichtspunkten zu erfolgen scheint. Hauptsächlich in den Vereinigten Staaten wird immer nachhaltiger gefordert, die Entwicklungshilfepolitik in die Ost-West-Auseinandersetzung einzubeziehen.

All dies macht deutlich, daß auch bei der öffentlichen Entwicklungshilfe als grundsätzlich offenem (direktem) Transfer auf Empfänger- und auf Geberseite Vorkehrungen getroffen werden müssen, die für Effizienz und Wirksamkeit sorgen; dies gilt, obwohl offene gegenüber versteckten Transfers den prinzipiellen Vorteil haben, daß sie die Gefahr schwerwiegender Fehlallokationen von Faktoren und daraus resultierender Verzerrungen in der Produktionsstruktur der Empfängerstaaten vermindern, Übertragungsverluste leichter in Grenzen halten und zudem ungewollte Verteilungs-

effekte wie die Begünstigung bereits fortgeschrittener Länder vermeiden können. Die Industrieländer können die Wirksamkeit ihrer Hilfe erhöhen, indem sie über die angekündigten Qualitätsverbesserungen hinaus

— vorrangig kurzfristige Katastrophenhilfe statt permanenter Unterstützung gewähren, um dem „Samariter-Dilemma“ möglichst aus dem Wege zu gehen,

— allgemeine Mittel statt bestimmter Sachleistungen transferieren, da insbesondere dauerhafte Gütertransfers die Produktionsanreize für nationale Anbieter schwächen,

— die Rolle privater Organisationen sowohl auf der Geber- als auch auf der Empfängerseite stärken, um bürokratische Übertragungsverluste zu begrenzen und um zu erleichtern, daß die bedürftigen Bevölkerungskreise tatsächlich erreicht werden,

— dazu beitragen, daß hausgemachte Entwicklungshemmnisse in der Dritten Welt behoben werden, damit die Auslandshilfe nicht in ein Faß ohne Boden fällt.

Die zentrale Bedeutung der heimischen Wirtschaftspolitik in den Empfängerstaaten für die Wirksamkeit der externen Hilfe schreibt jedoch den Entwicklungsländern selbst die Hauptverantwortung dafür zu, ob es in Zukunft doch noch gelingen wird, dem bisher weitgehend verfehlten Anspruch der Hilfe gerecht zu werden, nämlich wichtige Anstöße zu einer eigenständigen Entwicklung zu geben.

5. Internationale Verschuldung: Ist es Zeit für einen Schuldenerlaß?

Eine ebenso wichtige Rolle kommt der in den Entwicklungsländern verfolgten Wirtschaftspolitik im Rahmen des internationalen Schuldenproblems vieler Dritte-Welt-Staaten zu, was bei der Analyse der Entstehung und Überwindung von Verschuldungskrisen lange verkannt worden ist. Letzteres konnte zunächst kaum überraschen, stand doch angesichts akuter Gefahren für das weltweite Finanzsystem das kurzfristige Krisenmanagement im Vordergrund. Durch schnelle Rettungsaktionen und vielfältige Umschuldungsabkommen ist jedoch lediglich Zeit erkaufte worden. Eine dauerhafte Lösung der Probleme vieler Entwicklungsländer, ihre Auslandsverbindlichkeiten termingerecht zu bedienen, steht weiter aus, obwohl die Verschuldungsfrage die wirtschaftlichen Beziehungen zwischen Industrie- und Entwicklungsländern nunmehr seit Jahren entscheidend prägt und alle anderen Konfliktfelder in den Hintergrund gedrängt hat. Hochverschuldete Staaten des Südens betrachten

³⁰⁾ Für die Bundesrepublik vgl. Deutscher Bundestag, Sechster Bericht zur Entwicklungspolitik der Bundesregierung, 10. Wahlperiode, Drucksache 10/3028, Bonn 1985, insbes. S. 35.

³¹⁾ Zu den Einzelheiten vgl. P. Nunnenkamp (Anm. 28), S. 2 ff.

³²⁾ J. P. Agarwal/M. Dippl/H. H. Glismann (Anm. 29), S. 115.

³³⁾ Auch die Bundesregierung achtet verstärkt auf die Beschäftigungswirksamkeit ihrer Hilfe in der Bundesrepublik; kritische Bewertungen dieser Politik finden sich bei Dieter Schumacher, Lieferbindung taugt nicht zur Steigerung der Beschäftigung, in: Entwicklung und Zusammenarbeit, 26 (1985) 2, S. 8—10; Herbert Wilkens, Deutsche Entwicklungshilfe im internationalen Vergleich — Überdurchschnittliche Qualität gefährdet, in: DIW-Wochenbericht, 52 (1985), S. 255—262.

eine Schuldenerleichterung als Voraussetzung für wirtschaftliche Fortschritte in anderen Bereichen und beklagen die angeblich untragbare Situation eines Nettokapitaltransfers aus der Dritten Welt in die Industrieländer³⁴⁾. Industrieländer sorgen sich weiterhin um die Stabilität des internationalen Finanzsystems und fürchten bei mangelndem Entgegenkommen ihrerseits, daß immer mehr Schuldner einseitig den Schuldendienst einstellen. Der Druck auf die Gläubiger, Konzessionen zu machen, wird durch die Behauptung verstärkt, daß „zwischen der Verbesserung unserer sozialökonomischen Situation einerseits und der Misere der Entwicklungsländer andererseits . . . ein unmittelbarer elementarer Zusammenhang besteht“³⁵⁾; so ziehe der Norden erheblichen Nutzen aus dem Verfall vieler Rohstoffpreise, der dem Süden verschärfte Verschuldungsprobleme beschere³⁶⁾.

Auch in der aktuellen Diskussion über mögliche Wege aus dem Verschuldungsdilemma dominiert weiterhin das Kurieren an Symptomen; eine längerfristig wirksame Ursachentherapie wird trotz gegenteiliger Beteuerungen immer noch nicht in Angriff genommen. Statt wirtschaftlich effizienter Lösungen werden „politische Lösungen“ gefordert, die die volkswirtschaftlichen Kosten eines verstärkten staatlichen Engagements außer acht lassen und die — sofern sie von Repräsentanten der Industrieländer stammen — häufig recht eigennützig sind, der Dritten Welt dagegen eher schaden als nützen. So lag das Hauptmotiv des sogenannten Baker-Plans, nach dem sowohl die westlichen Geschäftsbanken als auch die internationalen Entwicklungshilfeorganisationen einer Reihe von Problem-

schuldern neue Kredite einräumen sollen³⁷⁾, in der Sorge des amerikanischen Finanzministers um die finanzielle Stabilität der US-Banken angesichts deren hohen Verletzlichkeit gegenüber Zahlungsausfällen in Lateinamerika begründet³⁸⁾. Politische Initiativen aus dem amerikanischen Kongreß (z. B. der Bradley-Plan), die auf einen partiellen Schuldenerlaß zielen, beruhen vor allem auf der trügerischen Annahme, auf diese Weise ließen sich die Export- und Beschäftigungsaussichten der Vereinigten Staaten nachhaltig verbessern³⁹⁾.

Volkswirtschaftliche Kosten drohen zum einen, wenn die Regierungen der Industrieländer die Geschäftsbanken drängen, ihre wohlbegründete Zurückhaltung aufzugeben und den wichtigsten Problemschuldnern neue Kredite zu gewähren. Falls Banken wegen dieser offiziell veranlaßten Engagements später in Schwierigkeiten geraten, kann staatliche Hilfe kaum ausgeschlagen werden. Dies beschwört schwerwiegende „moral hazard“-Probleme herauf; mit anderen Worten: Die leichtfertige Kreditvergabe der siebziger Jahre könnte sich wiederholen. Eine Strategie, wie sie der Baker-Plan vorsieht, kann sogar zusätzliche Verschuldungsprobleme auslösen, da viele hochverschuldete Länder in der Dritten Welt diskriminiert werden, die sich bisher erfolgreich bemüht haben, ihre Auslandsverbindlichkeiten termingerecht zu bedienen. Ihr Wille zur Selbsthilfe wird geschwächt, wenn Länder, die ihre Zahlungsschwierigkeiten nachweislich weitgehend selbst verursacht haben, eine bevorzugte Stellung in bezug auf Neukredite eingeräumt wird.

Ähnlich problematische Kapitalfehlallokationen sind zum anderen zu erwarten, wenn internationale Organisationen wie die Weltbank ihre Kreditvergabe zum Beispiel an die lateinamerikanischen Problemschuldner ausweiten, die in ihrer wirtschaftlichen Entwicklung überwiegend schon recht fortgeschritten sind. Insbesondere die ärmsten Länder, die traditionell sehr stark auf Kapitalimporte aus öffentlichen Quellen angewiesen sind, müssen dann befürchten, daß sich für sie die Schwierigkeiten verschärfen, in ausreichendem Maße Kapitalzufuhren zu erhalten.

Die volkswirtschaftlichen Kosten würden noch steigen, wenn — wie es immer stärker gefordert wird —

³⁴⁾ Weil bei anhaltend hohem Zinsendienst der Nettokreditzufluß aus den Industrieländern praktisch zum Erliegen kam, mußten die lateinamerikanischen Staaten im Zeitraum 1983—1986 einen Nettotransfer in Höhe von ca. 120 Milliarden US-Dollar an die Gläubiger leisten. Diese Umkehr der Kapitalströme ist allerdings erst dann als Anzeichen für ein Versagen der internationalen Kapitalmärkte zu werten, wenn sie dauerhaft ist. Kurzfristig können derartige Nettotransfers als notwendige Investitionen der Schuldnerländer in die Wiederherstellung der verlorenen internationalen Kreditwürdigkeit angesehen werden; vgl. Willem H. Buiter/T. N. Srinivasan, Rewarding the Profligate and Punishing the Prudent and Poor: Some Recent Proposals for Debt Relief, in: *World Development*, 15 (1987) 3, insbes. S. 414.

³⁵⁾ Wilhelm Nölling, Plädoyer für eine politische Lösung: Den Entwicklungsländern darf der Geldhahn nicht zugehört werden, in: *Die Zeit* vom 27. März 1987, S. 47.

³⁶⁾ Diese Argumentation, die sich nicht zuletzt auf die Ölpreisentwicklung stützt, vernachlässigt, daß niedrigere Rohstoffpreise es auch allen von Rohstoffimporten abhängigen Entwicklungsländern erleichtern, ihre Auslandsschulden zu bedienen; überdies haben insbesondere die jetzt benachteiligten Ölexporture früher von sehr hohen Exportpreisen profitiert und gehörten teilweise trotzdem kurze Zeit später zu den Problemfällen.

³⁷⁾ Eine umfassende Analyse des Baker-Plans findet sich in Peter Nunnenkamp, *Das internationale Schuldenproblem: Ein Fall für die Regierungen der Gläubigerländer?*, Kieler Diskussionsbeiträge, Nr. 117, Kiel 1986.

³⁸⁾ Vgl. W. H. Buiter/T. N. Srinivasan (Anm. 34), S. 416.

³⁹⁾ Vgl. die kritische Einschätzung in: *LDC Debt: Debt Relief or Market Solutions?*, in: Morgan Guaranty Trust Company of New York, *World Financial Markets*, September 1986, insbes. S. 1 und S. 10.

