

Aus Politik und Zeitgeschichte

Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament

Karl Fasbender/Manfred Holthus

Zur Übertragbarkeit der Sozialen Marktwirtschaft
auf Entwicklungsländer

Siegfried Schultz

Die laufende Uruguay-Runde des GATT
und ihre Bedeutung für die Entwicklungsländer

Joachim Betz

Soziale Auswirkungen der Sparprogramme
von Weltbank und IWF in Entwicklungsländern

Wilhelm Korff

Wirtschaft und Ethik

B 30–31/90
20. Juli 1990

Karl Fasbender, Dipl.-Volkswirt, geb. 1941; Leiter der Forschungsgruppe „Regionale und sektorale Wirtschaftsstruktur“ und Leiter der Abteilung „Entwicklungsländer und Nord-Süd-Wirtschaftsbeziehungen“ im HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung, Hamburg.

Veröffentlichungen u. a.: (zus. mit D. Keschull und A. Naini) Entwicklungspolitik. Eine Einführung, Opladen 1976³; (zus. mit S. Erbe) Towards a New Home: Indonesia's Managed Mass Migration, Hamburg 1990; (zus. mit M. Holthus u. a.) Soziale Marktwirtschaft. Erfahrungen in der Bundesrepublik Deutschland und Überlegungen zur Übertragbarkeit auf Entwicklungsländer, Hamburg 1990.

Manfred Holthus, Dipl.-Volkswirt, geb. 1939; Leiter der Forschungsgruppe „Allgemeine Entwicklungspolitik“ im HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung, Hamburg.

Veröffentlichungen u. a.: (Hrsg. zus. mit D. Keschull) Die Entwicklungspolitik wichtiger OECD-Länder. Eine Untersuchung der Systeme und ihrer außenwirtschaftlichen Implikationen, 2 Bde., Hamburg 1985; (Hrsg. zus. mit A. Gutowski und D. Keschull) Indebtedness and Growth in Developing Countries, Hamburg 1986; Die Auslandsverschuldung der Entwicklungsländer, Materialien Nr. 76, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit (Hrsg.), Bonn 1990.

Siegfried Schultz, Dr. rer. pol., geb. 1936; Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin.

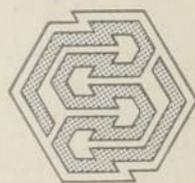
Veröffentlichungen u. a.: Der Neue Protektionismus: Merkmale, Erscheinungsformen und Wirkungen im industriellen Bereich, in: Neuer Protektionismus in der Weltwirtschaft und EG-Handelspolitik, Baden-Baden 1985; Protektionismus im Dienstleistungsverkehr, in: H. Giersch (Hrsg.), Probleme und Perspektiven der weltwirtschaftlichen Entwicklung, Berlin 1985; zahlreiche Beiträge in Fachzeitschriften.

Joachim Betz, Dr. rer. soc., geb. 1946; Studium der Politikwissenschaft, Geschichte und Romanistik; 1974–1980 Wissenschaftlicher Assistent am Institut für Politikwissenschaft der Universität Tübingen; seither Leitender Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Deutschen Übersee-Institut, Hamburg.

Veröffentlichungen u. a.: Die Internationalisierung der Entwicklungshilfe, Baden-Baden 1978; Wirtschafts- und Entwicklungspolitik in Sri Lanka seit 1977, Hamburg 1983; (Hrsg.) Verschuldungskrisen in Entwicklungsländern. Ursachen, Rückwirkungen, Lösungsansätze, München 1983; (Red. zus. mit V. Matthies) Jahrbuch Dritte Welt, München 1983 ff.

Wilhelm Korff, Dr. theol., geb. 1926; Ordinarius für christliche Sozialethik an der Ludwig-Maximilians-Universität München.

Veröffentlichungen u. a.: Theologische Ethik. Eine Einführung, Freiburg 1975; Norm und Sittlichkeit. Untersuchungen zur Logik der normativen Vernunft, Freiburg 1985²; Kernenergie und Moralthologie, Frankfurt 1979; Wie kann der Mensch glücken? Perspektiven der Ethik, München 1985; (Mithrsg.) Handbuch der Christlichen Ethik, 3 Bde., Freiburg 1978–1982; zahlreiche Beiträge in Fachzeitschriften.



ISSN 0479-611 X

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

Redaktion: Rüdiger Thomas (verantwortlich), Dr. Ludwig Watzal, Dr. Klaus W. Wippermann, Dr. Heinz Ulrich Brinkmann.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleischstraße 62–65, 5500 Trier, Tel. 06 51/46 04 186, 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 1985 und 1988 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.

Für Unterrichtszwecke können Kopien in Klassensatzstärke hergestellt werden.

Zur Übertragbarkeit der Sozialen Marktwirtschaft auf Entwicklungsländer

Die Reformbestrebungen in den osteuropäischen Staaten sowie in der UdSSR und der Volksrepublik China haben das Scheitern sozialistischer Zentralverwaltungen hinreichend belegt. Ebenso deutlich offenbarten Anfang der achtziger Jahre unerwartete externe Schocks wie die zweite Ölpreiskrise, der Anstieg der Realzinsen, die Stagnation der Weltwirtschaft und der Verfall der Rohstoffpreise sowie die anschließende Verschuldungskrise, daß auch viele Entwicklungsländer in den siebziger Jahren eine unhaltbare Wirtschaftspolitik verfolgt haben. Die grundlegenden gemeinsamen Merkmale der Politik in den am stärksten von der Wirtschaftskrise betroffenen Entwicklungsländern sind:

- ausgeprägte gesamtwirtschaftliche Ungleichgewichte wie große Haushaltsdefizite des dominierenden Staatssektors und hohe Inflationsraten,
- verzerrte Wechselkurse sowie Güter- und Faktorpreise, die zu inflexiblen Märkten führten, Fehlinvestitionen begünstigten und den Anreiz zur Kapitalaufnahme im Ausland künstlich erhöhten,
- eine Außenhandelspolitik, die der Integration der Volkswirtschaft in die Weltwirtschaft entgegenwirkte und so die Wettbewerbsfähigkeit der Pro-

duktion und die Anpassungsflexibilität des Landes senkte,

- hohe Auslandsverschuldung und Kapitalflucht.

Diese Probleme zeigen, daß auch die vielfältigen dirigistisch-interventionistischen Mischformen der Wirtschaftsordnung in der Dritten Welt weder die wirtschaftlichen noch die sozialen Erwartungen erfüllt haben.

Auf der Suche nach Leitbildern ist ein zunehmendes Interesse an der *Sozialen Marktwirtschaft*, der Wirtschaftsordnung der Bundesrepublik Deutschland, feststellbar. Von ihrer Wiederaufbauleistung, ihrem wirtschaftlichen Erfolg und ihrer sozialen Stabilität geht eine große Anziehungskraft aus. Häufig wird aber selbst von Befürwortern der Marktwirtschaft noch immer bezweifelt, daß sich die Soziale Marktwirtschaft auf Staaten in der Dritten Welt oder in Osteuropa übertragen läßt. Im folgenden werden daher zunächst ihre Grundprinzipien und -mechanismen dargestellt. Dann wird der Frage nachgegangen, ob sie sich auf Staaten in der Dritten Welt übertragen läßt oder ob Argumente dagegen sprechen, die sich aus Unterschieden in den Entwicklungsniveaus ergeben¹⁾.

I. Marktwirtschaft: Eine effiziente Lösung des Knappheitsproblems

Eines der Hauptprobleme des menschlichen Daseins besteht in der grundsätzlichen Knappheit derjenigen Güter und Leistungen (Ressourcen), die objektiv und subjektiv für das Überleben erforderlich sind. Während es sich in Gesellschaften, die noch am Anfang ihrer Entwicklung stehen, um einen Mangel an Gütern und Leistungen zur Sicherung der elementaren materiellen Grundbedürfnisse handelt, gewinnt in fortgeschrittenen Gesellschaften die relative Knappheit an Gütern des gehobenen Bedarfs oder an immateriellen Gütern (Dienstleistungen) an Bedeutung. Sobald Ressourcen knapp sind, d. h. wenn die Bedarfsmenge die insgesamt verfügbare Menge an Gütern und Dienstleistungen übersteigt, wird es notwendig, Steuerungsmechanismen zu finden, um das aus der Knappheit und der Verwendungskonkurrenz folgende Verteilungsproblem zu lösen. Das gilt für alle Gesellschaftssysteme gleichermaßen. Allen Gesellschaften stellt sich die grundsätzliche Frage, was bei

grundsätzlicher Knappheit der Ressourcen *wie für wen* produziert werden soll. Da sich keine Gesellschaft eine Verschwendung von natürlichen Ressourcen, menschlicher Arbeit und Zeit leisten kann, muß die Überwindung der Knappheit möglichst effizient erfolgen. Die zwei grundverschiedenen Lösungsansätze, die dafür zur Verfügung stehen, sind die Zentralverwaltungswirtschaft (Planwirtschaft) und die Marktwirtschaft.

Zentralverwaltungswirtschaft oder *Planwirtschaft* bedeutet nicht unbedingt – wenngleich es in diesen Wirtschaftsordnungen die Regel ist – daß staatliche und halbstaatliche Institutionen als alleinige

¹⁾ Vgl. A. Borrmann/K. Fasbender/H.-H. Härtel/M. Holthus, *Soziale Marktwirtschaft. Erfahrungen in der Bundesrepublik Deutschland und Überlegungen zur Übertragbarkeit auf Entwicklungsländer*, Hamburg 1990, S. 5 ff.; K. Fasbender, *Marktwirtschaft. Eine effizienz- und sozialorientierte Wirtschaftsordnung für die Dritte Welt?* (i. E.).

Anbieter und Nachfrager auftreten und keine Konkurrenz mit privaten Anbietern zugelassen ist. Das entscheidende Element dieser Wirtschaftsordnung ist vielmehr eine zentrale imperative Planung, die das Problem der Zuteilung von Rohstoffen und Vorleistungen sowie die Höhe der Produktion und der Einkommen durch Mengenvorgaben und Preisfestsetzung regelt.

Diese Wirtschaftsordnung ist allerdings — wie die Erfahrungen der letzten 40 Jahre lehren — mit gravierenden Schwächen behaftet. Zum einen fehlen ihr ausreichende Anreize, die überdurchschnittliche Leistung auch besonders belohnen und somit die Basis zur vollständigen Ausschöpfung des Produktionspotentials legen. Zum anderen mangelt es ihr an wirksamen Sanktionsmechanismen, die zu rationalem wirtschaftlichen Umgang mit den vorhandenen Ressourcen zwingen. Zudem schwindet mit fortschreitender Entwicklung die Planbarkeit ökonomischer Prozesse, da sie zunehmend komplexer werden und für den gleichzeitig steigenden Informationsbedarf kein hinreichend verlässliches und schnelles Informationssystem zur Verfügung steht. Die Folge sind schwerwiegende Mängel in der individuellen Bedürfnisbefriedigung, immer häufigere ökonomische Krisen und schwindender gesellschaftlicher Konsens. Das führt in Verbindung mit den Defiziten an individuellen Freiheiten schließlich zur politischen Destabilisierung.

Die *Marktwirtschaft* dagegen zeichnet sich dadurch aus, daß die Entscheidungen über die Verwendung knapper Ressourcen dezentral von den einzelnen Konsumenten, Produzenten, Kapitalanbietern und Kapitalnachfragern, Arbeitgebern und Arbeitnehmern getroffen werden. Koordiniert wird diese Vielzahl individueller Planentscheidungen auf den Güter- und Faktormärkten durch den Preismechanismus und durch den Wettbewerb.

Steigt z. B. die Nachfrage nach einem Gut, so wird es sich verknappen, da die Angebotsmenge nicht sofort erhöht werden kann. Wenn die nachgefragte Menge die angebotene Menge übersteigt, erhöhen sich die Güterpreise. Dieses Knappheitssignal zeigt den Produzenten, daß die Herstellung dieses Gutes attraktiver geworden ist. Sie werden die Produktion des Gutes erhöhen, bis der Nachfrageüberhang ab-

gebaut ist. Es bildet sich ein Gleichgewichtspreis, bei dem sich Preis- und Mengenvorstellungen von Anbietern und Nachfragern entsprechen und der Markt geräumt wird. Der Preismechanismus informiert die Produzenten schnell und zuverlässig über die Wünsche von Konsumenten und entscheidet so darüber, *was* produziert wird.

Der (Preis-)Wettbewerb führt dazu, daß Produzenten eines Gutes, die kostengünstiger arbeiten als ihre Mitanbieter, langfristig aus dem betreffenden Markt ausscheiden müssen, weil der Preis unter ihrem langfristigen Stückkostenminimum und damit ihr Gewinn (angemessener Unternehmerlohn plus Kapitalverzinsung) unter dem Branchendurchschnitt liegt oder weil ein Verlust auftritt. Der Wettbewerb entscheidet somit darüber, *wie* produziert wird und *wer* der Produzent ist: nämlich die Fabrikanten mit den jeweils kostengünstigsten Produktionsmethoden. Somit besteht ein ständiger Anreiz, neue oder verbesserte Produkte anzubieten (Produktinnovation) sowie den technischen Fortschritt zur Entwicklung kostengünstigerer Produktionsmethoden durchzusetzen (Prozeßinnovation).

Darüber hinaus schützen Preismechanismus und Wettbewerb knappe Ressourcen vor Verschwendung, denn die Produzenten müssen den angestrebten Gewinn mit dem geringsten Mitteleinsatz erreichen. Die Konsumenten wiederum werden ihr begrenztes Einkommen so auf die verschiedenen Güter aufteilen, daß ihnen der höchstmögliche Nutzen aus dem Konsum erwächst.

Preismechanismus und Wettbewerb wirken auch auf den Faktormärkten. Somit bilden sich für die Produktionsfaktoren Arbeit, Kapital und Boden Preise in Form von Löhnen, Zinsen, Gewinnen, Mieten und Pachten heraus, die wiederum die relative Knappheit widerspiegeln und für eine Entlohnung der Faktoren nach ihrer Leistung, d. h. nach ihrem relativen Beitrag zur Produktion sorgen (Grenzproduktivitätstheorie der Verteilung). Preismechanismus und Wettbewerb entscheiden somit auch darüber, *für wen* produziert wird, denn die Einkommen bestimmen die Kaufkraft der Wirtschaftssubjekte und wer mehr leistet, kann sich auch mehr leisten.

II. Die soziale Dimension und die Rolle des Staates

Ohne Zweifel sorgt die Marktwirtschaft mit ihren hoch entwickelten Anreiz- und Sanktionsmechanismen für einen effizienten Einsatz der knappen Produktionsfaktoren und für ein Höchstmaß an Güterversorgung und Bedürfnisbefriedigung. In ihrer Entwicklungsdynamik, ihrer hohen Anpassungsflexibilität auf veränderte Verbraucherwünsche, ist sie

der Zentralverwaltungswirtschaft oder ähnlichen Systemen weit überlegen. Die Marktwirtschaft hat dem gemeinen Bürger der Länder, die diese Ordnung praktizieren, einen Wohlstand gebracht, der früher unvorstellbar war. Die hohe Güterproduktion und ihre Orientierung am Verbrauch ist die *erste* und vermutlich wichtigste *soziale Leistung* der

Marktwirtschaft. Diese Leistung ist im eigentlichen Sinne sozial, weil sie auf freiwillig eingegangenen Transaktionen beruht, von denen sich die beteiligten freien und mündigen Personen eine Verbesserung ihrer Lage versprechen. Anders als in der Marktwirtschaft kapitalistischer Prägung, wird dem Staat in der *Sozialen Marktwirtschaft* durch einen eingegangenen Gesellschaftsvertrag (Demokratie) eine aktive Rolle aufgetragen. Diese Staatsfunktionen begründen die *zweite soziale Leistung* dieser Wirtschaftsordnung:

1. Festlegung und Sicherung der Rechtsordnung

Leistungs- und Risikobereitschaft kommen nur zum Tragen, wenn bestimmte individuelle Freiheiten und Rechte verlässlich gesichert sind. Zu diesen Freiheiten zählen das Recht auf und die Dispositionsfreiheit über privates Eigentum, die private Haftung mit diesem Eigentum, Berufs-, Gewerbe-, Vertrags- und Koalitionsfreiheit sowie Tarifautonomie. Dabei hat der Rechtsrahmen diesen individuellen Freiheiten dort Grenzen zu setzen, wo die individuellen Rechte und Freiheiten anderer eingeschränkt werden.

2. Aufrechterhaltung des Wettbewerbs

Die Sanktionswirkungen von Wettbewerb und Preismechanismus liefern den Marktteilnehmern einen Anreiz, den Wettbewerb durch Einigung mit den Konkurrenten oder durch deren Ausschaltung zu beschränken oder zu beseitigen. Die marktwirtschaftliche Ordnung unterliegt der Gefahr der Selbstauflösung. Dem Staat fällt die Aufgabe zu, durch entsprechende gesetzliche Vorschriften wie z. B. einem Kartellverbot, einer Mißbrauchsaufsicht über marktbeherrschende Unternehmen und einer Fusionskontrolle den Wettbewerb funktionsfähig zu halten. Diesem Ziel dient auch das Offenhalten der Grenzen für einen freien Waren-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehr mit dem Ausland.

3. Korrektur von Marktversagen

Die Marktwirtschaft kann nicht automatisch alle Bedürfnisse der Wirtschaftssubjekte befriedigen. Dieses partielle Marktversagen muß durch die staatliche Wirtschaftspolitik korrigiert werden. Marktversagen tritt zum Beispiel bei positiven externen Effekten auf, d. h. wenn es mehr oder weniger unmöglich ist, die unentgeltliche Nutzung eines zu produzierenden Gutes auszuschließen. Dann unterbleibt dessen Herstellung ganz oder erfolgt in unbefriedigendem Umfang. Diese Versorgungslücken muß der Staat entweder durch die Bereitstellung öffentlicher Güter wie innere und äußere Sicherheit, Verkehrsinfrastruktur, Bildung und Grundlagenforschung etc. oder über die Durchset-

zung des Ausschlußprinzips, wie z. B. beim Patentrecht, zu schließen trachten.

Marktversagen tritt aber auch bei negativen externen Effekten auf, d. h. wenn Ressourcen wie die Umwelt unentgeltlich genutzt werden können. Es kommt zu gesamtwirtschaftlich ineffizienter Überproduktion und -konsumtion. In diesen Fällen muß der Staat durch Setzen von Standards und Beeinflussung des Preisbildungsprozesses durch Steuern und Abgaben dafür sorgen, daß sich die Umweltschäden in den Produktions- und Nutzungskosten niederschlagen.

Die Erfahrung lehrt zudem, daß die wirtschaftliche Entwicklung nicht automatisch schwankungsfrei verläuft, sondern immer wieder Inflation, Arbeitslosigkeit, außenwirtschaftliche Ungleichgewichte und sinkendes Wirtschaftswachstum auftreten. In der Sozialen Marktwirtschaft werden daher wirtschaftspolitische Maßnahmen des Staates für erforderlich gehalten, die inflationäre Prozesse vermeiden (Stabilitätspolitik), die Rahmenbedingungen für Investitionen und technischen Fortschritt verbessern und Hemmnisse für den Strukturwandel beseitigen sollen (Wachstums- und Strukturpolitik).

4. Sozialer Ausgleich

In der Sozialen Marktwirtschaft hat jeder einzelne nicht nur das Recht auf freie Berufs- und Arbeitsplatzwahl, sondern auch die Pflicht zu eigenverantwortlicher Daseinsfürsorge (Subsidiaritätsprinzip). Die durch den Staat gesicherte oder verbesserte Effizienz der Marktwirtschaft schafft dafür die Voraussetzung. Der Staat ist nach dieser Konzeption verpflichtet, für besondere Lebenssituationen, in denen der einzelne nicht oder nur eingeschränkt durch eigene Leistung für sich zu sorgen vermag, wie bei Krankheit, Invalidität, Alter, Arbeitslosigkeit und natürlicher Benachteiligung, für einen sozialen Ausgleich zu sorgen. Bei Lebensrisiken, deren Absicherung durch Versicherung möglich ist, genügt die Einführung einer Versicherungspflicht. Nur in Fällen, in denen Eigenvorsorge und Versicherung nicht möglich sind, hat der Staat nach dem Solidaritätsprinzip direkt Versorgungs- und Fürsorgepflichten zu übernehmen, damit auch die Existenz einkommenschwacher Bevölkerungsschichten gesichert wird.