über eine Neukreditgewährung gemäß dem Baker-Plan hinaus ein Erlaß von Zins- und Amortisationszahlungen für Altschulden der Hauptschuldnerländer ins Auge gefaßt würde. Ein Schuldenerlaß würde die Anreize für „moral hazard“ bei den Schuldnerländern verstärken, insbesondere wenn nicht berücksichtigt wird, ob Rückzahlungsprobleme selbst verschuldet oder durch unvorhersehbare externe Einflüsse verursacht worden sind. Forderungen nach einem „Vergleich“ nach dem Muster des Londoner Schuldenabkommens von 1953 und einem Marshall-Plan für Lateinamerika, die eine Parallele zur Überwindung des deutschen Nachkriegsschuldenproblems ziehen, übersehen, daß die wirtschaftspolitischen Grundvoraussetzungen für den Erfolg einer derartigen Strategie damals – im Gegensatz zur heutigen Situation der meisten Problemländer – gegeben waren. Die Bereitschaft und Fähigkeit zum wirtschaftlichen Wiederaufbau stand damals außer Frage, während heute viele lateinamerikanische Staaten wenig Bereitschaft zeigen, von ökonomischem Mißmanagement auf eine effizienzfördernde und wachstumsträchtige Wirtschaftspolitik umzuschalten. Vor allem solchen Ländern, die auf freiwillige Neukredite der Geschäftsbanken hoffen, wäre mit einer politisch vereinbarten Schuldenstreichung wenig gedient. Die Banken würden sich voraussichtlich auf Jahre hinaus von Ländern fernhalten, die diesen Weg beschreiten oder sich einer von Schuldnerseite einseitig deklarierten Verweigerungshaltung anschließen⁴⁰⁾.

Von den westlichen Privatbanken kann nur erwartet werden, daß sie ihre Rolle bei der Überwindung

von Verschuldungskrisen spielen und freiwillig Neukredite gewähren, wenn mittelfristig gute Chancen auf eine Besserung der wirtschaftlichen Lage in den heutigen Problemländern bestehen. Eine Ursachentherapie ist deshalb unverzichtbar. Es gibt kein globales Verschuldungsproblem der Dritten Welt. Es sind zuallererst die Länder mit schwerwiegenden Schuldendienstschwierigkeiten, die die Lehren aus den wirtschaftspolitischen Fehlentwicklungen der Vergangenheit ziehen müssen⁴¹⁾. Sie müssen erkennen, warum die bisherigen Anpassungsversuche weitgehend gescheitert sind. Vor allem in Lateinamerika sind falsche, weil auf kurzfristige Zahlungsbilanzeffekte ausgerichtete Schwerpunkte gesetzt worden. Drastische Importkürzungen haben Wachstumschancen zunichte gemacht, statt neue zu eröffnen. Die Beschränkung der inländischen Absorption hat hauptsächlich die Investitionen getroffen, so daß die erforderliche Umstrukturierung der nationalen Volkswirtschaften erheblich erschwert wurde.

Für die Industrieländer gilt es ebenso, schmerzhaft Anpassungsprozesse endlich in Gang zu setzen. Auch bei der Überwindung von Schuldendienstschwierigkeiten hilft es den Entwicklungsländern am meisten, wenn sie offene Märkte vorfinden. Der Norden sollte die Transferprobleme des Südens lindern, indem er verstärkte Exporte der Schuldnerländer zuläßt. Ferner kann durch eine Reduktion hoher staatlicher Budgetdefizite (insbesondere in den Vereinigten Staaten) Druck auf die internationalen Zinssätze ausgeübt und so für eine marktgerechte Senkung der Schuldendienstbelastungen von Entwicklungsländern gesorgt werden.

IV. Stärkung der wirtschaftlichen Beziehungen zwischen Industrie- und Entwicklungsländern: Beachtenswerte Grundsätze und wenig verheißungsvolle Alternativen

Die Dritte Welt ist mit einiger Berechtigung mit den bisherigen Ergebnissen der Nord-Süd-Verhandlungen unzufrieden, wenn auch aus den falschen Gründen. Die Industrieländer haben es versäumt, den dirigistischen Vorstellungen einer Neuen Weltwirtschaftsordnung die Alternative der Rückbesinnung auf freihändlerische Grundsätze zum Nutzen aller glaubhaft entgegenzusetzen. Die Entwick-

lungsländer haben sich deshalb in zunehmendem Maße darauf verlegt, die wirtschaftlichen Beziehungen untereinander zu intensivieren. Ein verstärkter Süd-Süd-Handel könnte durchaus Vorreiterfunktion haben, wenn er der Welthandelsordnung neue Impulse in Richtung stabiler, transparenter und liberaler Regeln gäbe. Die Entwicklungsländer müßten sich als Gruppe auf eine

⁴⁰⁾ Vgl. z. B. World Financial Markets (Anm. 39), S. 7 und S. 10; H. Robert Heller, The Debt Crisis and the Future of International Bank Lending, Referat, gehalten auf der Annual Convention of the American Economic Association, New Orleans, 29. Dezember 1986 (unveröff. Manuskript), S. 4.

⁴¹⁾ Die wichtigsten Ansatzpunkte für wirtschaftspolitische Reformen finden sich in Ulrich Hiemenz, Strategien zur Vermeidung neuer Verschuldungskrisen: Anpassungsmaßnahmen der Schuldnerländer, Referat, gehalten beim Malenter Symposium V „Die internationale Verschuldungskrise: Ursachen, Auswirkungen, Lösungsperspektiven“, Malente, 11.–13. November 1985 (im Druck).

bedingte Meistbegünstigung einigen, also nach dem Prinzip offener Klubs Hemmnisse untereinander mit der Maßgabe abbauen, daß auch Industrieländer davon profitieren dürfen, wenn diese ihrerseits Hemmnisse gegenüber der Dritten Welt beseitigen⁴²⁾.

Die gegenwärtig verfolgte Strategie der Entwicklungsländer verspricht jedoch wenig Hoffnung, daß es zu einer bedingten Meistbegünstigung und einer Liberalisierungswelle in der Dritten Welt kommt. Viele Entwicklungsländer wollen weiterhin wirtschaftliche „Abhängigkeiten“ vermeiden und streben eher ein gemeinsames Abkoppeln vom Norden an. Sie setzen auf den dauerhaften Ausschluß der Industrieländer von Liberalisierungsvereinbarungen, also auf Diskriminierung und Marktsegmentierung. Das internationale Handelssystem wird weiter fragmentiert, weil derjenige, der Präferenzen erhalten will, gegen die Senkung von Meistbegünstigungszöllen im Rahmen multilateraler Liberalisierungsrunden votieren wird. Überdies rechtfertigen die bisherigen Liberalisierungsansätze zwischen Entwicklungsländern wenig Optimismus⁴³⁾. Der propagierten größeren Solidarität untereinander widerspricht es, daß Entwicklungsländer aller Erfahrung nach nicht weniger zurückhaltend sind als Industrieländer, wenn es um den Abbau des Importschutzes für heimische Branchen geht. Die Handelspolitik vieler Entwicklungsländer ist zudem noch weniger stabil und vorhersehbar als die von Industriestaaten, so daß der Süd-Süd-Handel besonders hohen Unsicherheiten ausgesetzt ist. Der weltwirtschaftliche Strukturwandel stockt auch auf der Ebene der Entwicklungsländer, obwohl aufgrund des ausgeprägten Entwicklungsgefälles innerhalb der Dritten Welt ein großes Potential wachstumsträchtiger Verlagerungen von Industrien besteht. Es ist wenig wahrscheinlich, daß der Süd-Süd-Handel auf absehbare Zeit zum tragenden Element der dringend benötigten Entwicklungsländerexporte wird.

Zum Ausbau der wirtschaftlichen Beziehungen zu den Industrieländern scheint es in näherer Zukunft keine Alternative, sondern allenfalls Ergänzungen zu geben. Die obigen Überlegungen zu den wichtigsten Konfliktfeldern im Nord-Süd-Dialog zeigen einige Grundsätze auf, die von beiden Seiten beachtet werden müßten, um zu beiderseitig befriedigenden Ergebnissen zu kommen. Dies gilt zum Beispiel für die Verstärkung der Wirtschaftspolitik. Obwohl

die Entwicklungsländer hier, wie erwähnt, eher einen Nachholbedarf aufweisen, dessen Abbau zum Beispiel im Bereich der ausländischen Direktinvestitionen viele Probleme beheben könnte, sollten von den Industrieländern (weitere) Vorleistungen erbracht werden. Dies würde ihre Glaubwürdigkeit im Nord-Süd-Dialog stärken, weil die weiterhin krasse Diskrepanz zwischen den verbal gepriesenen wirtschaftspolitischen Prinzipien und dem tatsächlichen Handeln verringert würde. Eine stetige Wirtschaftspolitik der Industriestaaten erhöht die Planungssicherheit der Dritten Welt in bezug auf ihre Export- und Industrialisierungsbemühungen und schafft Anreize für eine solide Politik im Bereich der Auslandsschulden.

Vorleistungen der Industrieländer sind auch bei der Liberalisierung des Außenhandels gefragt. Eine Verminderung des Schutzes für nicht wettbewerbsfähige Branchen kann kurzfristig erhebliche Anpassungslasten verursachen. Es kann von relativ armen Volkswirtschaften nicht erwartet werden, daß sie bereit sind, Anpassungslasten zu tragen, wenn die reichen Länder vergleichbare Lasten für sich als unzumutbar ablehnen. Eine durchgreifende Handelsliberalisierung ist ein wesentliches Element einer wirksamen Ursachentherapie in mehreren Problembereichen. Sie ist geeignet, die Rohstoffabhängigkeit von Entwicklungsländern zu vermindern, ausländische Direktinvestitionen anzuregen und die Überwindung von Verschuldungskrisen zu erleichtern.

Die ökonomische Kosten-Nutzen-Abwägung zeigt in allen wichtigen Konfliktfeldern, daß Ursachentherapien dem bloßen Kurieren an Symptomen überlegen sind. Auch die Entwicklungsländer sollten deshalb verstärkt dazu übergehen, ihre Märkte zu öffnen, statt sie behördlich zu „ordnen“, was ihnen angesichts der vielversprechenden Erfahrungen einer Reihe weltmarktorientierter Dritte-Welt-Staaten nicht allzu schwerfallen sollte. Wie schnell und wie reibungslos der Prozeß des „Weiterreichens“ von Branchen von den reichsten bis zu den ärmsten Staaten abläuft und wie stark gerade die ärmsten Länder an ihm teilhaben, hängt auch von den Entwicklungsländern selbst ab⁴⁴⁾. Der Norden sollte dem Süden großzügige, offene Transfers als Preis für die Öffnung der Märkte und des Verzichts auf — durch hohe Übertragungsverluste gekennzeichnete — versteckte Transfers anbieten.

Die Liberalisierung des Welthandels muß schließlich durch die Freizügigkeit des internationalen Kapitalverkehrs ergänzt werden. So wie im Handel

⁴²⁾ Vgl. Rolf J. Langhammer/Dean Spinanger, Wirtschaftliche Zusammenarbeit zwischen den Entwicklungsländern. Chancen und Risiken, Tübingen 1984, insbes. S. 101 ff.

⁴³⁾ Vgl. R. J. Langhammer/B. Stecher (Anm. 2), S. 96 ff.

⁴⁴⁾ Vgl. R. J. Langhammer/B. Stecher (Anm. 2), S. 132.

die Meistbegünstigung dem Bilateralismus vorzuziehen ist, so ist im Finanzbereich Multilateralität statt Diskriminierung gefragt. Dies bedeutet zum Beispiel im Bereich der Auslandsverschuldung, daß Entwicklungsländer mit selbstverursachten Zahlungsproblemen nicht auf Kosten von Schuldern belohnt werden dürfen, die sich trotz hoher Aus-

landsverbindlichkeiten erfolgreich bemüht haben, Schuldendienstschwierigkeiten zu vermeiden. Für ausländische Direktinvestitionen bedeutet es, daß offene Klubs mit gemeinsamen Regeln für den Kapitalverkehr untereinander zweiseitigen Kapitalchutzabkommen, die Dritte benachteiligen und Transparenz verringern, vorzuziehen sind.