Zur sozialen Ausgleichspflicht des Staates gehört auch die Korrektur der Einkommensverteilung. Zwar regelt sich die Entlohnung der Produktionsfaktoren durch Preismechanismus und Wettbewerb auf den Faktormärkten, die personelle Einkommensverteilung wird jedoch erheblich von der Vermögensverteilung (d. h. vom Besitz an Produktionsfaktoren) beeinflusst, die sich im Zeitverlauf auch unabhängig von der eigenen Leistung (z. B. durch Erbschaft) stark verändern kann. Für die not-

wendige Korrektur der Verteilung steht mit der Besteuerung, direkten und indirekten Einkommensübertragungen, Vermögensbildungsmaßnahmen und bildungspolitischen Maßnahmen zur Verbesserung der Startchancen ein umfangreiches Instrumentarium zur Verfügung.

Die Wirtschaftsordnung der Sozialen Marktwirtschaft wird langfristig nur akzeptiert, wenn durch die genannten Staatsfunktionen der soziale Ausgleich herbeigeführt wird. Das kann auf Dauer nur gelingen, wenn die Effizienz dieser Ordnung nicht durch das Bestreben nach sozialem Ausgleich mehr und mehr verringert wird, denn nur was an Gütern und Leistungen produziert wird, steht für die Umverteilung zur Verfügung.

Die Erfüllung der genannten Staatsfunktionen ist unbestreitbar notwendig, denn sie dienen wie insbesondere Wettbewerbs-, Stabilitäts- und Wachstumspolitik auch der Verbesserung der Effizienz. Ebenso unbestreitbar ist jedoch, daß Parteien, Regierungen und Bürokratien ausgeprägte Eigeninteressen verfolgen, zu denen vor allem das Streben nach Erhalt und Ausbau von Macht sowie nach Hebung des sozialen Ansehens und die Verfolgung ideologischer Ziele gehören. Es ist somit keinesfalls sicher, daß tatsächlich Marktversagen die Ursache für die Forderung nach staatlicher Aktivität ist. Ebenso unsicher ist, daß staatliche Eingriffe ein

besseres soziales Ergebnis herbeiführen, wenn das Marktergebnis unbefriedigend ist.

Für die Erhaltung der Effizienz bei gleichzeitiger Herstellung eines sozialen Ausgleichs ist somit die Sicherung des Minimalstaatsprinzips von entscheidender Bedeutung. Danach unterliegt der Staat für sein Handeln einem permanenten Rechtfertigungszwang. Er ist zudem gehalten, nach Maßnahmen zu suchen, die marktkonform sind, d. h. den Marktmechanismus nicht oder so wenig wie möglich stören.

Soziale Marktwirtschaft erfordert die institutionelle Absicherung des Minimalstaatsprinzips, damit Marktversagen nicht durch Staatsversagen ersetzt wird. Die Erfahrungen der Bundesrepublik Deutschland lehren, daß die Dezentralisierung staatlicher Macht und die Errichtung öffentlicher Institutionen, die innerhalb eines vorgegebenen gesetzlichen Rahmens, der nur unter sehr eingeschränkten Umständen verändert werden kann, selbständig bestimmte Staatsfunktionen ausüben, sich als effizient erwiesen haben, die staatlichen Aktivitäten weitgehend von Gruppeninteressen freizuhalten. Als Beispiele seien die Schaffung einer weitgehend unabhängigen Zentralbank, eines Kartellamtes und einer Monopolkommission genannt.

III. Soziale Marktwirtschaft als ordnungspolitische Alternative

In den meisten Entwicklungsländern ist die ordnungspolitische Ausgangssituation wesentlich differenzierter als in den — ehemals ideologisch geprägten — Staatswirtschaften Osteuropas. Da die Wahl der Wirtschaftsordnung, also der gesetzten Rahmenbedingungen für ein planvolles und koordiniertes Handeln aller Wirtschaftssubjekte, die Aufgabe eines jeden Staates ist und zudem die wirtschafts- und sozialpolitischen Ausgangsbedingungen von Land zu Land variieren, ist ein breiter Ordnungsppluralismus zu verzeichnen. Hierzu trägt auch bei, daß ein Teil der Entwicklungsländer zwar sozialistischem Gedankengut skeptisch gegenübersteht, staatliche Dirigismen aber als wesentliches Instrument der Wirtschaftspolitik ansieht.

Dementsprechend ist auch die Relation von Elementen „dezentraler Marktmechanismen“ und „zentraler Leitung“ von Staat zu Staat unterschiedlich und oftmals auch innerhalb der Volkswirtschaften im Zeitablauf Änderungen unterworfen. Die meisten Entwicklungsländer haben eine „gemischtwirtschaftliche“ Ordnung mit einem unterschiedlichen, in der Regel aber relativ hohen staatlichen Interventionsgrad. Eine eindeutige Klassifizierung der Entwicklungsländer nach einem der beiden

Wirtschaftsmodelle ist somit nur schwer möglich²⁾.

Wird der Einfachheit halber nach vorwiegend marktwirtschaftlichen oder zentralverwaltungswirtschaftlichen Staaten unterschieden, so bleibt festzuhalten, daß vorwiegend marktwirtschaftliche Entwicklungsländer, in denen der Preismechanismus auf den Märkten die Signalfunktion sowie in Verbindung mit dem Wettbewerb die Anreiz-, Sanktions- und Verteilungsfunktionen aufgabengerecht erfüllen kann, ihre wirtschaftlichen Probleme besser gelöst haben als vergleichbare, vorwiegend zentralverwaltungswirtschaftlich orientierte Staaten. Auch haben marktwirtschaftlich orientierte Staaten in der Regel höhere Wachstumsraten zu verzeichnen. Lediglich bei ausgesprochen unterentwickelten Staaten — mit geringer Arbeitsteilung — sind keine signifikanten Unterschiede zwischen beiden Wirtschaftsordnungen feststellbar. Die Streubreite

²⁾ Vgl. A. J. Halbach, Economic system and socio-economic development of developing countries, in: ifo-Forschungsberichte, Nr. 63, München u. a. 1983; H. P. Fröhlich, Mehr Marktwirtschaft auch in Entwicklungsländern, Köln 1986; E. Tuchtfeldt, Ordnungspolitische Konzepte in der Dritten Welt, in: E. Dürr/E. Tuchtfeldt (Hrsg.), Studien zur Entwicklungsökonomie, Bern-Stuttgart 1986.

dieser auf empirischen Untersuchungen basierenden Aussage unterstreicht aber die Bedeutung der Ausgestaltung der jeweiligen marktwirtschaftlichen Ordnung.

Der dezentrale Lenkungsmechanismus einer Marktwirtschaft ist in der Regel der zentralen Lenkung interventionistischer Wirtschaftssysteme in der komplexen Realität der Volkswirtschaften der Entwicklungsländer ökonomisch erheblich überlegen³⁾. Viele Entwicklungsländer sozialistischer und privatwirtschaftlicher Prägung stehen daher ebenso wie sozialistische Industriestaaten einer stärker marktwirtschaftlich ausgerichteten Wirtschaftsordnung aufgeschlossener als früher gegenüber. Hierzu trägt auch bei, daß viele der Vielvölkerstaaten sich innenpolitisch inzwischen so weit stabilisiert haben, daß sie eine zentrale Willensbildung und Wirtschaftslenkung, die sie lange Zeit als notwendiges Instrument des „nation building“ ansahen, nicht mehr als unabdingbar erachten. Allerdings bestehen auch gegenüber einer reinen Marktwirtschaft — verstanden als Laissez-faire-Kapitalismus — vielfach erhebliche Vorbehalte, weil durch Wachstum allein die sozialpolitisch erforderlichen Sicker-effekte (trickle down und spread effects) vielfach nicht einzutreten scheinen.

Als Alternative zu Zentralverwaltungswirtschaft und reiner Marktwirtschaft wird von Entwicklungsökonomern der Dritten Welt daher zunehmend die Soziale Marktwirtschaft der Bundesrepublik Deutschland analysiert. Wenn die deutsche Wirtschaftsordnung auch für Entwicklungsländer steigende Attraktivität besitzt, ist an dieser Stelle — um Mißverständnissen vorzubeugen — hervorzuheben, daß sich entsprechende Analysen nur auf die grundsätzliche Eignung und Übertragbarkeit beziehen können. Die pauschale Übernahme eines Ordnungsmodells in eine andere Volkswirtschaft ist — falls überhaupt möglich — kaum sinnvoll. Stets müssen die länderspezifischen kulturellen, sozialen und ethnischen Wertvorstellungen sowie das sich im Zeitverlauf ändernde Entwicklungsniveau Berücksichtigung finden.

Grundsätzlich sind nach Ansicht von Alfred Müller-Armack und Ludwig Erhard, die zu den Vätern der Sozialen Marktwirtschaft zählen, auch in Entwicklungsländern die Grundvoraussetzungen für die Einführung dieser Wirtschaftsordnung gegeben. Aufgrund ihrer wirtschaftlichen und sozialen Mobilisierungsfunktion sei diese Ordnung für die Länder der Dritten Welt sogar besonders geeignet. Für diese Eignung spreche unter anderem, daß sich in

³⁾ Vgl. u. a. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit (BMZ), Wirtschaftsordnung und Entwicklungsplanung, S. 11.

allen Staaten, unabhängig vom Reifegrad der jeweiligen Volkswirtschaft, die gleichen Grundprobleme stellen. Stets gehe es um die gleiche ökonomische Aufgabe, die Knappheit der Güter des menschlichen Bedarfs effizient zu vermindern. Auch sei die „grundsätzliche Vertrautheit mit Marktprozessen“ als wesentliche Voraussetzung für die Einführung dieser Wirtschaftsordnung gegeben. Dies unterstreiche bereits die Tatsache, daß — historisch gesehen — die meisten Entwicklungsländer unterentwickelte Marktwirtschaften ohne zentrale Staatsgewalt mit verbindlichen Wirtschaftsplänen gewesen seien⁴⁾.