Technologietransfer deutscher Unternehmen in Entwicklungsländer

I. Der Technologietransfer in die Entwicklungsländer

1. Die Nachfrage der Entwicklungsländer nach Know-how

Die Entwicklungsländer haben ein unmittelbares Interesse an dem Import von Know-how, das zur Herstellung von Gütern und zur Belieferung mit Dienstleistungen aller Art erforderlich ist. Internationale Organisationen, Wissenschaftler und Repräsentanten von verschiedenen Entwicklungsländern weisen auf eine „technologische Lücke“ hin¹⁾:

– Mehr als 90 % aller Forschungsausgaben in der Welt entfallen auf Industrieländer; etwa 80 % der Wissenschaftler und Ingenieure, die sich mit Forschung und Entwicklung befassen, arbeiten in Industrieländern²⁾.

– Solange – wie bisher – Forschung und Entwicklung in den Ländern der Dritten Welt sich nur selten mit deren spezifischen Problemen befassen, ist dort die Bereitschaft gering, Ressourcen für Innovationen in größerem Umfang aufzubringen.

– Die Umsetzung von wissenschaftlichen und technologischen Neuerungen wird erschwert durch den Mangel an Kapital und an ausgebildeten Arbeitskräften; die Wirtschaftspolitik vieler Entwicklungsländer begünstigt nicht Investitionen in den technischen Fortschritt.

Welche Technologien die Entwicklungsländer einführen, bestimmt sich üblicherweise nach der Ausstattung mit Produktionsfaktoren, nach der Größe des Binnenmarktes, nach den Märkten, die vorzugsweise beliefert werden, sowie nach den politischen und sozialen Rahmenbedingungen. Verschiedene Studien lassen eine grobe Klassifizierung zu:

– Schwellenländer und mehrere OPEC-Länder weisen ein großes Kapitalangebot, einen hohen Industrialisierungsgrad, eine breite Rohstoffbasis

sowie aufnahmefähige Binnen- und Exportmärkte auf. Wirtschaft und Gesellschaft setzen auf Modernisierung von Unternehmen durch technischen Fortschritt. Angestrebt wird ein Technologietransfer zur Importsubstitution, die in eine Exportausweitung und -vertiefung überleitet. Zu diesem Zweck werden moderne, leistungsfähige Technologien nachgefragt, die weitgehend in den Industrieländern angewendet werden.

– Technologien, die ausschließlich das Exportangebot verbessern und erweitern, werden von Ländern mit guter Kapitalausstattung, einem hohen Industrialisierungsgrad mit kleinen Binnenmärkten und starker Ausfuhrabhängigkeit gesucht. Auch hier streben Wirtschaft und Gesellschaft eine Modernisierung an, wie z. B. Taiwan, Hongkong, Singapur oder Südkorea.

– Für die Belieferung des Weltmarktes notwendiges Know-how wollen die vom technischen Leistungsstand her fortgeschrittenen Entwicklungsländer in der Kategorie der mittleren Einkommen erwerben.

– Völlig anders fällt die Nachfrage in den ärmsten Ländern aus. Wegen des geringen Kapitalangebots, des niedrigen Industrialisierungsgrades, der begrenzt aufnahmefähigen Binnenmärkte und der traditionell orientierten Leitbilder für Wirtschaft und Gesellschaft konzentriert sich das Interesse auf Technologien, mit denen die Produktionsstruktur in ländlichen Gebieten und in einheimischen Klein- und Mittelbetrieben verbessert werden kann³⁾.

In jedem Fall wollen die Abnehmer ausgereifte, zuverlässige und wirtschaftliche Verfahren einsetzen

¹⁾ Vgl. C. Dahmann/L. Westphal, Der Technologietransfer. Probleme der Entwicklungsländer bei dem Erwerb von technologischen Fähigkeiten, in: Finanzierung und Entwicklung, 20 (1983) 4, S. 6.

²⁾ Vgl. UNESCO, Statistical Yearbook, Paris, verschiedene Jahrgänge.

³⁾ Vgl. H. Junghans, Strategieorientierte Kategorisierung von Entwicklungsländern als Voraussetzung für den Technologietransfer, Diss. FU Berlin 1983; OECD, The Impact of the Newly Industrializing Countries on Production and Trade in Manufactures, Paris 1979; Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit, Journalisten-Handbuch Entwicklungspolitik 1986, Bonn o. J., S. 262 ff.; W. C. Baum/S. M. Tolbert, Investing in Development. Lessons of World Experience, Washington 1985, S. 333.

zen. Der Erwerber will die Kosten für den Ankauf in kurzer Zeit decken⁴⁾. Darüber hinaus bevorzugen Regierungen Verfahren und Technologien mit oft nicht miteinander kompatiblen Zielsetzungen: Sichergestellt werden sollen positive Beschäftigungseffekte, der Anschluß an die neueste technologische Entwicklung, die Verwendung einheimischer Rohstoffe und Betriebsmittel, die Weiterentwicklung der vorhandenen Kenntnisse und die Verbesserung der Lebensbedingungen der Bevölkerung.

2. Das technologische Potential der deutschen Wirtschaft aus der Sicht der Entwicklungsländer

Für fast alle Entwicklungsländer bieten deutsche Unternehmen Güter und Dienstleistungen, die den Technologiebedarf decken können. Deutsche Betriebe weisen auf Grund ihrer intensiven Forschung und Entwicklung sowie ihrer durchweg hohen Außenhandelsintensität ein breit gestaffeltes, für den Benutzer leicht zugängliches Know-how auf.

2,7% des Bruttosozialprodukts wurden 1986 für Forschung und Entwicklung aufgewendet. Damit steht die Bundesrepublik Deutschland an dritter Stelle hinter den USA und Japan; im Vergleich zu den USA fällt der hohe Anteil ziviler Forschung auf. Rund 73% der Forschung werden in der Bundesrepublik Deutschland von Unternehmen finanziert; gleich hoch ist der Anteil in den USA, etwas geringer in Japan⁵⁾. Im abgelaufenen Jahr haben deutsche Unternehmen 53,9 Mrd. DM in Forschung und Entwicklung investiert. 130 000 Forscher wurden entsprechend der international üblichen Klassifikation gezählt. Die neueren Zahlen über das Verhalten der Betriebe lassen erwarten, daß sich dieser Trend fortsetzen wird⁶⁾.

⁴⁾ Vgl. G. Pommerening, Zukunftsmärkte des Maschinenbaus, in: VDMA e. V., Landesgruppe Nord, Zukunftsperspektiven des deutschen Maschinenbaus, Hamburg 1982, S. 64; A. Sell, Ressourcenallokation und Technologietransfer. Eine theoretische und empirische Analyse unter besonderer Berücksichtigung Lateinamerikas, München 1983, S. 233 ff.; R. Stobaugh/L. T. Wells, Jr., Technology Crossing Borders. The Choice, Transfer and Management of International Technology Flows, Boston 1984.

⁵⁾ Vgl. W. Gries, Forschung und Technologie. Ein Vergleich zwischen den USA, Japan und westeuropäischen Industriestaaten. Bei Aufgaben für die Forschung verhalten sich die Japaner wesentlich dynamischer als die Deutschen, in: Handelsblatt, Nr. 103, vom 1. Juni 1987.

⁶⁾ Vgl. o. V., Unternehmensinvestitionen. Stark umgeschichtet, in: iwd, Nr. 20, vom 14. Mai 1987, S. 4 f.; T. Nekker, Die Bundesrepublik Deutschland steht keinesfalls im technologischen Abseits, in: Handelsblatt, Nr. 101, vom 27. Mai 1987.

Wiederholt bestätigen Untersuchungen einen positiven Zusammenhang zwischen Exportintensität und Innovationsfähigkeit: Unter den deutschen Unternehmen dominieren bei der Ausfuhr Betriebe, die besonders viel für Forschung und Entwicklung aufwenden⁷⁾. Der Stahlbau, der Maschinenbau, der Fahrzeugbau und die allgemeine Datenverarbeitung führen — nach Branchen geordnet — in der Statistik der Ausgaben für technologische Entwicklung. Nutzen ziehen können auch die Länder der Dritten Welt von den vergleichsweise hohen Forschungs- und Entwicklungsinvestitionen der Elektrotechnik, der Feinmechanik und Optik. An dritter Stelle stehen die chemische Industrie und die Mineralölwirtschaft. Hier finden die Entwicklungsländer nicht nur Pharmazeutika, Düngemittel oder andere Betriebsmittel für den Einsatz im Gesundheitswesen und in der Landwirtschaft, sondern auch Produkte, die für den Industrialisierungsprozeß wichtig sind, wie z. B. Kunststoffe⁸⁾.

Die starke Auslandsabhängigkeit der deutschen Wirtschaft erklärt, daß deutsche Unternehmen ihr Know-how nicht nur im Inland verwenden. Wie nur wenige andere Industrieländer ist die Bundesrepublik Deutschland auf den Import von Rohstoffen angewiesen; der inländische Bedarf wird kaum durch die eigenen Ressourcen gedeckt⁹⁾. Für viele produzierende Unternehmen ist der deutsche Binnenmarkt zu eng. Über den Export lassen sich die vorhandenen Kapazitäten so auslasten, daß die Vorteile der Kostendegression genutzt werden können. Deutsche Unternehmen zeigen ein starkes Beharrungsvermögen auf Auslandsmärkten; einmal bezogene Positionen werden im Interesse einer langfristigen Marktsicherung gepflegt, auch bei kurzfristigen wirtschaftlichen Rückschlägen. Die Entscheidung, neue Märkte in aufstrebenden Gebieten zu erschließen, erfolgt in langfristig vorbereiteten und sorgfältig durchgeführten Maßnahmen. Die Präsenz auf ausländischen Absatzgebieten wird als eine Investition in die Zukunft der Unternehmen verstanden: Voraussetzung für einen

⁷⁾ Vgl. H. Körner, Forschung und Entwicklung in der Hamburger Wirtschaft. Schriftenreihe der Behörde für Wirtschaft, Verkehr und Landwirtschaft der Freien und Hansestadt Hamburg, Nr. 14, Hamburg 1978; B. Engels, Hamburgs außenwirtschaftliche Struktur und Grundprobleme der Wirtschaftsbeziehungen zu den Ländern Afrikas, Asiens und Lateinamerikas sowie des Nahen und Mittleren Ostens, Weltwirtschaft und internationale Beziehungen, Sonderdrucke — Neue Folge 6 —, Hamburg 1983.

⁸⁾ Vgl. Der Bundesminister für Forschung und Technologie, Faktenbericht 1986 zum Bundesbericht Forschung, Bonn 1986, S. 41.

⁹⁾ Vgl. A. Köhler, Konturen deutscher Rohstoffpolitik. Beiträge zur Wirtschafts- und Sozialpolitik. Institut der deutschen Wirtschaft, 113, Köln 1983.

solchen Schritt sind ausreichende Gewinnerwartungen und die Verwirklichung unternehmerischer Ziele; beides wiederum ist ohne eine — ebenfalls aufwendige — kontinuierliche Betreuung der Kunden nicht möglich. Ein rasches Umschwenken von einem Markt auf den anderen würde nicht nur die hohen Markteintrittskosten zu einer Fehlinvestition werden lassen. Gestört würde auch das Ansehen bei den Partnern, die eine langfristige Zusammenarbeit erwarten.

Deutsche Unternehmen stehen auf allen Märkten in Konkurrenz zu den Unternehmen in anderen Industrieländern. Wirtschaftsfachleute und Unternehmen attestieren der deutschen Wirtschaft eine vergleichsweise gute Position. Die Struktur des Warenangebots, die Qualität bei Fertigung, die Kundenbetreuung, die zeitgerechte und vertrags-treue Abwicklung der Aufträge sowie die Bereitschaft, neben den vereinbarten Leistungen Ausbildung und Beratung anzubieten, gelten als Pluspunkte im internationalen Wettbewerb. Gefährlich sind für die deutschen Unternehmen die Eingriffe in den freien Welthandel sowie die Kaufkraftverluste in wichtigen Abnehmerländern¹⁰⁾.