Die grundsätzliche Vertrautheit mit Marktprozessen ist inzwischen in zahlreichen Entwicklungsländern festgestellt worden und dürfte auch in zentralverwaltungsverwaltungswirtschaftlich orientierten Staaten gegeben sein. Dafür sprechen nicht zuletzt die Märkte des informellen Sektors, der zwar zur Versorgung beiträgt, aber nicht in das Bruttoinlandsprodukt eingeht sowie die Schwarzmärkte für Kapital, Güter und Dienstleistungen. Auch ist die Anreizfunktion funktionsfähiger Märkte, beispielsweise für die Mobilisierung privater Ressourcen und zur Einführung neuer Technologien, inzwischen für Entwicklungsländer weitgehend unbestritten.

Ferner werden in den Verfassungen der meisten Staaten der Dritten Welt — nach R. Clapham — die für eine Marktwirtschaft wesentlichen wirtschaftlichen Grundrechte gewährleistet, wie „persönliches Eigentumsrecht, Freiheit der Arbeit (Schutz vor Zwangsarbeit), Freiheit der Berufswahl und Berufsausbildung, Gewerbefreiheit, Koalitionsfreiheit, freie Mobilität, Niederlassungsfreiheit und Freiheit der Erziehung“⁵⁾. Auch die „Sozialstaatlichkeit“ ist vielfach verfassungsmäßig vorgegeben. Die traditionellen und religiösen Stammesrechte erfüllen zwar meist nicht die Anforderungen einer modernen Marktwirtschaft, stehen ihnen in der Regel aber auch nicht entgegen⁶⁾. Die Verankerung in der Verfassung bedeutet allerdings nicht immer, daß diese Rechte in der Realität materiell gesichert sind.

⁴⁾ Vgl. L. Erhard/A. Müller-Armack, Soziale Marktwirtschaft, Frankfurt u. a. 1972, S. 377 f.

⁵⁾ R. Clapham, Marktwirtschaft in Entwicklungsländern. Zur Anwendung und Leistungsfähigkeit des marktwirtschaftlichen Konzeptes, Freiburg 1973, S. 37.

⁶⁾ Als — am Anspruchsniveau einer Marktwirtschaft gemessen — ungünstig wirkt sich dagegen der in vielen asiatischen und afrikanischen Ländern neben der Verfassungswirklichkeit zu verzeichnende Rechtspluralismus von Verfassungsrecht, Stammesrecht und religiösem, meist islamischem Recht aus. Als Beispiele werden Somalia, Kenia, Tansania, Uganda, Malawi, Nigeria und Ghana hervorgehoben. Vgl. R. Clapham (Anm. 5), S. 39 f.

IV. Potentielle Hemmnisse für die Übertragung der marktwirtschaftlichen Ordnung

Die These der grundsätzlichen Übertragbarkeit der Sozialen Marktwirtschaft wird zwar weitgehend für fortgeschrittene Entwicklungsländer, nur bedingt aber für Staaten mit relativ niedrigem Entwicklungsniveau anerkannt. Kritiker heben vor allem folgende Hemmnisse hervor⁷⁾:

1. Mangel an dynamischen Unternehmern

Befürchtet wird für viele Länder ein Mangel an dynamischen Unternehmern, die Marktchancen rechtzeitig erkennen und diese durch effizienten Ressourceneinsatz, Einführung neuer Technologien und durch Mobilisierung zusätzlicher Ressourcen auf eigenes Risiko nutzen. Soweit Unternehmer vorhanden sind, seien sie an der Nutzung kurzfristiger Gewinnchancen (Basarkapitalismus), nicht aber an entwicklungspolitisch erforderlichen langfristigen Kapitalanlagen interessiert.

Empirische Untersuchungen, nicht nur in marktwirtschaftlich orientierten Entwicklungsländern, belegen allerdings, daß das Fehlen von Unternehmern in der Regel nicht das entscheidende Problem ist. Dies gilt auch für afrikanische Staaten⁸⁾ — wie Tansania und Ghana —, die oft als Beispiel für fehlendes Unternehmertum genannt werden. Mangelnde unternehmerische Initiative entsteht vielmehr aufgrund fehlender Rechtssicherheit, politischer Instabilität und mangelhafter Rahmenbedingungen, wie Preisverzerrungen und Wettbewerbsbeschränkungen. Unternehmer, die unter derartigen Voraussetzungen kurzfristige Kapitalanlagen mit schnellen Gewinnchancen und geringem Risiko bevorzugen, verhalten sich durchaus rational.

Insgesamt läßt sich feststellen, daß dynamische Unternehmer zwar knapp, aber latent vorhanden sind. Der Mangel an unternehmerischen Kapazitäten ist nicht Ursache, sondern Folge dirigistischer Markt eingriffe.

2. Preis- und Einkommensreaktionen

Gegen die Brauchbarkeit marktwirtschaftlich orientierter Wirtschaftsordnungen in Entwicklungsländern wird oftmals argumentiert, daß sich die Produzenten nicht marktgerecht verhielten. So

⁷⁾ Vgl. hierzu W. Lachmann, Überwindung der Not in der Dritten Welt durch marktwirtschaftliche Ordnung?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 8/87, S. 13–25; R. Clapham (Anm. 5), S. 32 ff.; ders., Soziale Marktwirtschaft in Entwicklungsländern, in: Ludwig-Erhard-Stiftung (Hrsg.), Soziale Marktwirtschaft als nationale und internationale Ordnung, Stuttgart 1978, S. 78 ff.; A. Borrmann/K. Fasbender/H.-H. Härtel/M. Holthus (Anm. 1), S. 115 ff.

⁸⁾ Vgl. W. Elkan, Unternehmer und Unternehmertum in Afrika, in: Finanzierung und Entwicklung, 25 (1988) 4, S. 20 ff.

würden beispielsweise bei positiven Preis- und Einkommenserwartungen die Marktchancen nicht durch entsprechende Ausweitung der Produktion genutzt. Ein derartiges, nicht am Markt orientiertes Verhalten ist empirisch nachweisbar für einige — meist räumlich und ethnisch begrenzte — Regionen mit vorwiegend auf Subsistenz ausgerichteter Wirtschaft; es ist aber nicht die Regel. Im Gegenteil: Bei einem Großteil der Kleinbauern, die oft als Beispiel für nicht marktgerechtes Verhalten erwähnt werden, wurden positive Preiselastizitäten der Produktion empirisch nachgewiesen. Demzufolge ist auch die unzureichende Agrarproduktion vieler Entwicklungsländer nicht zuletzt auf die Niedrigpreispolitik — zugunsten städtischer und industrieller Nachfrager — zurückzuführen. Die Reaktion der Produzenten auf nicht den Knappheitsverhältnissen entsprechende Preise stellt daher für Planwirtschaften oftmals ein größeres Problem dar als das Nicht-Reagieren von Unternehmen auf Preissignale in marktwirtschaftlich orientierten Wirtschaftsordnungen.

3. Administrative Hemmnisse

Auch im Rahmen einer Marktwirtschaft, vermehrt in einer Sozialen Marktwirtschaft, hat der Staat wesentliche wachstums-, stabilitäts-, beschäftigungs- und sozialpolitische Aufgaben zu erfüllen, um die Funktionsfähigkeit der Marktwirtschaft zu erhalten und zu fördern. Diese Aufgaben — so meinen Skeptiker — könnten von den meisten Entwicklungsländern noch nicht wahrgenommen werden. Dies gelte vor allem für die Finanz-, Geld- und Wettbewerbspolitik. Übersehen wird dabei, daß eine Zentralverwaltungswirtschaft wesentlich höhere Anforderungen an Regierung und Administration stellt als eine Marktwirtschaft. Hinzu kommt, daß beim Übergang in eine dezentrale Wirtschaftsordnung erhebliche Plankosten und hochqualifizierte Fachkräfte freigesetzt werden und in den für eine Marktwirtschaft wichtigen Politikbereichen eingesetzt werden können. Voraussetzung ist allerdings eine handlungsfähige Regierung. Diese ist jedoch für jede Wirtschaftsordnung unabdingbar.

4. Übertragbarkeit marktwirtschaftlicher Elemente

Insgesamt läßt sich feststellen, daß die, ohne Anspruch auf Vollständigkeit, aufgeführten Hemmnisse eine verstärkt marktwirtschaftlich orientierte Wirtschaftsordnung durchaus erschweren können. Hervorzuheben ist jedoch auch, daß diese Probleme, durch adäquate Rahmenbedingungen und geeignete Maßnahmen, vor allem im Bereich der Aus- und Fortbildung, gelöst werden können.

Trotz vieler Hemmnisse dürften die Grundvoraussetzungen für eine marktwirtschaftliche Ordnung auch in Entwicklungsländern mit relativ niedrigem Wirtschaftsniveau gegeben sein, nach D. Lösch sogar eher als für eine Zentralverwaltungs- bzw. Planwirtschaft: „Die Menschen verhalten sich nutzenmaximierend, zumindest rudimentäre Märkte sind vorhanden. Den knappen Faktor höherer administrativer Qualifikationen setzt der Staat daher zweckmäßigerweise pri-

mär dafür ein, mit ordnungs- und prozeßpolitischen Maßnahmen für die Funktionsfähigkeit eines marktwirtschaftlichen Systems zu sorgen; nur da, wo Märkte tatsächlich nicht funktionieren — und es wird sich zeigen, daß dies auch in Entwicklungsländern in viel geringerem Umfang der Fall ist, als vielfach behauptet wird —, ist es sinnvoll, wenn der Staat selbst planend, lenkend oder leitend in die Wirtschaft eingreift.“⁹⁾

V. Politische Akzeptanz — Kernproblem eines wirtschaftlichen Ordnungswechsels

Wesentlicher als die skizzierten Hemmnisse dürfte für die Einführung der Marktwirtschaft — wie für jeden Wechsel einer Wirtschaftsordnung — ihre Akzeptanz durch die politischen und sozialen Gruppen des jeweiligen Staates sein. Ohne die Bereitschaft, die neue Wirtschaftsordnung mitzutragen, fehlt die besonders in der Übergangsphase erforderliche Motivation zur Leistungs- und Produktivitätssteigerung sowie das erforderliche Vertrauen in eine konsistente Wirtschaftspolitik. Abgesehen davon wird eine demokratische Regierung kaum in der Lage sein, gegen den erklärten Widerstand der wichtigsten sozialen Gruppen eine neue Wirtschaftsordnung erfolgreich durchzusetzen. So unterstreicht R. Shams beispielsweise im Hinblick auf Reformaussichten in Jamaika: „Die entscheidende Frage für die Zukunft . . . bleibt, ob ein politischer Konsens über die Wirtschaftsordnung und die Fortführung von Wirtschaftsreformen zur Herbeiführung und Sicherung einer solchen Ordnung erzielt werden kann.“¹⁰⁾ Die Interessenlagen sind sicherlich länderspezifisch unterschiedlich, lassen sich aber verallgemeinernd darstellen.