Seit längerer Zeit erweisen sich vor allem die Schwellenländer als ernst zu nehmende Konkurrenten der deutschen Wirtschaft. Unternehmen in die-

sen Staaten stellen einerseits technisch leistungsfähige, finanziell gut ausgestattete Kunden für den deutschen Maschinen- und Anlagenbau dar; die dort später hergestellten Produkte verdrängen andererseits andere deutsche Betriebe von ihren angestammten Absatzgebieten in den Entwicklungsländern und auf dem Weltmarkt. In dieser Weise vollzieht sich ein Strukturwandel zwischen Industrie- und Entwicklungsländern, der — wenn er nicht durch äußere Eingriffe gestört wird — allen beteiligten Staaten Vollbeschäftigung, Wachstum und preisgünstige Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen verspricht. Die deutsche Wirtschaft ist deshalb im eigenen Interesse gut beraten, sich auf die Herausforderungen durch die Schwellenländer einzustellen; diese sollten ihrerseits im Gegenzug ihre protektionistische Handelspolitik aufgeben, mit der sie sich gegen Importe aus den Industrieländern abzuschirmen versuchen. Allenfalls eine weltweite „positive“, zeitlich begrenzte Anpassungspolitik ist im gegenseitigen Interesse zu vertreten. Davon sind jedoch die meisten Schwellenländer noch weit entfernt; die Industrieländer — und darunter auch die Bundesrepublik Deutschland als Mitglied der Europäischen Gemeinschaften — müssen sich den Vorwurf gefallen lassen, den Handlungsspielraum zugunsten der Einfuhren aus Schwellenländern noch nicht vollständig ausgeschöpft zu haben¹¹⁾.

II. Formen und Inhalte des Technologietransfers deutscher Unternehmen in Entwicklungsländer

1. Formen der kommerziellen Zusammenarbeit

Üblicherweise erfolgt der Technologietransfer in Verbindung mit

- der Aus- und Einfuhr von Gütern,
- den Direktinvestitionen,
- der Überlassung von Patent- und Know-how-Lizenzen,
- der Vereinbarung von Dienstleistungsverträgen sowie mit nicht-kapitalmäßigen Beteiligungen¹²⁾.

¹⁰⁾ Vgl. u. a. D. Keschull, Reaktionen und Perspektiven, in: L. Späth/H. Dräger (Hrsg.), Der Welthandel morgen. Konsequenzen für entwickelte und unterentwickelte Länder, Band 8, Bonn 1984, S. 113 ff.; OECD, Costs and Benefits of Protection, Paris 1985.

¹¹⁾ Vgl. o. V., Positive Anpassungspolitik. Strukturanpassung durch Marktwirtschaft, BMWi Studien-Reihe 42, Bonn 1984, S. 192 ff.

¹²⁾ Vgl. u. a. K. W. Menck, Technologietransfer in Entwicklungsländer. Der Beitrag deutscher Unternehmen,

Diese hier getrennten Formen des Technologietransfers fallen oft in verschiedenen Kombinationen an, je nach den Zielen und den Ressourcen der beteiligten Unternehmen. Das Leistungsangebot ändert sich im Zeitablauf unter dem Einfluß der sich schnell wandelnden Bedingungen in den Entwicklungsländern und der wechselnden Anforderungen an das deutsche Unternehmen.

Hamburg 1981, S. 20 f.; W. Hillebrand, Wirtschaftspolitischer Handlungsbedarf zur Stabilisierung und Fortentwicklung der Süd-Beziehungen der Bundesrepublik Deutschland, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE), Berlin 1983, S. 32 ff.; O. Börsen/H.-H. Glismann/E.-J. Horn, Der Technologietransfer zwischen den USA und der Bundesrepublik, Kieler Studien 192, Tübingen 1985, S. 1 ff.; C. Bergmann/H. E. Grundmann, Interdependenzen zwischen Industrie- und Entwicklungsländern, Wissenschaftliche Schriftenreihe des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit, Band 34, Baden-Baden 1980.

2. Technologietransfer und Außenhandel

Der Handel mit Gütern und Dienstleistungen vermittelt in vielfältiger Weise den Entwicklungsländern Know-how. Der Empfänger erwirbt mit den Produkten und anderen erworbenen Leistungen die darin enthaltene Technologie. Hinzu kommen Beratung hinsichtlich der bestmöglichen Anwendung, Wartung und Pflege sowie die Ausbildung der Personen, die Maschinen und Anlagen künftig bedienen sollen, oder — vor allem bei Konsumgütern — die Schulung des Personals der Reparatur- und Ersatzteildienste. Die Lieferanten verfolgen damit die Absicht, den guten Ruf ihres Produktes zu wahren, indem Stillstandzeiten aufgrund ungenügender Erfahrung der Empfänger oder unzureichender Betreuung durch den Lieferanten vermieden werden. Gerade beim Export in die Entwicklungsländer sind die Zusatzleistungen zu einem unverzichtbaren Instrument geworden, um sich gegen billigere Angebote von Konkurrenten, die weit weniger Service bieten, durchzusetzen¹³⁾.

Weiter geht der Transfer von Wissen, wenn die Kunden oder die Regierungen des importierenden Landes verlangen, daß Zulieferungen aus dem Empfängerland verwendet werden müssen. Damit wird die Absicht verbunden, die Devisenausgaben möglichst gering zu halten, im Inland Arbeitsplätze und Einkommen zu schaffen und Know-how für die Produktion in Zulieferindustrien durch die Zusammenarbeit mit ausländischen Unternehmen zu erwerben. Lieferanten in den Industrieländern müssen dafür Zeichnungen, Arbeitsanleitungen und andere verfahrensbezogene Kenntnisse an einheimische Unterauftragnehmer weitergeben. Bei Bedarf werden Ingenieure, Techniker und Facharbeiter entsandt, die die betreffenden Betriebe in den Entwicklungsländern bei der Arbeitsvorbereitung und -durchführung unterstützen. Das wird oft unabweisbar, um die geforderten technischen Normen einzuhalten und die Zulieferungen mit den Leistungen der deutschen Unternehmen kompatibel zu machen¹⁴⁾.

Derartige Leistungen sind häufig mit erheblichem finanziellem und technischem Aufwand verbunden,

¹³⁾ Vgl. H. Meffert/J. Althans, Internationales Marketing, Stuttgart u. a. 1982, S. 28; E. Batzer/E. Greipl/H. Laumer, Der deutsche Ein- und Ausfuhrhandel im Entwicklungsländergeschäft. Aktivitäten, entwicklungsfördernde Leistungen, Schwierigkeiten, Schriftenreihe des IFO-Instituts für Wirtschaftsforschung, Nr. 76, München 1971.

¹⁴⁾ Vgl. u. a. R. Osterkamp, Die Investitionsgüterindustrie: Ein Wachstumsmotor für die Dritte Welt? Zur industrialisierungsstrategischen Bedeutung der Investitionsgüterindustrie in Entwicklungsländern, ifo-Studien zur Entwicklungsforschung, München u. a. 1986.

ohne daß sichergestellt wird, wie die Kosten gedeckt werden. Hinzu kommen Risiken aufgrund von Lieferungsverzögerungen, schlechter Ausführung von Arbeiten oder mangelnder Präzision. Diese Engpässe zu überwinden, stellt hohe Anforderungen an die Unternehmen aus Industrieländern. Die Bereitschaft, derartige — oft den betrieblichen Rahmen übersteigende — Dienstleistungen zu erbringen, wird auch dadurch beeinträchtigt, daß die dafür entstehenden Kosten nicht oder nur teilweise gedeckt werden. Dagegen anzugehen, fällt den einzelnen Unternehmen erfahrungsgemäß schwer. Denn die Auftragserteilung ist üblicherweise an die Zusage gebunden, einheimische Unterlieferanten hinzuzuziehen. Anderenfalls erhalten Konkurrenten den Zuschlag¹⁵⁾.

Für den Technologietransfer deutscher Unternehmen in Entwicklungsländer sind Exporte und Importe von großer Bedeutung. Im Jahre 1986 wurden Waren im Wert von 52,5 Mrd. DM in die Entwicklungsländer ausgeführt, rund 9,9 % aller Ausfuhr. Davon entfielen auf die Schwellenländer 14,7 Mrd. DM, die OPEC-Staaten bezogen Güter für 19,5 Mrd. DM, die ärmsten Entwicklungsländer für 1,2 Mrd. DM. Insgesamt haben die Exporte in die Entwicklungsländer seit 1981 eine rückläufige Tendenz: 1981 wurden mit 70 Mrd. DM oder einem Anteil von 19,9 % der beste Wert für den Zeitraum seit 1970 erreicht¹⁶⁾. Die Schwellenländer haben seither ihre Position gehalten, während die Exporte in die OPEC-Staaten u. a. aufgrund der rückläufigen Deviseneinnahmen sichtbar zurückgingen¹⁷⁾.

Aufgrund unzureichender Absorptionsfähigkeit und schlechter Nachfrage zeigten die Ausfuhr in die ärmsten Entwicklungsländer keine Zuwachsraten.

Die Entwicklungsländer stellen eine wichtige Abnehmergruppe vor allem für den Maschinenbau dar. Der Verkauf von Großanlagen ist vom Umfang

¹⁵⁾ Vgl. u. a. International Bank for Reconstruction and Development, International Development Association, International Subcontracting Bank Staff Working Paper No. 181, May 1974; B. Günter, Local Content — eine Herausforderung für das internationale Marketing, in: Marketing, 7 (1985) 4, S. 263 ff.

¹⁶⁾ Berechnung nach Statistisches Bundesamt, Fachserie 7, Reihe 5.1, Außenhandel mit verschiedenen Entwicklungsländern. Als Schwellenländer gelten Hongkong, Südkorea, Taiwan, Singapur, Argentinien, Brasilien und Mexiko. Die List der ärmsten Entwicklungsländer entspricht der in den Vereinten Nationen üblichen Klassifizierung.

¹⁷⁾ Vgl. u. a. J. A. Emery/N. A. Graham/M. F. Oppenheimer in association with R. Ferguson/D. Ruskti, Technology Trade with the Middle East. Boulder-London 1986; Deutsche Bundesbank, Geschäftsbericht der Deutschen Bundesbank für das Jahr 1986, o. O., o. J., S. 197.

her bemerkenswert¹⁸⁾. Diese Erzeugnisse decken vor allem den Technologiebedarf in den fortgeschrittenen Entwicklungsländern, deren außenwirtschaftliche und binnenwirtschaftliche Lage die Lieferung technologieintensiver Güter begünstigen.

Aus der Sicht der Unternehmen und Regierungen in den Entwicklungsländern empfiehlt sich diese Form des Technologietransfers, um das benötigte Know-how zu den besten Konditionen zu erhalten. Die Abhängigkeit von einzelnen Partnern wird gering gehalten, und dies erhält dem Kunden den Verhandlungsspielraum, um seine Preisforderungen durchzusetzen. Zusammenarbeit ist allerdings auf die Frist in den einzelnen Verträgen begrenzt; eine darüber hinausgehende Verpflichtung an den Lieferanten läßt sich kaum durchsetzen, es sei denn gegen zusätzliche Entgelte. Wenn eine längerfristige Kooperation angestrebt wird, müssen andere Formen des Technologietransfers zum Zuge kommen.

Deutschen Unternehmen dient der Technologietransfer als Instrument, um Marktanteile zu gewinnen und zu sichern. Dadurch wird es möglich, die Auslastung der Anlagen und den Beschäftigungsstand in den Betrieben zu sichern. Das Ansehen ist bei den Kunden um so größer, je mehr es gelingt, auf deren Wünsche einzugehen. Dabei maßen sich deutsche Lieferanten keine besondere Kompetenz an, den Entwicklungsländern ausschließlich moderne oder einfache Technologien zuzudiktieren. Besonders deutlich ausgeprägt ist die Bereitschaft zu Produktmodifikationen entsprechend der Kundenwünsche in den Entwicklungsländern bei deutschen mittelständischen Betrieben; sie sind oft noch handwerklich organisiert und haben sich auf die Einzelfertigung oder die Herstellung in kleineren Serien spezialisiert¹⁹⁾.