In der Regel dürfte die ländliche Bevölkerung — die oft einen Großteil der Bevölkerung ausmacht — bereits kurz- und mittelfristig von der dezentralen Wirtschaftsordnung begünstigt werden. Dafür spricht beispielsweise der mit der Reduzierung von Preisverzerrungen in vielen Staaten — vor allem in Afrika — verbundene Abbau der Niedrigpreispolitik für landwirtschaftliche Erzeugnisse. In diesen Fällen kann die erforderliche Akzeptanz unterstellt werden. Anders verhält es sich dagegen in den wenigen Staaten wie der Türkei, in denen der Agrarsektor überproportional gefördert wurde.

Die städtischen Bevölkerungsgruppen, vor allem die Industriearbeiter, dürften dagegen erst mittel- oder längerfristig an den positiven Wirkungen des Politikwechsels teilhaben. In der Übergangsphase haben sie durch den Abbau der Preissubventionen für Güter des täglichen Bedarfs Realeinkommensverluste zu erwarten. Hinzu kommt, daß durch die Strukturanpassungen in der Industrie Arbeitskräfte freigesetzt werden, Beschäftigungserfolge dieser Politik aber erst nach unterschiedlich langen Anpassungsperioden eintreten werden. In diesen Fällen dürfte die Akzeptanzbereitschaft der oftmals politisch besonders starken sozialen Gruppen wesentlich von der Ausgestaltung der Strukturanpassungsmaßnahmen und ihrer sozialen Abfederung abhängig sein. Wie wichtig letzteres sein kann, dokumentierten beispielsweise in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre die politischen Unruhen in den Städten verschiedener arabischer Staaten als Antwort auf Preiserhöhungen bei Grundnahrungsmitteln. Fast immer führten sie zur Reduzierung der verordneten Preissteigerungen¹¹⁾.

Die meisten Unternehmer dürften von den mit einer marktwirtschaftlichen Ordnung verbundenen Liberalisierungs- und Deregulierungsmaßnahmen sowie von den Anreizen zur Leistungssteigerung und zur Mobilisierung zusätzlicher Ressourcen für den Entwicklungsprozeß profitieren. Abgesehen davon ist die Interessenlage der Unternehmer aber äußerst differenziert. Importorientierte Unternehmen werden von dem Abbau überbewerteter Währungen benachteiligt, exportorientierte Betriebe dagegen begünstigt. Unternehmen, die bisher kaum dem Druck durch in- und ausländischen Wettbewerb ausgesetzt waren, sehen sich zunehmender Konkurrenz nationaler Mitbewerber und dem „kühlen Hauch des Freihandels“ (List) ausgesetzt. Die Akzeptanzbereitschaft der Unternehmen dürfte wesentlich von der Ausgestaltung der ordnungspolitischen Maßnahmen abhängen.

⁹⁾ D. Lösch, Markt oder Staat für die Dritte Welt, Hamburg 1983, S. 86 f.

¹⁰⁾ R. Shams, Interessengruppen und Anpassungskonflikte in Entwicklungsländern, Fallstudie III Jamaika, Hamburg 1990, S. 70. Vgl. zu den unterschiedlichen Interessenlagen auch die Länderanalysen von R. Shams, Fallstudie I Türkei, Hamburg 1989, und Fallstudie II Mauritius, Hamburg 1989.

¹¹⁾ Vgl. S. Wiermann u. a., Entwicklung ländlicher Regionen Nordafrikas und des Nahen und Mittleren Ostens, HWWA-Report Nr. 76, Hamburg 1988, S. 157 ff.

Die aus Sicht der Betroffenen unzureichende oder falsche Ausgestaltung ordnungspolitischer Gesetze kann notwendige Reformen in wichtigen Teilbereichen behindern oder gar unmöglich machen. So scheiterte beispielsweise 1980 in der Türkei die Steuerreform am gemeinsamen Widerstand von Klein- und Großbauern, Selbständigen und Industriellen. Ähnlich erging es der Stabilisierungspolitik, die von den Gewerkschaften entschieden bekämpft wurde. Das Beispiel Türkei unterstreicht

aber auch, daß durch Nutzung von Kenntnissen und Erfahrung der Interessenverbände erheblich zur Praxisorientierung und Effizienzsteigerung von Entwicklungsmaßnahmen beigetragen werden konnte. Nicht zuletzt führte die Partizipation wichtiger Interessengruppen an der Konzipierung ordnungspolitischer Maßnahmen dazu, daß beispielsweise die Verbände von Landwirtschaft, Industrie und Handel von Gegnern zu Befürwortern der Liberalisierungspolitik wurden¹²⁾.

VI. Ordnungswechsel und das soziale Element

Eng verbunden mit der Akzeptanzproblematik ist die soziale Komponente der Marktwirtschaft, vor allem in der Phase des Ordnungswechsels. Der bereits beschriebene Zusammenhang zwischen Effizienz und sozialer Absicherung¹³⁾ ist kein Phänomen hochentwickelter Industrieländer. Auch in der Dritten Welt muß das für den sozialen Ausgleich erforderliche Finanzvolumen zunächst erwirtschaftet werden. „Die beste Sozialpolitik kann zu keinem befriedigenden Erfolg führen, wenn die Produktivität der menschlichen Arbeit gering ist. Die Herstellung eines funktionsfähigen Systems zur Lenkung der arbeitsteiligen Wirtschaftsweise ist daher die wichtigste Voraussetzung für die Lösung aller sozialen Probleme.“¹⁴⁾

In der Dritten Welt hat die soziale Problematik allerdings eine andere Dimension. In vielen Entwicklungsländern umfaßt die Zahl der absolut Armen 30–60 Prozent der Bevölkerung. Hinzu kommt, daß die sozialen Sickerereffekte in der Dritten Welt oftmals langsamer als erwartet und nicht im politisch vertretbaren Ausmaß wirksam werden. Auch ist die zur Verfügung stehende Verteilungsmasse aufgrund der niedrigen Arbeitsproduktivität äußerst gering.

Eine Sozialhilfepolitik im Rahmen einer Einkommensumverteilung kommt daher – aus eigener Kraft – nur im begrenzten Maße in Betracht oder würde durch Umwandlung von Investitionskapital in konsumtive Mittel eine Reduzierung der künftigen Umverteilungsmasse bedingen. Dieser Zusammenhang trifft insbesondere die Entwicklungsländer mit relativ niedrigen Durchschnittseinkommen.

Somit ist der Wachstumsorientierung der Sozialpolitik eine besondere Beachtung beizumessen. Im Rahmen einer derartigen Politik können durch zielgruppenorientierte Maßnahmen die Startchancen der Armutsgruppen zur Teilhabe am Entwicklungs-

prozeß und an dessen Ergebnissen verbessert werden. Eine so definierte, auf verstärkte Integration der benachteiligten Bevölkerungsgruppen in den Wirtschaftsprozess ausgerichtete Entwicklungspolitik führt mittel- und längerfristig sowohl zur Reduzierung der Armut als auch zur Steigerung des Bruttoinlandsproduktes. Eine derartige Entwicklungskonzeption stellt beispielsweise die „ländliche Regionalentwicklung“ dar¹⁵⁾. Politisch nachteilig ist, besonders in der sozial brisanten Anpassungsphase, daß Programme dieser Art erst nach einer oft mehrjährigen Anlaufphase wirksam werden.

Der vorhandene, wenn auch geringe Verteilungsspielraum dürfte in den meisten Entwicklungsländern daher ein wichtiges flankierendes Instrument einer sozialorientierten Marktwirtschaft darstellen. Um so bedeutsamer ist es, daß die vorhandenen Finanzierungsmöglichkeiten direkt der Armutsbevölkerung zugute kommen. Gelungene Vorbilder sind beispielsweise das „Food for Work Programme“ oder spezielle Programme für Mütter. Ein interessantes Beispiel bietet Sri Lanka, wo durch Ausgabe von Nahrungsmittelcoupons an städtische Armutsgruppen die Entzerrung der Agrarpreise sozial abgefedert wurde¹⁶⁾. Maßnahmen dieser Art sind ebenso wie eine wachstumsorientierte Sozialpolitik länderspezifisch und marktkonform entsprechend den jeweiligen Finanzierungsspielräumen und administrativen Möglichkeiten zu konzipieren. Für Ludwig Erhard, den Schöpfer der Sozialen Marktwirtschaft, stand fest, daß die soziale Verantwortung des Staates auf die Sicherung des Existenzminimums begrenzt ist. Wachsender Wohlstand sollte die Chance für mehr Eigenverantwortung bieten¹⁷⁾. Auf dieser Basis sollte in der Entwicklungszusammenarbeit mehr Anschubfinanzierung für die sozialen Netze in marktwirtschaftlich orientierten Reformprogrammen gewährt werden.

¹²⁾ Vgl. R. Shams, Fallstudie I Türkei (Anm. 10), S. 39 ff.

¹³⁾ Vgl. A. Müller-Armack, Wirtschaftsordnung und Wirtschaftspolitik, Freiburg 1966; A. Borrmann/K. Fasbender/H.-H. Härtel/M. Holthus (Anm. 1), S. 13 f., S. 128 ff.

¹⁴⁾ W. Eucken, Grundsätze der Wirtschaftspolitik, München 1965, S. 180.

¹⁵⁾ Vgl. BMZ/GTZ, Regional Rural Development – Guiding Principles, Eschborn 1984.

¹⁶⁾ Vgl. W. Lachmann (Anm. 7), S. 21; zu sozialorientierten Programmen G. Psacharopoulos, Linderung der Armut in Lateinamerika, in: Finanzierung und Entwicklung, 27 (1990) 1, S. 17–19.

¹⁷⁾ Vgl. L. Erhard, Wohlstand für alle, Düsseldorf-Wien, 1957, S. 261.

Die laufende Uruguay-Runde des GATT und ihre Bedeutung für die Entwicklungsländer

I. Einleitung

Das GATT ist ein hervorragendes Beispiel eines lebensfähigen Provisoriums. Ohne je einen festen statuarischen Rahmen bekommen zu haben, war dieser Mangel an „formaler Legalität“ in der Phase der wirtschaftlichen Expansion nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges kein Hindernis, eine wirksame Plattform für den Abbau von Hemmnissen und Diskriminierungen im internationalen Handel zu bilden. Entscheidende Voraussetzungen dafür

waren ein günstiges wirtschaftliches Umfeld und der politische Wille der Beteiligten. Freilich hat diese „Medaille“ auch die Kehrseite, daß bei Fehlen vorteilhafter Voraussetzungen GATT-Regeln ignoriert und Handelsschranken außerhalb der vertraglichen Vereinbarungen neu errichtet werden. Dies kennzeichnet die derzeitige Lage, aus der die „Uruguay-Runde“ einen Ausweg bieten soll.

II. Entstehungsgeschichte

Auf Initiative Großbritanniens und der USA sollte nach dem Zweiten Weltkrieg eine Welthandelsordnung geschaffen werden, um allen Staaten unter gleichen Bedingungen den Zutritt zu Rohstoffen und die Teilnahme am internationalen Handel zu ermöglichen. Ein multilateral auszuhandelndes Vertragswerk mit Regeln für alle Beteiligten sollte zu diesem Ziel führen. Es war geplant, die „International Trade Organisation“ zum institutionellen Träger zu machen. Diese internationale Handelsorganisation hätte im Bereich des Welthandels eine ähnliche Institution werden sollen, wie es die im Rahmen des Bretton-Woods-Abkommens von 1944 geschaffene Weltbank für die Finanzierung des Wiederaufbaus bzw. der Internationale Währungsfonds für die Weltwährungsordnung waren. Die Grundgedanken über die Ziele und Prinzipien der Handelsorganisation wurden in dem Entwurf einer Welthandels-Charta niedergelegt, die — nach diversen Modifikationen — von einer internationalen Konferenz im März 1948 in Havanna unterzeichnet wurde (*Havanna-Charta*).

Parallel zu den Vorarbeiten der Havanna-Konferenz wurden bereits konkrete Verhandlungen über eine Reduzierung von Zöllen und anderen Handelshemmnissen geführt. Das Ergebnis dieser Verhandlungen wurde als das „Allgemeine Zoll- und Handelsabkommen“ (GATT) am 30. Oktober 1947 von 23 Staaten in Genf unterzeichnet und trat am 1. Januar 1948 vorläufig in Kraft. Die Ziele sind in der Präambel des Abkommens festgelegt. Neben dem Abbau von Zöllen und anderen Handelshemmnissen sowie der Beseitigung diskriminierender Eingriffe in die zwischenstaatliche Arbeitsteilung sol-

len die Handels- und Wirtschaftsbeziehungen der beteiligten Staaten zu einer Erhöhung des Lebensstandards, zur Vollbeschäftigung, zur Erreichung eines hohen und ständig steigenden Niveaus des Realeinkommens und der wirksamen Nachfrage, zur vollen Erschließung der Ressourcen der Welt und der Steigerung der Produktion und des Austausches von Waren beitragen.

Das GATT hatte ursprünglich nur die Aufgabe, die bereits erzielten Handelserleichterungen vertraglich abzusichern und in die Charta der geplanten internationalen Handelsorganisation einzubringen. Das frühzeitige Verhandeln über materielle Verbesserungen ergab sich daraus, daß die Konsensbildung über tragfähige Prinzipien einer weltweiten Handels- und Wirtschaftsordnung mehr Zeit als vorgesehen in Anspruch nahm und allseits der Wunsch bestand, die aus der Kriegszeit stammenden Handelshemmnisse so schnell wie möglich abzubauen. Ausschlaggebend für das beschleunigte Verfahren war aber der Umstand, daß das amerikanische Angebot aufgrund des damals in den USA geltenden Handelsgesetzes Ende 1947 auslief. Die Form eines Vertrages — und nicht die einer Organisation — wurde gewählt, weil die amerikanische Regierung nur über den Abschluß von Handelsverträgen zu entscheiden ermächtigt war¹⁾.

Die meisten Signatarstaaten der Havanna-Charta hatten vor dem Abschluß der eigenen Ratifizierungsverfahren darauf gewartet, wie die Charta in

¹⁾ Vgl. R. Senti, GATT — Allgemeines Zoll- und Handelsabkommen als System der Welthandelsordnung, Zürich 1986, S. 16.

den USA weiter behandelt wurde. Angesichts der überwiegend ablehnenden Haltung im Kongreß verzichtete Präsident Truman schließlich auf die Vorlage zur Ratifizierung. Damit waren Charta und Handelsorganisation gescheitert. Das GATT, als Vorgriff auf eine umfassende Regelung konzipiert, blieb damit ein Torso ohne eigene Rechtspersönlichkeit. Am juristisch provisorischen Charakter des GATT hat sich bis heute nichts geändert. Es ist ein Handelsabkommen, das auch von den Vertragspartnern nur „vorläufig“ angewendet wird. Das Protokoll über die Anwendung des GATT, das gleichzeitig mit dem Text des Abkommens paraphiert wurde, verpflichtet die Unterzeichner, die GATT-Artikel nur anzuwenden, wenn sie mit innerstaatlichen Regeln vereinbar sind. Geltende nationale Gesetze bleiben also unverändert in Kraft, auch wenn sie mit einzelnen GATT-Bestimmungen kollidieren („Großvater“-Klausel).

De iure ein Handelsabkommen, hat sich das GATT de facto jedoch zu einer Organisation entwickelt: Artikel XXV des Abkommens sieht periodische Zusammenkünfte der Mitgliedsländer — im GATT „Vertragsparteien“ genannt — vor. Dies ist die in aller Regel einmal jährlich tagende Vollversammlung der Mitgliedsländer. Sofern sie gemeinsam handeln, werden sie gemäß der GATT-Konvention als „Vertragsparteien“ bezeichnet. Zwischen den Vollversammlungen tagt in etwa monatlichen Abständen der GATT-Rat („Council of Representatives“), während die laufenden Geschäfte vom Sekretariat mit Sitz in Genf erledigt werden. Zwar hat auch das Sekretariat rechtlich nur einen provisorischen Status, dennoch hat das GATT „praktisch im Laufe der Zeit die Arbeitsformen einer internationalen Organisation angenommen“²⁾. Trotz der institutionellen Schwäche sind vom GATT wesent-

liche Anstöße zur Liberalisierung der Weltwirtschaft ausgegangen, und es ist unangefochten *das* internationale Gremium zur Diskussion der derzeitigen Probleme des grenzüberschreitenden Waren- und Dienstleistungsverkehrs.

Derzeit sind 96 Staaten Vollmitglied des GATT, weitere 28 wenden die GATT-Artikel de facto an. Gut 20 weitere Länder verfolgen die Arbeit des GATT mit Beobachterstatus. Von den Mitgliedsländern des „Rates für Gegenseitige Wirtschaftshilfe“ (RGW) gehören Polen, Rumänien, die Tschechoslowakei³⁾ und Ungarn dem GATT an. Unter den wichtigsten Interessenten für eine Mitgliedschaft sind seit 1986 die Volksrepublik China, Bulgarien und die Sowjetunion. Das Gründungsmitglied China hatte sich Anfang der fünfziger Jahre aus politischen Gründen aus dem GATT zurückgezogen. Da rund 85 Prozent des chinesischen Außenhandels mit GATT-Partnern abgewickelt werden, ist der Wunsch zur Rückkehr verständlich, aber angesichts der gravierenden Unterschiede zwischen dem zentral organisierten Außenhandelssystem und dem marktwirtschaftlichen Grundsystem der GATT-Mitglieder nicht zügig zu verwirklichen. Ähnliches gilt für Bulgarien und die Sowjetunion. Die Sowjetunion hatte — erfolglos — um die Einräumung des Beobachterstatus kurz vor Beginn der Uruguay-Runde nachgesucht. Der Versuch scheiterte an der sofortigen Intervention des US-Vertreters. Diese Position hat sich inzwischen aufgelockert, und es gibt Anzeichen für eine Annäherung der Sowjetunion an das GATT. Dennoch ist für die US-Handelspolitik gegenüber Moskau noch immer das Jackson-Vanik-Amendment bestimmend, das eine wirtschaftliche Kooperation an die Gewährung von humanitären Grundrechten, vor allem eine liberale Auswanderungspolitik, knüpft.

III. Grundsätze des GATT

Unter dem Ziel, den internationalen Handel von — vor allem staatlichen — Behinderungen zu entlasten, sind im Regelfall nur Zölle als Instrument der Außenhandelsregulierung statthaft. Aber auch sie sollen — schrittweise und im gegenseitigen Einvernehmen — reduziert und schließlich beseitigt werden. Sonstige Handelsbeschränkungen sind im Prinzip unzulässig; Ausnahmen sind freilich möglich.

Mit den folgenden Grundregeln sind die Weichen für multilateral, also nicht nur zwischen zwei Handelspartnern, ablaufende Handelsbeziehungen gestellt:

— Bei der *Meistbegünstigung* hat jede Vertragspartei allen anderen Unterzeichnern des Abkommens die gleichen Handelsvorteile unverzüglich und bedingungslos einzuräumen, die sie einem einzelnen Land gewährt (Prinzip der Nichtdiskriminierung). Dies gilt unabhängig davon, wie weit die anderen Vertragsparteien mit ihrer Handelsliberalisierung fortgeschritten sind. Das heißt, daß jede Vertragspartei in den Genuß des günstigsten Zollsatzes kommt, den eine Vertragspartei irgendeinem anderen Land bei der Ein- und Ausfuhr eines gleichen Produktes bereits einräumt, es sei denn, eine der

²⁾ F. K. Liebich, Das GATT als Zentrum der internationalen Handelspolitik, Baden-Baden 1971, S. 17.

³⁾ Die Tschechoslowakei war beim Zustandekommen des GATT kein Staatshandelsland, blieb aber auch nach Änderung der Staatsform und der Wirtschaftsverfassung Mitglied.

zahlreichen Ausnahmeregeln wird geltend gemacht. Die Meistbegünstigung gilt auch für die übrigen, bei der Ein- und Ausfuhr erhobenen Abgaben und Belastungen sowie die dabei anzuwendenden Formalitäten.