Auch von Einfuhren aus Entwicklungsländern können Technologietransferprozesse ausgehen. Lieferanten von Halb- und Fertigwaren erhalten von ihren deutschen Kunden Kenntnisse über die Produktionsverfahren und Standards, die den Absatz der Produkte sicherstellen sollen. Bei Rohstoffen wird das Know-how über die Verarbeitung und die Vorbereitung der Lieferungen vermittelt, um eine schnelle und preisgünstige Weiterverwendung zu gewährleisten. Deutsche Unternehmen haben sich an dem Technologietransfer in Entwicklungsländer

vorzugsweise in Verbindung mit dem Rohstoffbezug beteiligt. Die Schwellenländer sind auch in jüngster Zeit mit Halb- und Fertigwaren auf dem deutschen Markt vertreten. Der größte Teil der Lieferungen aus den Entwicklungsländern entfällt nach wie vor auf Rohstoffe.

1986 haben beispielsweise die Entwicklungsländer Waren in die Bundesrepublik Deutschland mit einem Wert von 52,9 Mrd. DM eingeführt; das sind rund 12,8% aller Einfuhren. Davon entfallen auf die Schwellenländer 18,4 Mrd. DM oder 34,8% aller Bezüge aus den Entwicklungsländern. Aufgrund der Veränderungen des Wechselkurses der amerikanischen Währung und wegen des niedrigen Ölpreises betrug der Importwert aus den OPEC-Ländern nur 14,1 Mrd. DM oder 26,7%. Die ärmsten Entwicklungsländer verzeichnen einen leichten Rückgang mit 1,9 Mrd. DM oder 0,3%. 1985 haben die Entwicklungsländer mit einem Importvolumen von 71,6 Mrd. DM oder 15,4% an den Gesamtimporten den höchsten Wert seit 1970 erreicht. Einen vergleichbaren Wert gab es nur 1981²⁰⁾. Die Einfuhren zeigen aufgrund des hohen Rohstoffanteils und der zum Teil starken Preisschwankungen eine uneinheitliche Tendenz. Für den Technologietransfer in Verbindung mit Einfuhren ist darüber hinaus maßgeblich, daß die Importe von den in der Bundesrepublik Deutschland die Nachfrage bestimmenden Faktoren wie konjunktureller Verlauf, Zinsentwicklung und Wechselkursen abhängen.

In der Regel werden bei der Erschließung von Bezugsquellen nur die Kenntnisse vermittelt, die für die Bereitstellung der Zulieferungen benötigt werden. Dabei kann der Kreis der Auszubildenden aufgrund der üblicherweise starken, nicht kontrollierbaren Fluktuationen von Arbeitskräften in Entwicklungsländern üblicherweise nicht eng gezogen werden²¹⁾.

3. Direktinvestitionen und Vermittlung von Know-how

Einem mehr längerfristigen Technologietransfer dienen üblicherweise Direktinvestitionen deutscher Unternehmen in Entwicklungsländer. Private Kapitalanlagen gehen in der Regel mit der Vermittlung von Know-how einher. Technisches Wissen,

¹⁸⁾ Vgl. u. a. Arbeitsgemeinschaft Großanlagenbau im Verband Deutscher Maschinen- und Anlagenbau e. V. (VDMA), Lagebericht 1986, Frankfurt 1987, S. 11; o. V., Außenhandel. Wo „Made in Germany“ besonders zieht, in: iwd, Nr. 23, vom 4. Juni 1987.

¹⁹⁾ Vgl. K. W. Menck, Mittelstand und Entwicklungsländer. Erfahrungen mit dem Technologietransfer niedersächsischer Unternehmen, Hamburg 1986, S. 66 ff.

²⁰⁾ Berechnung nach Statistisches Bundesamt, Fachreihe 7, Reihe 5.1, Außenhandel mit verschiedenen Entwicklungsländern.

²¹⁾ Vgl. P. Geisler/M. Holthus/D. Orłowski/R. E. Schwarz, Der Beitrag privater deutscher Direktinvestitionen zur Ausbildung von Fach- und Führungskräften in Entwicklungsländern. Forschungsberichte des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit, Band 19, München u. a. 1981.

Managementkapazität, Hilfe beim Marketing, die Ausbildung von Arbeitskräften und die Beteiligung an der Nutzung von Innovationen bietet das kapitalgebende Unternehmen an, um eine möglichst hohe Rendite zu erwirtschaften²²⁾.

Für die deutschen Unternehmen sind Kapitalanlagen eine durchaus gebräuchliche Form, um Know-how an Betriebe in Entwicklungsländern weiterzugeben. Bis zum 31. Dezember 1986 haben deutsche Investoren etwa 28 Mrd. DM in Entwicklungsländern investiert. Das sind rund ein Drittel aller Auslandsinvestitionen. Prognosen für die nächsten Jahre lassen nicht allzu große Zuwachsraten erwarten. 1986 betragen die Nettotransferleistungen 682,6 Mio. DM bzw. 6,1 % aller Leistungen. Im Jahr davor war der Wert noch fast um die Hälfte niedriger. Damit deutet sich an, daß die Entwicklungsländer als Investitionsstandort an Attraktivität verlieren und eine durchgreifende Besserung nicht in Sicht ist.

Bedeutsam ist in diesem Zusammenhang, daß die vom Binnenmarkt, von der technischen Leistungsfähigkeit und von der Kapitalbildung her interessanten Schwellenländer immer mehr Kapitalanlagen auf sich konzentrieren. Ende 1986 errechnete sich hier ein Bestand von 11,4 Mrd. DM bzw. rund 40 % aller Direktinvestitionen in den Entwicklungsländern²³⁾.

Nicht nur das Verhalten deutscher Unternehmen bei Auslandsinvestitionen, sondern auch deren Wirkungen auf den technischen und wirtschaftlichen Fortschritt in den Entwicklungsländern sind Gegenstand einer ausführlichen Diskussion zwischen Wissenschaftlern, Unternehmern und Regierungsvertretern in Entwicklungsländern und in Industrieländern.

Die meisten Länder in der Dritten Welt verfolgen eine ambivalente Politik. Mit zahlreichen Vergünstigungen, vor allem in der Startphase, bemühen sie sich darum, ausländische Investoren anzulocken. Die Wirtschaftspolitik schafft jedoch durch kurzfristige Änderungen der Rahmendaten und durch Eingriffe in die betrieblichen Entscheidungen lang-

fristig ein sehr ungünstiges Investitionsklima, das einem Technologietransfer nicht zuträglich ist.

Bei internationalen Konferenzen werden jedoch die negativen Wirkungen in den Vordergrund gestellt. Kritiker befürchten beispielsweise, daß die ausländischen Unternehmen durch ihre technologische Überlegenheit und andere Wettbewerbsvorteile Klein- und Mittelbetriebe in den Entwicklungsländern verdrängen und damit das dort vorhandene Know-how zerstören. Unter diesen Umständen würde die Abhängigkeit von den Industrieländern zunehmen und die technologische Lücke ausgeweitet. Überwiegend würden in den Industrieländern übliche Produktionsverfahren in die Entwicklungsländer übertragen ohne Rücksicht auf die dort vorherrschenden Bedingungen²⁴⁾.

Untersuchungen bei deutschen Unternehmen zeigen ebenso wie Studien aus Entwicklungsländern, daß die pauschalen Vorwürfe in dieser Form nicht zutreffen. Tatsächlich hat es oft eine unternehmensbezogene Zusammenarbeit gegeben, bei der von Betrieben in Entwicklungsländern keinerlei Begrenzungen auferlegt wurden. Bei der Technologiewahl seien kapitalintensive Verfahren bevorzugt worden, weil dies mit den wirtschaftspolitischen Rahmenbedingungen am leichtesten vereinbar war. Zudem ließen sich oft aus technischen Gründen arbeitsintensive Verfahren nicht sinnvoll einsetzen.

In dem Streit über Technologietransfer durch Direktinvestitionen werden unterschiedliche theoretische Vorstellungen und oft nicht repräsentative Einzelbeispiele zugrunde gelegt. Eine umfassende, wertneutrale Beurteilung des Technologietransfers ist deshalb derzeit noch nicht möglich. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt läßt sich allenfalls festhalten, daß der Technologietransfer in dem Maße positiv ausfallen wird, in dem es den Entwicklungsländern gelingt, günstige Rahmenbedingungen zu schaffen und Direktinvestitionen ohne Zwang in die Wirtschaft des Gastlandes zu integrieren²⁵⁾.

4. Patent- und Know-how-Lizenzverträge

Rechtlich geschütztes Wissen sowie andere nicht frei verfügbare Kenntnisse werden durch Patent- und Know-how-Lizenzverträge Dritten zugänglich gemacht. Der Empfänger erhält das Recht, die ihm

²²⁾ Vgl. u. a. D. Keschull u. a., Wirkungen von Privatinvestitionen in Entwicklungsländern. Wissenschaftliche Sonderreihe beim Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit, Band 35, Baden-Baden 1980; B. H.-J. Kitterer/W. Hebing/B. Kumar/H. Steinmann/H. Wasner/H. Wilkens, Privatwirtschaftliche Kooperation mit Entwicklungsländern. Empfehlungen zur Gestaltung des Förderungsinstrumentariums, Forschungsberichte des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit, Band 40, München u. a. 1983.

²³⁾ Berechnungen nach Bundesministerium für Wirtschaft, Runderlaß betr. IV/1: Vermögensanlagen Ortsansässiger in fremden Wirtschaftsgebieten, in: Bundesanzeiger, verschiedene Ausgaben.

²⁴⁾ Vgl. United Nations Centre on Transnational Corporations, Transnational Corporations in World Development: Third Survey, New York 1985; W. Olle, New Forms of Foreign Investment in Developing Countries. Determinant Features, Characteristics and Prospects, in: Intereconomics, 18 (1983) 3, S. 191.

²⁵⁾ Vgl. u. a. J. C. Ingram, International Economics, New York u. a. 1983, S. 398 ff.

überlassenen Technologien nach Ablauf des Vertrages frei und ohne Kostenerstattung weiterzuverwenden²⁶⁾. Bei dem Transfer von patentgeschütztem Wissen und Know-how in die Entwicklungsländer wird in der Regel ein umfangreiches Leistungspaket angeboten. Beobachtungen bei deutschen Unternehmen zeigen, daß sie Fachwissen, qualifizierte Arbeitskräfte, Anlagen und Geräte bereitstellen, die erforderlich sind, um die erworbenen Kenntnisse umzusetzen. Große deutsche Unternehmen verbanden oft Lizenzverträge mit Direktinvestitionen, bei kleineren deutschen Betrieben sind Ausfuhren von Gütern und Dienstleistungen in Verbindung mit Vereinbarungen über eine Patent- und Know-how-Inanspruchnahme anzutreffen²⁷⁾.

Deutsche Unternehmen vermitteln Technologie über derartige Verträge in Entwicklungsländer in Ausnahmefällen²⁸⁾. Betrachtet man die Statistik der Einnahmen, so fällt auf, daß 1983 beispielsweise Erträge in Höhe von 184,8 Mio. DM erzielt wurden. Das entspricht einem Anteil von 14 % an den gesamten Erlösen²⁹⁾. Davon entfallen nach Berechnungen der Deutschen Bundesbank auf die Schwellenländer 58,0 Mio. DM und auf die OPEC-Staaten 22,3 Mio. DM.

Diese Verteilung zugunsten der fortgeschritteneren Entwicklungsländer überrascht nicht. Denn diese Staaten bieten mehr als andere Länder der Dritten Welt günstige Voraussetzungen für eine Zusammenarbeit über Patent- und Lizenzverträge. Sie erlauben es, schnell und flexibel an dem technischen Fortschritt der Industrieländer teilzuhaben.