Unter bestimmten Voraussetzungen gilt der Grundsatz der Meistbegünstigung nicht für regionale Zusammenschlüsse. So verletzen z. B. die EG und die EFTA mit dem gemeinsamen Außenhandelsstarif das Meistbegünstigungsprinzip. Dasselbe gilt für die handelspolitischen Abkommen zwischen den USA und Israel sowie den USA und Kanada. Jedoch erfüllen Zollunionen und Freihandelszonen insofern den Vertragszweck, als der Handel zwischen den teilnehmenden Staaten in besonderem Maße erleichtert wird. Je größer das wirtschaftliche Gewicht derartiger Zusammenschlüsse, desto mehr sind freilich die Interessen Außenstehender berührt. Dafür sind die derzeitigen Reaktionen aus Drittländern auf den sich abzeichnenden Europäischen Binnenmarkt ein deutlicher Beleg. Eine weitere wichtige Ausnahme vom Meistbegünstigungsprinzip ist die Vorzugsbehandlung von Entwicklungsländern.

— Soweit Handelshemmnisse nicht beseitigt werden konnten, gilt auch hier das *Prinzip der Nichtdiskriminierung* unter den Vertragsparteien. Mit anderen Worten, unabhängig davon, wie frei oder wie behindert der Handel mit einem Land vor sich geht, sind zumindest alle in das Vertragswerk eingebundenen Länder gleich zu behandeln.

— Ein weiterer wesentlicher Baustein des GATT-Systems ist die Forderung nach *Gleichstellung* von Importgütern mit Erzeugnissen aus inländischer Produktion in bezug auf binnenwirtschaftliche Abgaben und Rechtsvorschriften.

— Gebot der *Marktöffnung*: Mengenmäßige Beschränkungen, Dumping und (Export-)Subventionen, die die Interessen anderer Mitgliedsländer beeinträchtigen, sind zu unterlassen. Lediglich Zölle sind zur Regulierung von Außenhandelsströmen zugelassen; sie sollen harmonisiert und insgesamt gesenkt werden.

Es ist zulässig, vorübergehend die vertraglichen Vereinbarungen auszusetzen — so in Phasen des

wirtschaftlichen (Wieder-)Aufbaus, bei kurzfristig existenzgefährdender Bedrohung inländischer Branchen durch ausländische Konkurrenten, zum Schutz nationaler Agrarpolitik oder bei schwerwiegenden Zahlungsbilanzproblemen. Die Möglichkeit, Liberalisierungsschritte im Falle wirtschaftlicher Notlagen wieder aufzuheben, soll die Schwellenangst niedrig halten, sich überhaupt auf die Beseitigung von Handelshindernissen einzulassen. Protektionistische Maßnahmen sind also nicht kategorisch verboten. Aber ihre Anwendung soll kanalisiert werden, und die Ausnahmeregelungen sind unter multilaterale Kontrolle gestellt. Im Verlauf der sechziger und vor allem der siebziger Jahre sind die Ausnahmeregelungen jedoch immer großzügiger interpretiert worden.

Unterschiedliche Auslegung von Absprachen oder gar offener Streit zwischen einzelnen Mitgliedern soll, so die „Philosophie“ des Abkommens, im Wege von Konsultationen beigelegt werden. „Verstößt ein Land gegen das Abkommen und gelingt es in diesen Konsultationen nicht, das betreffende Land zur Rücknahme seiner Regelverletzung oder zum Angebot einer kompensierenden Handelserleichterung zu bewegen, so kann das durch diese Maßnahme geschädigte Partnerland zur Befreiung von einer vertraglichen Verpflichtung gegenüber dem vertragsbrüchigen Land ermächtigt werden.“⁴⁾

Mit dem GATT wurde zu keiner Zeit angestrebt, etwa im Rahmen eines internationalen Handelsgeschichtshofs Urteile zwischen streitenden Parteien zu fällen, sondern materiell einen Ausgleich der Interessen herzustellen — sei es durch anderweitige Zugeständnisse des Regelverletzers, sei es dadurch, daß der beeinträchtigte Partner eine früher gemachte Konzession zurücknehmen kann. Eine derartige „Retorsion“ kann in einer Rücknahme von Zollvergünstigungen, der Nichtanwendung der Meistbegünstigung wie auch der gezielten Einführung von Einfuhrbeschränkungen bestehen. Da es dem GATT an exekutiver Macht mangelt, lebt es vom Konsens.

IV. Multilaterale Verhandlungen und ihre Ergebnisse

Die schrittweise Liberalisierung des Welthandels vollzog sich in einer Reihe von Verhandlungsrunden, deren Hauptgegenstand der Zollabbau war. Nach der ersten Zollsenskungsrunde bereits im Gründungsjahr des GATT folgten bis Mitte der sechziger Jahre fünf weitere Konferenzen dieser Art. Unter den bisherigen Verhandlungsrunden

war die *Kennedy-Runde* (1964—1967) insofern die erfolgreichste, als es gelang, eine durchschnittliche Zollsenskung von gut 30 Prozent für industrielle Gü-

⁴⁾ H. Sautter, Artikel „Zölle III: Handels- und Zollabkommen (GATT)“, in: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft, Band 9, Stuttgart-New York u. a. 1982, S. 661.

ter auszuhandeln. Starkes Wirtschaftswachstum in den Vereinigten Staaten und in Westeuropa sowie eine kräftige Zunahme des Warenaustausches der Haupthandelspartner verstärkten sich gegenseitig. In der Kennedy-Runde vollzog sich der Übergang von der bilateralen zur multilateralen Verhandlungsweise. Zudem sollte nicht mehr über einzelne Tarifpositionen, sondern über eine Reduzierung des gesamten Zollniveaus verhandelt werden. Bei der Fülle der Ausnahmewünsche vom Prinzip einer linearen Zollsenkung blieb dieser Ansatz in der Praxis jedoch schnell stecken.

Die Ergebnisse der Kennedy-Runde konzentrierten sich auf die folgenden Hauptpunkte:

— Der Versuch der USA, den Handel mit Agrarprodukten voll in die Verhandlungen einzubeziehen und möglichst weitgehend zu liberalisieren, stieß auf den inhaltlichen Widerstand der EG. In einem Memorandum über die Struktur eines weltweiten Getreideabkommens einigten sich die Zeichnerstaaten auf einige Grundsätze im internationalen Getreidehandel⁵⁾.

— Die Problematik der nicht-tarifären Handelshemmnisse wurden angesprochen, ohne daß es jedoch zu substantiellen Verhandlungen gekommen wäre.

— Die Sonderbehandlung der Entwicklungsländer wurde 1966 in einem ergänzenden Teil IV („Handel und Entwicklung“) des GATT-Abkommens festgeschrieben. Dabei wird in modifizierter Form der bereits in der Havanna-Charta enthaltene Gedanke aufgegriffen, Präferenzabkommen zugunsten der Dritten Welt abzuschließen, also den Produkten von wirtschaftlich rückständigen Ländern auf den Märkten des „Nordens“ einen besseren Zugang zu verschaffen.

Bei der Abwicklung des Außenhandels der Industrieländer mit den Entwicklungsländern wird beabsichtigt, über den gezielten Abbau von Handelschranken bzw. durch die Gewährung von Zollpräferenzen insbesondere den Export von Halb- und Fertigwaren aus der Dritten Welt zu fördern. Industrieländer sollten bei ihren Zugeständnissen an Entwicklungsländer nur dann Gegenleistungen verlangen dürfen, wenn diese mit dem jeweiligen Entwicklungsstand des Partnerlandes vereinbar sind⁶⁾. So gibt es seitdem unter anderem die folgenden Ausnahmebestimmungen für Entwicklungsländer:

1. Freistellung vom Prinzip der Meistbegünstigung,

⁵⁾ Vgl. R. Senti (Anm. 1), S. 79.

⁶⁾ Vgl. Deutsche Bundesbank, Sonderdruck Nr. 3: Internationale Organisationen und Abkommen im Bereich von Währung und Wirtschaft, Frankfurt/Main 1986, S. 113.

2. eine großzügige Auslegung des zulässigen Importschutzes unter dem Stichwort „Erziehungszoll“ und in Fällen einer kritischen Zahlungsbilanzsituation sowie

3. Verzicht auf gleichwertige Zugeständnisse im Rahmen von multilateraler Handelsliberalisierung (keine „Reziprozität“).

Die damals neu aufgenommenen Artikel des Abkommens sind vergleichsweise unverbindlich formuliert. Die Diktion in einigen Passagen läßt — zwei Jahre nach der ersten UNCTAD-Vollversammlung — „das Bemühen des GATT erkennen, den Anspruch zur Wahrnehmung auch der Interessen von Entwicklungsländern nicht völlig an die UNCTAD zu verlieren“⁷⁾. Insgesamt hat diese Ergänzung des Abkommens der Zielgruppe der Entwicklungsländer keine durchschlagenden Vorteile gebracht; die in einzelnen Vertragsartikeln festgeschriebenen „Sonderrechte“ gehen nicht wesentlich über das hinaus, was auch Nichtmitgliedern de facto zugestanden wurde⁸⁾.

Die *Tokio-Runde* (1973–1979) stand bereits im Zeichen der schwierigen wirtschaftlichen Verhältnisse nach der ersten Ölpreiskrise. Weiteres weltwirtschaftliches Spannungspotential hatte sich aufgebaut durch die EG-Erweiterung zur Neuner-Gemeinschaft, neue Ausformungen des Protektionismus und eine Exportwelle japanischer Produkte. Erneut konnte jedoch eine weitere Reduzierung der Zölle für gewerbliche Produkte erreicht werden, und zwar um durchschnittlich rund ein Drittel, verteilt über acht Jahre. Die Zollsenkungen für Produkte, an denen vor allem Entwicklungsländer ein Exportinteresse haben, fielen allerdings deutlich geringer aus. Dies gilt vor allem für die unterdurchschnittlichen Ergebnisse für Textilien, Eisen und Stahl sowie verarbeitete landwirtschaftliche Erzeugnisse. Die praktischen Folgen der Nicht-Reziprozität, der wichtigsten Neuerung in Teil IV des Abkommens, waren insofern alles andere als befriedigend⁹⁾.