Als nachteilig empfinden Unternehmen und Regierungen in den Schwellenländern, daß die Preise für

die Lizenzen ihrer Meinung nach oft überhöht sind. Die Eigentümer in den Industrieländern nutzen ihre starke Marktstellung und erteilen Auflagen hinsichtlich der Verwendung des Wissens und setzen die Gebühren ohne Rücksicht auf die finanzielle Belastbarkeit des Empfängers fest. Im Grunde scheint es vielen Entwicklungsländern angemessener, die Technologie kostenlos zu erhalten, denn Wissenschaft und Forschung werden als „freie“ Güter oder als „gemeinsames Erbe der Menschheit“ angesehen. Dieser Grundsatz müsse insbesondere auf die Entwicklungsländer angewendet werden, die ohne eigenes Verschulden den Anschluß an den technischen und wissenschaftlichen Fortschritt verloren hätten. Deshalb gäbe es auch keinen Grund, den Eigentümern Gebühren zu zahlen und deren Rechte zu schützen.

Wenn große deutsche Unternehmen reserviert Vorschlägen gegenüberstehen, das Netz von Patent- und Lizenznutzungsverträgen mit Unternehmen in Entwicklungsländern um jeden Preis auszuweiten, so liegt das nicht nur an den Forderungen der Entwicklungsländer. Etwas positiver sehen die kleinen und mittleren Unternehmen Vereinbarungen über die Nutzung von Patenten und Lizenzen. Diese Form der Zusammenarbeit erlaubt einen Technologietransfer, der wenig Kapital braucht und keine Erweiterungen der eigenen Kapazitäten zur Belieferung der oft als risikobelastet angesehenen Märkte in den Entwicklungsländern erfordert³⁰⁾.

Insgesamt verhalten sich alle Unternehmen eher abwartend. Zum einen erfüllen die in den Entwicklungsländern ansässigen Betriebe oft nicht die Mindestnormen für eine Kooperation³¹⁾. Der geringe Rechtsschutz und die durchweg restriktive Politik gegenüber dem Transfer von Gebühren verprellen darüber hinaus kooperationswillige Unternehmen. Ihnen leuchtet nicht ein, daß sie Technologie ohne eine ausreichende Kostendeckung vermitteln sollen. Dies gefährdet den Bestand der Betriebe und auch die technische Leistungsfähigkeit.

Ob die Höhe der Gebühren im Einzelfall den Kosten entspricht oder durch die Marktmacht der lizenzgebenden Unternehmen zu Lasten der Entwicklungsländer verfälscht wird, läßt sich nur anhand von Einzelfällen klären. Die pauschale Kritik vor allem der Schwellenländer an dem Verhalten nicht nur deutscher Unternehmen ist durch die bisher bekannten Beispiele nicht zu begründen. Den Unternehmen kann der Vorwurf nicht erspart

²⁶⁾ Vgl. U. Kowalski, Der Schutz von betrieblichen Forschungs- und Entwicklungsergebnissen. Die Gestaltung des schutzpolitischen Instrumentariums im Innovations-/Imitationsprozeß, Thun-Frankfurt/M. 1980; C. Rohe, Technologietransfer durch Industrielizenzen. Marktorientierte Nutzung verwertungsfähiger Technologien, Berlin 1980; K. H. Oppenländer, Die wirtschaftspolitische Bedeutung des Patentwesens aus der Sicht der empirischen Wirtschaftsforschung, in: ders. (Hrsg.), Patentwesen, technischer Fortschritt und Wettbewerb, Berlin-München 1984, S. 16.

²⁷⁾ Vgl. K. W. Menck, Technologietransfer in Entwicklungsländer (Anm. 12), S. 85 f.

²⁸⁾ Vgl. E. Greipl/U. Träger unter Mitwirkung von K. Gretermann, Wettbewerbswirkungen der unternehmerischen Patent- und Lizenzpolitik unter besonderer Berücksichtigung kleiner und mittlerer Unternehmen, Schriftenreihe des Ifo-Instituts für Wirtschaftsforschung, Nr. 109, Berlin u. a. 1982.

²⁹⁾ Vgl. Deutsche Bundesbank, Entwicklung des Patent- und Lizenzverkehrs mit dem Ausland in den Jahren 1984 und 1985, in: Monatsbericht der Deutschen Bundesbank, 38 (1986) 5, S. 29 ff.

³⁰⁾ Vgl. K. W. Menck, Mittelstand und Entwicklungsländer (Anm. 19), S. 58.

³¹⁾ Vgl. U. Kowalski (Anm. 26), S. 288.

werden, daß sie durch geringe Transparenz einen oft nicht notwendigen Verdacht haben aufkommen lassen. Mehr Einsicht in den Entwicklungsländern und eine bessere Transparenz dürften unberechtigter Kritik zuvorkommen und mögliches Fehlverhalten in beiderseitigem Interesse korrigieren³²⁾.

5. Technologievermittlung durch Dienstleistungsverträge

Der Transfer von Wissen ist schließlich ein untrennbarer Bestandteil von grenzüberschreitenden Dienstleistungsverträgen zwischen Unternehmen. Vermittelt werden technische Kenntnisse in Vereinbarungen über Beratungs- und Dienstleistungen, über gemeinsame Forschung und Entwicklung, über die Zusammenarbeit bei der Abgabe von Angeboten, über Marketing, über After-Sales-Service, über Rückkaufverpflichtungen und über das Leasing von Maschinen und Anlagen. Nicht-kapitalmäßige Beteiligungen erlauben ebenso einen Technologietransfer wie Verträge über ein „production-sharing“. Dabei wird üblicherweise für eine Beteiligung von Unternehmen aus Industrieländern am Aufbau von Betrieben in Entwicklungsländern die Verwertung der dort hergestellten Erzeugnisse oder der dort gewonnenen Rohstoffe angeboten.

Ein breites Spektrum von Verträgen über die Vermittlung von kaufmännischen und managementbezogenen Dienstleistungen kann die Übertragung von Technologie einschließen. Dies betrifft insbesondere Rechts-, Steuer-, Unternehmensberatung, Buchführung und Revision, Kontrollen und organisatorische Verbesserungen, Marketing und Marktforschung, Beschaffung und Absatz, Organisation und Finanzierung, Personalplanung und Personalpolitik³³⁾.

Eine inhaltliche Definition dieser Verträge und damit eine Erhebung des Volumens sind derzeit kaum möglich, da sehr unterschiedliche Sachverhalte angesprochen werden. Charakteristische Kooperationsmuster haben sich noch nicht herausgebildet. Typisch sind eine rasche Anpassung und Vielfalt, mit denen den unterschiedlichen Rahmenbedingungen und den Zielen der beteiligten Betrie-

be in Entwicklungsländern Rechnung getragen wird³⁴⁾.

Vorsichtige Schätzungen beziffern den Welthandel mit Dienstleistungen auf 30 % des Güterverkehrs und unterstellen eine beträchtliche Zuwachsrate³⁵⁾. Die deutsche Wirtschaft hat sich einen guten Platz gesichert; nach Berechnungen des Instituts der Deutschen Wirtschaft stehen Unternehmen aus der Bundesrepublik Deutschland an erster Stelle für den Zeitraum 1970 bis 1985³⁶⁾. Für den Technologietransfer in Entwicklungsländer lassen diese Angaben aber keine verlässlichen Rückschlüsse zu.

Aus der Sicht der Entwicklungsländer stellen die angebotenen Dienstleistungen eine wichtige Ergänzung zum Transfer von technischem Know-how dar. Ohne wirtschaftliches Management und ohne zusätzliches Wissen lassen sich vielfach die aus den Industrieländern übernommenen Kenntnisse nicht umsetzen.

Problematisch erscheint vielen Entwicklungsländern, vor allem den Schwellenländern, allerdings die von den Unternehmen in Industrieländern praktizierte Gebührenbemessung. Sie unterliegt weitgehend ähnlicher Kritik wie die Berechnung der Preise von Patent- und anderen Nutzungsrechten. Die Tatsache, daß bei den in Paketen zusammengefaßten Leistungen eine genaue Aufschlüsselung der einzelnen Positionen nicht vorgenommen wird, verstärkt den Verdacht überhöhter Gebühren. Deutsche Unternehmen zeigen wenig Verständnis für das Bestreben der Entwicklungsländer, die Gebühren durch Maßnahmen der Regierungen zu senken. Die oft in verbundener Form angebotenen Leistungseinheiten entsprechen nach den Erfahrungen deutscher Betriebe den Forderungen der Kunden, deren Wünsche eine Zurechnung einzelner Transferformen unmöglich machen. Die zum Teil rasch veränderten Bedingungen in den Entwicklungsländern verlangen eine ständige Überprüfung und Anpassung der einzelnen Leistungsarten, ohne daß Käufer und Verkäufer an einer Aufschlüsselung der Gebühren interessiert sind³⁷⁾.

³⁴⁾ Vgl. u. a. C. Uhlig, Kooperation als Instrument zur Integration der Entwicklungsländer in die Weltwirtschaft, Bochum 1981; ders./M. Lange, Internationale Produktionskooperationen im Vorderen Orient. Joint Ventures und andere Formen unternehmerischer Zusammenarbeit, Bochumer Materialien zur Entwicklungsforschung und Entwicklungspolitik, Stuttgart 1983.

³⁵⁾ Vgl. S. Schultz, Trade in Services. Its treatment in international forums and the problems ahead, in: *Intereconomics*, 19 (1984) 6, S. 267 ff.

³⁶⁾ Vgl. o. V., Dienstleistungshandel. An erster Stelle, in: *iwD*, Nr. 30, vom 30. April 1987.

³⁷⁾ Vgl. K. W. Menck, Technologietransfer in Entwicklungsländer (Anm. 12), S. 67 f. und S. 101 ff.; ders., Mittelstand und Entwicklungsländer (Anm. 19), S. 72 f.

³²⁾ Vgl. A. Roth, Die Bedeutung des Know-how-Exports, Europäische Hochschulschriften, Bd./Vol. 461, Frankfurt/M. u. a. 1983; A. M. Schultz, Gebührenbemessung des internationalen Lizenz- und Know-how-Vertrages. Studien zum Wettbewerbs- und Immaterialgüterrecht, Band 8, St. Gallen 1980.

³³⁾ Vgl. H. Baumhoff, Verrechnungspreise für Dienstleistungen, Köln u. a. 1986, S. 23 f.

III. Förderungsmaßnahmen in der Bundesrepublik Deutschland und in Entwicklungsländern

1. Wirtschaftspolitische Grundsätze und entwicklungspolitische Ziele in der Bundesrepublik Deutschland

Den Zielen der deutschen Wirtschaftspolitik entspricht es, die internationale Arbeitsteilung zu vertiefen, die Präsenz deutscher Unternehmen auf den Märkten in anderen Industrie- und in Entwicklungsländern auszuweiten und dadurch Wirtschaftswachstum, Vollbeschäftigung, Preisstabilität und ein außenwirtschaftliches Gleichgewicht dauerhaft zu sichern. Dies ist im wesentlichen eine Aufgabe der Unternehmen; die staatliche Wirtschaftspolitik hat sich darauf zu beschränken, geeignete Rahmenbedingungen zu schaffen und allenfalls durch eine selektive Förderung von Betrieben Engpässe zu überwinden.

Für die Zusammenarbeit mit den Entwicklungsländern gilt infolgedessen, daß privatwirtschaftliche Maßnahmen in den Verantwortungsbereich der Unternehmen fallen. So würden Verfälschungen des Wettbewerbs und Fehlallokationen von Produktionsfaktoren vermieden. Die staatliche Förderung sollte sich darauf beschränken, deutschen Betrieben die Kosten und Risiken abzunehmen, die entwicklungslandertypisch sind und nicht mit unternehmerischen Eigenanstrengungen vermieden werden können. Ursache für derartige Mehrbelastungen sind üblicherweise die geringe Konstanz politischer und administrativer Rahmenbedingungen sowie rasche und nicht abschätzbare Veränderungen der Wirtschaftspolitik, die die betrieblichen Entscheidungen auf den Kopf stellen. Unterbleibt öffentliche Hilfe durch die Bundesrepublik Deutschland, besteht die Gefahr, daß privatwirtschaftliche Zusammenarbeit nicht erfolgt³⁸⁾.

Auf öffentliche Hilfe könnte indes ganz verzichtet werden, wenn die Entwicklungsländer ihr Interesse an einem privatwirtschaftlichen Technologietransfer dadurch dokumentierten, daß sie günstige Rahmenbedingungen schaffen würden und somit Probleme gar nicht erst entstünden. Diese bei deutschen Unternehmen weit verbreitete Einstellung ist verständlich, wenn man berücksichtigt, daß aus ihrer Sicht öffentliche Hilfen — gleich welcher Art — die einzelbetriebliche Handlungsfreiheit einschränken und zudem den Unternehmen hohe

Kosten aufbürden³⁹⁾. Viel wichtiger erscheint es aus dieser Sicht, wenn zusätzlich von deutscher Seite eine liberale Reglementierung der Steuern für die Vorgänge bei der Kooperation mit Entwicklungsländern geschaffen würde⁴⁰⁾. Mittelständische Betriebe plädieren außerdem noch für eine bessere Risikoabdeckung und großzügigere Finanzierungshilfen, Unterstützung beim Marketing und eine betriebsnahe, problembezogene Information über Möglichkeiten und Risiken bei Kooperationen mit Unternehmen in Entwicklungsländern⁴¹⁾.

Nicht nur eigene wirtschaftliche Interessen, sondern auch entwicklungspolitische Ziele begründen eine öffentliche Hilfe, um ungünstige Rahmenbedingungen zu korrigieren. In den „Grundlinien der Entwicklungspolitik der Bundesregierung“ wird festgestellt: „Privatwirtschaftliche Zusammenarbeit leistet einen unverzichtbaren Beitrag zum wirtschaftlichen und sozialen Aufbau der Entwicklungsländer . . . Privatwirtschaftliche Zusammenarbeit vermittelt neben Kapital auch unternehmerisches und technisches Wissen.“⁴²⁾

Wenn auch nur geringe Unterschiede zwischen den wirtschaftspolitischen und entwicklungspolitischen Grundsätzen ausgemacht werden können, so gibt es doch durchaus Konflikte. So widersprechen ordnungspolitische Vorgaben einer Politik, die mit öffentlicher Hilfe den Transfer von Know-how in einzelne Entwicklungsländer fördern will. Die Ziele bei der Ausfuhrförderung entsprechen nicht den entwicklungspolitischen Vorgaben. Hinzu kommt, daß Unternehmen mit dem Hinweis auf die großzügigere Förderungspraxis in anderen Industrieländern sich um erhöhte öffentliche Unterstützung bemühen könnten⁴³⁾.

³⁹⁾ Vgl. K. W. Menck, Technologietransfer in Entwicklungsländer (Anm. 12), S. 129 ff.

⁴⁰⁾ Vgl. u. a. Wirtschaftsvereinigung Groß- und Außenhandel Hamburg e. V., Geschäftsbericht 1986, Hamburg 1987, S. 6 ff.

⁴¹⁾ Vgl. K. W. Menck, Mittelstand und Entwicklungsländer (Anm. 19), S. 110 ff.

⁴²⁾ Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit, Grundlinien der Entwicklungspolitik der Bundesregierung, Bonn 1986, S. 37.

⁴³⁾ Vgl. D. Keschull/M. Holthus, Die Entwicklungspolitik wichtiger OECD-Länder. Eine Untersuchung der Systeme und ihrer außenwirtschaftlichen Implikationen, mit Länderbeiträgen über USA (S. Erbe), Großbritannien (R. Kuhlmann), Japan (M. Holthus), Bundesrepublik Deutschland (A. Naini), Italien (D. Keschull), Band 1, Hamburg 1985.

³⁸⁾ Vgl. Deutscher Bundestag, Jahresgutachten 1979/80 des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Drucksache 8/3420, S. 186.

2. Ansatzpunkte und Inhalt der öffentlichen Förderung in der Bundesrepublik Deutschland und in den Entwicklungsländern

Die bisher vorliegenden staatlichen Leistungen sollen Unternehmen zu einem Technologietransfer in Entwicklungsländer innerhalb des Rahmens stimulieren, der durch die betrieblichen Ziele sowie die verfügbaren technischen, personellen und finanziellen Kapazitäten festgelegt wird. Diesen Anforderungen entsprechen:

- Beratungs- und Informationsdienste, die ein weit gefaßtes Dienstleistungsangebot aufweisen,
- Bundesgarantien und -bürgschaften für Ausfuhrgeschäfte,
- Zollpräferenzen für Einfuhren,
- Bundesgarantien und -bürgschaften für gebundene Finanzkredite,
- Darlehen zur Förderung von Niederlassungen, Bundesgarantien für Kapitalanlagen,
- Investitionsförderungsverträge,
- Darlehen zur Förderung der Umsetzung neuer Technologien durch deutsche Unternehmen,
- Zuschüsse zur betrieblichen Ausbildung in Entwicklungsländern und
- Zuschüsse für die Teilnahme an Gemeinschaftsausstellungen und Messen⁴⁴⁾.

Viele Landesregierungen bieten daneben Mittel für die Exportberatung an; Zuschüsse werden für Gemeinschaftsstände kleiner und mittlerer Unternehmen bei Messen und Ausstellungen im Ausland bereitgestellt.⁴⁵⁾ Der Umfang der Mittel ist insgesamt klein im Vergleich zu den Ausgaben des Bundes⁴⁶⁾. Wirkungen der staatlichen technischen Hilfe können mittelbar den privatwirtschaftlichen Technologietransfer ergänzen; dies gilt für Projekte und Programme, die die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Betriebe in Entwicklungsländern erhöhen oder günstigere Rahmenbedingungen für eine betriebliche Kooperation schaffen sollen. Dazu tragen bei

- Ausbildung von Fach- und Führungskräften aus Entwicklungsländern,
- berufliche Bildung,
- Gewerbeförderung,
- Vermittlung von Technologien im Rahmen von einzelnen Projekten und durch die Einrichtung von Informations- und Dokumentationszentren (wie z. B. des German Appropriate Technology Exchange (GATE), Deutsches Zentrum für Entwicklungstechnologie⁴⁷⁾).

Die allgemeine Wirtschaftsförderung in der Bundesrepublik Deutschland kann einen mittelbaren Beitrag zum Technologietransfer in Entwicklungsländer leisten, wenn die Exportfähigkeit und der technische Leistungsstand angehoben werden. In diesem Zusammenhang finden die berufliche Bildung, die Technologieberatung und die Förderung der betrieblichen Forschung besonderes Interesse. Finanzierungshilfen und Rückbürgschaften überwinden Engpässe bei der oft schlechten Kapitalausstattung deutscher Unternehmen, die eine privatwirtschaftliche Zusammenarbeit mit Betrieben in Entwicklungsländern planen.

Die Länder der Dritten Welt bieten oft Steuererleichterungen, Zollnachlässe und günstige Ansiedlungsmöglichkeiten in Industriefreizonen an. Darüber hinaus empfehlen die Regierungen Produktionsstandorte mit dem Hinweis auf niedrige Löhne und andere Kostenvorteile. Staatliche Kontrollen werden zum gleichen Zeitpunkt eingeführt, um einen Mißbrauch der Förderungsmaßnahmen zu verhindern; zudem wollen die Regierungen durch Kontrollen und ständige Aufsicht sicherstellen, daß nur volkswirtschaftlich sinnvolle und rentable Projekte begünstigt werden. Aus der Sicht deutscher Unternehmen wirken diese Maßnahmen kontraproduktiv: Die Vergünstigungen werden als Indikator für ein schlechtes Investitionsklima genommen; die Kontrollen und die Eingriffe schränken den betrieblichen Handlungsspielraum ein und verursachen zusätzliche Kosten⁴⁸⁾.

3. Verbesserungsvorschläge

Die derzeit bestehenden Förderungsmöglichkeiten sind nach Ansicht vieler deutscher Unternehmen verbesserungsbedürftig. Wenn daran festgehalten wird, daß der privatwirtschaftliche Technologietransfer in die Entwicklungsländer vertieft werden

⁴⁴⁾ Vgl. Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit, Deutsche Unternehmen und Entwicklungsländer. Handbuch für Lieferungen, Leistungen, Investitionen. Bonn 1982; Bundesministerium für Wirtschaft, Exportfibel. Wegweiser für kleine und mittlere Unternehmen, Bonn o. J.; J. Warnke, Privatinitiative des Mittelstands für die Entwicklungshilfe, in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung vom 14. Dezember 1983, zitiert nach Entwicklungspolitik, Spiegel der Presse, Nr. 28/83, vom 27. Dezember 1983.

⁴⁵⁾ Vgl. E. Greipl/E. Singer, Auslandsmissen als Instrument der Außenhandelsförderung, Berlin 1980.

⁴⁶⁾ Vgl. u. a. D. Beckerhoff/A. Meine, Der Deutsche Subventionsführer. Wegweiser zu den öffentlichen Finanzhilfen für die gewerbliche Wirtschaft, Frankfurt/a. M. 1982.

⁴⁷⁾ Vgl. Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit, Journalisten-Handbuch Entwicklungspolitik 1986, Bonn o. J., S. 151 ff.

⁴⁸⁾ Vgl. u. a. G. Kayser/B. H.-H. Kitterer/W. Naujoks/U. Schwarting/K. V. Ulrich, Investieren im Ausland. Was deutsche Unternehmen draußen erwartet, Bonn o. J., S. 120 ff.

soll, müßte nach Ansicht kleiner und mittlerer Betriebe die Information über Marktchancen in Entwicklungsländern vertieft werden. Die Schwierigkeiten, Personal für einen längeren Auslandseinsatz zu gewinnen, können die Unternehmen nicht allein beheben; sie erwarten deshalb auf diesem Gebiet staatliche Hilfe. Schließlich fordern immer mehr deutsche Unternehmen, daß die Entwicklungsländer ernst machen mit ihren Bemühungen, das Investitionsklima zu verbessern.

Vor dem Hintergrund vieler Publikationen über die Absatzmöglichkeiten in Entwicklungsländern erscheint der Ruf nach besserer Information zunächst nicht überzeugend⁴⁹⁾. Die Unternehmen weisen jedoch darauf hin, daß die vorhandenen Unterlagen ihren Wünschen durchweg nicht entsprechen. Gesucht werden praxis- und marktbezogene Unterlagen, die Auskunft geben über technische Spezifikationen, Preisgestaltung, Konditionen, Angebote der Konkurrenz und Einfuhrbestimmungen. Informationen müßten darüber hinaus nicht nur während der Geschäftsanbahnung zur Verfügung gestellt werden. Oft fehlten Kenntnisse, um Gewährleistungen zu klären oder bei Zahlungsverzögerungen die ausstehenden Beträge einzutreiben. Unterlagen wären auch hilfreich, um den richtigen Umgang mit einheimischen Behörden zu finden. Für viele Betriebe stellen Übersetzungen sowie die Beschaffung von Unterlagen und Antragsformularen für Steuererleichterungen u. ä. ein weiteres schwieriges Problem dar. Diese zusätzlichen Kenntnisse sollten in einer Form dargeboten werden, die eine schnelle Umsetzung in Unternehmensentscheidungen ermöglicht. Unterrichtung sollte mit Beratung verknüpft werden, um Engpässe in den betrieblichen Entscheidungsabläufen zu beseitigen⁵⁰⁾.

Ohne die Entsendung von Mitarbeitern können deutsche Unternehmen nur in geringem Maße Technologie vermitteln. Die Rekrutierung macht zunehmend Schwierigkeiten, da die Mobilität der Beschäftigten oft gering ist. Zudem erschweren unzureichende Sprachkenntnisse die Tätigkeit in Entwicklungsländern. Deutsche Unternehmen machen deutlich, daß dieses Problem nur in Kooperation mit dem Staat gelöst werden kann. Er kann die Voraussetzungen für mehr Mobilität durch

⁴⁹⁾ Vgl. u. a. R. Sachs, Leitfaden Außenwirtschaft, Wiesbaden 1984; Baden-Württemberg, Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Verkehr in Baden-Württemberg, Leitfaden Auslandsinvestitionen. Schwellen- und Entwicklungsländer, o. O. 1983; Schrifttum der Bundesstelle für Außenhandelsinformation, der Banken und Veröffentlichungen aus Entwicklungsländern.

⁵⁰⁾ Vgl. K. W. Menck, Mittelstand und Entwicklungsländer (Anm. 19), S. 122 ff.

Änderungen im Schulsystem schaffen. Besonders vordringlich sind

- die Ausbildung von Außenhandelskauffeuten in noch größerer Zahl als bisher,
- die Vermittlung von Fremdsprachen in allen Schulen und
- die Einführung von entwicklungslanderbezogenen Studiengängen⁵¹⁾.

Die Unternehmen können die Personalrekrutierung für den Auslandseinsatz erleichtern, indem sie

- Personalreserven für Auslandseinsätze bilden,
- Abteilungen für die Gewinnung und Betreuung von Auslandspersonal schaffen,
- materielle Anreize für die Übernahme von Tätigkeiten in Entwicklungsländern vermitteln und
- Arbeitsgemeinschaften zwischen Unternehmen für Vorhaben in Entwicklungsländern gründen⁵²⁾.

Eine kooperationsfreundliche Politik der Entwicklungsländer ist nur als Eigenanstrengung dieser Staaten erfolgreich herbeizuführen⁵³⁾. Sie müssen erkennen, daß bessere Investitionsbedingungen nicht nur ausländischen Unternehmen nützen, sondern auch einheimische Kapitalanleger dazu veranlassen können, Arbeitsplätze zu schaffen und Produktionsstätten zu gründen. Davon können positive Wirkungen auf Wachstum, Beschäftigung und Einkommen ausgehen.

Deutsche Unternehmen verstehen kaum, daß die Entwicklungsländer entgegen ihrem eigenen Interesse diese Barrieren nicht abbauen. Die Betriebe erwarten, daß die Bundesregierung den von ihr angestrebten Politikdialog dazu benutzt, mit dem Appell an die Eigeninteressen dieser Staaten eine Verbesserung des Investitionsklimas auszuhandeln und dadurch die Chancen für einen Technologietransfer zu verbessern⁵⁴⁾.

Diese Wirkungen verpuffen, wenn sie nicht durch Maßnahmen der Betriebe in Industrie- und Ent-

⁵¹⁾ Vgl. o. V., Unternehmen brauchen „polyglotte“ Mitarbeiter. DIHT-Umfrage über Fremdsprachenbedarf, in: Carl Duisberg Forum, (1984) 3, S. 1.

⁵²⁾ Vgl. K. W. Menck, Technologietransfer in Entwicklungsländer (Anm. 12), S. 138.

⁵³⁾ Vgl. u. a. K. Fertig/D. Kerbschull, Auswirkungen von Eigenanstrengungen auf den Entwicklungsprozeß. Forschungsbericht des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit, Band 70, Köln 1985.

⁵⁴⁾ Vgl. u. a. K. W. Menck, Politikdialog — der Weg zu einer wirksameren wirtschaftlichen Zusammenarbeit, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 16/86, vom 19. April 1986, S. 23 ff.

wicklungsländern ergänzt werden⁵⁵⁾. Vorrang sollten Bemühungen erhalten, die organisatorischen und kapitalmäßigen Voraussetzungen für eine enge Zusammenarbeit mit den Entwicklungsländern zu schaffen und technologische Neuerungen auch im Hinblick auf die Absatzmärkte in den Entwick-

⁵⁵⁾ Vgl. W. Hillebrand, Das Konzept der internationalen Arbeitsteilung muß für die Zukunft neu formuliert werden, in: Handelsblatt, Nr. 70, vom 8. April 1984.

lungsländern einzuführen. Geschieht dies, werden nicht nur neue Kooperationsmöglichkeiten erschlossen, die Entwicklungs- und Industrieländern dienen können. Belebt würden auch die Flexibilität und Anpassungsfähigkeit der Privatwirtschaft. Weiterhin könnte die Zweckmäßigkeit einer marktwirtschaftlichen Förderung der Unternehmenskooperation mit Entwicklungsländern überzeugend vorgeführt werden.

Kurt Gerhardt: „In den Händen des Volkes“. Erfahrungen mit Entwicklungshilfe im Niger

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 33-34/87, S. 3-19

Mehrjährige Erfahrung mit Entwicklungshilfe in einem der ärmsten Länder Afrikas bestätigt das weitgehende Versagen vor allem der zwischenstaatlichen Zusammenarbeit. Schwerer als die materiellen Verluste wiegen die menschlichen und kulturellen Schäden. Erschreckende Handlungsunfähigkeit und Initiativlosigkeit auf seiten der Einheimischen sind häufig das Ergebnis einer Hilfe, die das Subsidiaritätsprinzip verletzt, indem sie nicht auf den Menschen als Subjekt eigenverantwortlicher Entwicklung, sondern auf die Ablieferung von materiellen Projekterfolgen zielt. Entwicklung wird weniger als Prozeß denn als Produkt verstanden, das überwiegend von der ausländischen Hilfe selbst hergestellt wird. Den häufig a priori ungünstigen kulturellen Voraussetzungen für „moderne“ Entwicklung — die dazu notwendige Fähigkeit und der Wille, diese Fähigkeit entsprechend einzusetzen — werden auf diese Weise neue, hilfebedingte Hindernisse hinzugefügt. Ob und wie Fähigkeiten genutzt werden, ist eine autonome Entscheidung und von außen kaum zu beeinflussen. Entwicklungshilfe muß sich auf Befähigung konzentrieren; das geschieht am besten über Bildung. Diese kann brachliegende Intelligenz mobilisieren und — vielleicht noch wichtiger — politische Mitwirkung der benachteiligten Menschen in den Entwicklungsländern fördern. Trotz aller Kritik an den Bildungssystemen vieler Länder der Dritten Welt bleibt der Ausbau des Erziehungswesens, beginnend mit der Grundschule, der entscheidende Ansatz für eine Hilfe, die den Menschen in den Mittelpunkt der Entwicklung stellt.

Peter Nunnenkamp: Die wirtschaftlichen Beziehungen zwischen Industrie- und Entwicklungsländern

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 33-34/87, S. 20-34

Über den Stand der wirtschaftlichen Beziehungen zwischen Industrie- und Entwicklungsländern herrscht Unzufriedenheit, insbesondere in der Dritten Welt. Den traditionellen Konfliktfeldern der Nord-Süd-Verhandlungen, wie etwa die Vermarktung der Rohstoffe und die Rolle ausländischer Direktinvestitionen, haben sich neue Probleme hinzugesellt, unter denen die zunehmende Verschuldungskrise besondere Brisanz aufweist. Andererseits gibt es zum Ausbau der wirtschaftlichen Beziehungen zwischen Norden und Süden auf absehbare Zeit keine Alternative. Umstritten ist der Weg dorthin. Die Entwicklungsländer, die trotz ihrer wirtschaftlichen Heterogenität gegenüber den Industriestaaten als Block aufzutreten versuchen, verlangen eine Neue Weltwirtschaftsordnung, die das Hauptgewicht auf die Umverteilung des erreichten Wohlstands von Norden nach Süden legt. Die Industrieländer üben sich in hinhaltendem Widerstand, ohne glaubhafte und klare Alternativen aufzuzeigen.

Anhand der wichtigsten Konfliktfelder wird in diesem Beitrag die ökonomische Effizienz alternativer Ansätze zur Verbesserung der wirtschaftlichen Beziehungen zwischen Industrie- und Entwicklungsländern bewertet. Danach sind bessere Ergebnisse zum Nutzen aller zu erwarten, wenn auf weltwirtschaftliches Wachstum statt auf Verteilung des Erreichten gesetzt wird, wenn offene statt versteckte Transfers gewährt werden, wenn eine umfassende Handelsliberalisierung an die Stelle des dauerhaften Schutzes nicht wettbewerbsfähiger Industrien tritt, wenn offene Klubs für Freizügigkeit im internationalen Kapitalverkehr sorgen und wenn für Schuldner und Gläubiger Anreize gesetzt werden, die wirtschaftspolitisches Wohlstand Fehlverhalten belohnen. Nicht die gegenwärtige Wirtschaftsordnung hat versagt; wirtschaftliche Nachteile der Entwicklungsländer resultieren vielmehr zu einem guten Teil daraus, daß die Industriestaaten die Prinzipien dieser Ordnung zunehmend ausgehöhlt haben. Statt einer Neuordnung der wirtschaftlichen Nord-Süd-Beziehungen mittels dirigistischer Markteingriffe gilt es deshalb, sich auf die Prinzipien der Vertragsfreiheit, der Rechtssicherheit, der Multilateralität und der unbedingten Meistbegünstigung rückzubesinnen.

Karl Wolfgang Menck: Technologietransfer deutscher Unternehmen in Entwicklungsländer

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 33—34/87, S. 35—46

Die Entwicklungsländer sind auf den Import von Technologie angewiesen, wenn sie die industrielle Produktion steigern, Arbeitsplätze schaffen und Wachstum sichern wollen. Deutsche Unternehmen finden in den Entwicklungsländern Kunden für ihre Maschinen- und Anlagenexporte und können auf diese Weise die Auslastung ihrer eigenen Produktionsanlagen gewährleisten. So verwundert es nicht, wenn der Technologietransfer in den Beziehungen zwischen den Entwicklungsländern und der Bundesrepublik Deutschland eine wichtige Rolle spielt.

Vermittelt wird technologisches Wissen an Betriebe in Entwicklungsländern in großem Umfang indirekt durch den Verkauf von Maschinen und Anlagen. Deutsche Unternehmen vermitteln darüber hinaus Kenntnisse durch Direktinvestitionen, durch Verträge über die Weitergabe von Nutzungsrechten an Patenten oder anderweitigem Wissen sowie durch Dienstleistungsexporte. Wegen des vergleichsweise hohen technischen Leistungsstandards sind die Schwellenländer die wichtigsten Partner beim Transfer von Know-how. Sie bieten nicht nur hochwertige Investitionsgüter an, sondern beteiligen sich auch an der Ausbildung und Beratung der Mitarbeiter in den Partnerunternehmen.

Regierung und Unternehmen in der Bundesrepublik Deutschland erwarten, daß der privatwirtschaftliche Technologietransfer ausschließlich in den Aufgabenbereich der Betriebe fällt. Lediglich zur Deckung entwicklungsländertypischer Risiken oder zur Verwirklichung spezieller entwicklungspolitischer Ziele sind öffentliche Förderungsmaßnahmen zulässig. Die Entwicklungsländer sollten vor allem für ein solides Investitionsklima sorgen. Verbesserungen werden bei der Bereitstellung von Informationen über Kooperationsmöglichkeiten sowie bei der Wirtschaftspolitik in den Entwicklungsländern vorgeschlagen. Viele Entwicklungsländer müssen die Bemühungen um die Verstärkung ihrer Wirtschaftspolitik intensivieren. Die Unternehmen sollten derartige Anstrengungen durch organisatorische und produktionstechnische Verbesserungen ergänzen, die die privatwirtschaftliche Zusammenarbeit verstärken können.