Die *Tokio-Runde* unterschied sich jedoch von ihren Vorgängern in bezug auf die Belange der Entwicklungsländer in zwei wesentlichen Punkten. So wurde das Ziel der Diversifizierung der Ausfuhr und der Steigerung der Exporterlöse ausdrücklich anerkannt. Dazu gehört die Verbesserung der Zugangsbedingungen zu den Märkten der Industrieländer. In der *Tokio-Erklärung* wurde sogar eine bessere Verteilung der aus der Handelsexpansion

⁷⁾ H. Sautter (Anm. 4), S. 663.

⁸⁾ Zu einer kritischen Einschätzung der langfristigen Wirkungen von Ungleichbehandlungen vgl. R. J. Langhammer, Die Sonderbehandlung der Entwicklungsländer im GATT. Eine Nutzen- und Kostenbilanz, in: Beihefte der Konjunkturpolitik, (1987) 34, S. 117 ff.

⁹⁾ Vgl. D. Tussie, The Less Developed Countries and the World Trading System — A Challenge to the GATT. Studies in International Political Economy, London 1987, S. 29.

erwachsenden Vorteile zwischen Entwicklungs- und Industrieländern angesprochen¹⁰). Überdies wurde eine rechtliche Basis für die Sonderbehandlung der Entwicklungsländer im internationalen Handel geschaffen. Seither legitimiert die sogenannte *Enabling Clause* (1979) Ausnahmen vom Meistbegünstigungsgebot insofern, als Entwicklungsländer günstiger behandelt werden dürfen, ohne daß — wie zuvor — jeweils eine Ausnahmegenehmigung („waiver“) gewährt werden muß. Andererseits sollen sich Entwicklungsländer nach dem Grundsatz der Graduierung mit fortschreitender Industrialisierung und Verbesserung ihrer Außenhandelsverhältnisse wieder den allgemeinen GATT-Regeln ohne Vorzugsbehandlung unterwer-

fen. Die „Enabling Clause“ findet seither im einzelnen Anwendung auf¹¹)

- die präferentielle Zollbehandlung seitens der Industrieländer für Waren aus Entwicklungsländern,
- die differenzierende, d. h. großzügigere Behandlung der Dritten Welt bei nicht-tarifären Handelshemmnissen,
- die gezielte Vorzugsbehandlung der ärmsten gegenüber den anderen Entwicklungsländern und
- die regionalen und überregionalen Integrations- und Freihandelsräume von Entwicklungsländern.

V. Die Situation nach der Tokio-Runde

Im Gegensatz zu anderen internationalen Organisationen gibt es im GATT bislang keine feste Gruppierung als Interessenvertretung der Dritten Welt. Unter den Entwicklungsländern überwiegt jedoch die Einschätzung des GATT als „rich man's club“. Während früherer Verhandlungsrunden gab es keine großen Erwartungen in bezug auf positive Verhandlungsergebnisse, solange der Genuß von Präferenzen sowie die Besserstellung in bezug auf handelspolitische Verpflichtungen gewährleistet waren.

Die Vorteile dieser positiven Sonderbehandlung begannen jedoch nach der Tokio-Runde zu schrumpfen, weil das Ausmaß der zollmäßigen Vorzugsbehandlung nach dem allgemeinen Präferenzsystem bei Zollsenkungen auf Meistbegünstigungsbasis kleiner wurde sowie durch — von Industrieländern eingeführte bzw. in Anspruch genommene — Ausnahmen und Schutzklauseln ausgehöhlt wurde.

Einigkeit herrscht darüber, daß es Entwicklungsländern gestattet ist¹²), protektionistische Handelsmaßnahmen (beispielsweise für junge Industrien oder für die gezielte Förderung der eigenen Entwicklung) zu ergreifen. Entwicklungsländer werden in bezug auf die formalen Regeln weniger streng behandelt als die Industriestaaten. So ist im GATT-Text festgelegt, daß ein Entwicklungsland Konsultationen mit den Vertragsparteien über handelsbeschränkende Maßnahmen, die mit Blick auf Zahlungsbilanzprobleme ergriffen werden, nur alle zwei Jahre abhalten muß. Von Industrieländern, die sich auf ähnliche Restriktionen berufen, wird

jährliche Berichterstattung erwartet. Die Konsultationen mit Entwicklungsländern können zudem nach einem vereinfachten Verfahren stattfinden. Ähnlich ist Entwicklungsländern stärker als Industrieländern eine Subventionierung von Fertigwarenexporten gestattet. Nach Teil IV des Vertragstextes sollen die Industrieländer die Interessen von Entwicklungsländern beeinträchtigenden Handelshemmnisse möglichst abbauen und keine neuen ergreifen.

Dissens besteht eher in bezug auf die Anwendung und die Auswirkung einzelner Regelungen. Zwar hat eine Reihe von Entwicklungsländern von den Präferenzen und der Reduzierung von Handelschranken in wichtigen Einfuhrbereichen, etwa bei tropischen Produkten, im allgemeinen profitiert. Aber in anderen Sektoren stellen die Handelsbarrieren für diese Länder weiterhin eine starke Behinderung dar: Importzölle auf einige Entwicklungsländerexporte, wie verarbeitete landwirtschaftliche Produkte, Textilien und Bekleidung, sind in Industrieländern oft höher als deren Durchschnittszoll auf Fertigwaren. Zudem betreffen die nicht-tarifären Hemmnisse, die im Rahmen des Multifaserabkommens sanktioniert wurden, hauptsächlich Ausfuhren der Dritten Welt.

Nach der Tokio-Runde bestimmten im wesentlichen die ungelösten handelspolitischen Konflikte zwischen Industrie- und Entwicklungsländern die Themen der Zusammenarbeit in den GATT-Gremien¹³). Eine Konsultativgruppe, in der auch Entwicklungsländer wie Pakistan, Argentinien, Brasilien und Indien vertreten waren, legte Mitte 1981 einen Bericht vor, in dem Vorschläge erörtert wur-

¹⁰) Vgl. GATT, The Tokyo Round of Multilateral Trade Negotiations, Report by the Director-General of GATT, Genf 1979.

¹¹) Vgl. R. Senti (Anm. 1), S. 92.

¹²) Vgl. S. J. Anjaria, A New Round of Global Trade Negotiations, in: Finance & Development, 23 (1986)2, S. 2–6.

¹³) Dieser Abschnitt folgt der Dokumentation von B. Engels, GATT und Entwicklungsländer — Was bringt die Uruguay-Runde?, in: NORD-SÜD aktuell, 1 (1987)1, S. 51–68.

den, wie die Liberalisierungsimpulse der Tokio-Runde gesichert werden könnten und wie der GATT-Rahmen den veränderten weltwirtschaftlichen Bedingungen und Problemsituationen besser Rechnung tragen könnte. Von der Wachstumsschwäche in der zweiten Hälfte der siebziger Jahre waren vor allem Westeuropa und die USA betroffen. Auf vielfältige Weise reagierten die Regierungen dieser Länder in verstärktem Maße auf das niemals ganz abgeklungene Schutzbegehren der Industrie in besonders gefährdeten Wirtschaftszweigen. Da in der Tokio-Runde das Niveau der Zölle deutlich gesenkt worden war, artikulierten sich der neue Protektionismus „nicht-tarifär“, und zwar vor allem im Agrar-, Textil- und High Tech-Bereich im Wege sogenannter Selbstbeschränkungsabkommen. Er richtete sich vor allem gegen exportstarke Entwicklungsländer und gegen Japan. Damit wurden diese Länder im Verhältnis zu dem Liberalitätsgrad, den die westeuropäischen Länder untereinander, aber auch im Handel mit den USA erreicht hatten – und im wesentlichen beibehielten –, diskriminiert.

Der Bericht betonte – insbesondere vor dem Weltwirtschaftsgipfel in Ottawa und der Wiederaufnahme des Nord-Süd-Dialogs in Mexiko – die zentrale Rolle des GATT als globales Regelwerk für die internationalen Handelsbeziehungen; Kernpunkt der Vorschläge war eine Ministerkonferenz, in der ein Gesamtkonzept für die achtziger und neunziger Jahre entwickelt werden sollte. Eine unzureichende Vorbereitung des Programms, insbesondere die ungenügende Präzisierung der Diskussionsthemen spiegelte deutlich den auch unter den Industrieländern bestehenden Gegensatz zwischen der Vorliebe für offene Märkte und den verstärkten Tendenzen zur handelspolitischen Reglementierung wider, den die Tokio-Runde nicht hatte lösen können.

Die Ergebnisse des GATT-Ministertreffens im November 1982 waren enttäuschend. Der Versuch der USA, die EG zum Abbau der Subventionierung der Agrarproduktion und des -exports zu bewegen, scheiterte. Hinsichtlich des Verzichts auf neue Handelshemmnisse beschränkte sich die Abschlusserklärung auf die Empfehlung, Maßnahmen zu unterlassen, die mit den GATT-Regeln nicht vereinbar sind. Der US-Vorstoß zugunsten von Verhandlungen über Dienstleistungen, Investitionen und Technologie lief wegen des Widerstands vieler Entwicklungsländer, aber auch der EG, die offensichtlich ihre diesbezügliche Position erst noch bestimmen mußte, ins Leere. Obwohl die Nord-Süd-Thematik ausdrücklich auf die Tagesordnung gesetzt worden war, blieben aus der Sicht der Dritten Welt die Ergebnisse unbefriedigend. Das GATT wurde mehr denn je als ein den Interessen und Problemen der Entwicklungsländer nicht angemessener Rahmen angesehen.

Die Zusammenarbeit in der Konsultationsgruppe zur Vorbereitung eines neuen Ministertreffens gestaltete sich schwierig. Die Entwicklungsländer bestanden in den Sondierungsgesprächen darauf, sich vorrangig mit jenen Bereichen zu befassen, bei denen sie ein wesentliches Interesse hatten und die hinreichend vorbereitet worden waren. Dabei handelte es sich um den Agrarbereich, tropische Produkte und Textilien sowie um das Instrument der mengenmäßigen Beschränkungen. Stark gegensätzliche Positionen gab es nach wie vor für den Bereich der Dienstleistungen. Während einige Entwicklungsländer, die ein Exportinteresse in diesem Sektor haben (z. B. Hongkong, Singapur), an informellen Konsultationen teilgenommen hatten, widersetzten sich unter den leistungsfähigen Anbietern der Dritten Welt vor allem Brasilien und Indien der Zuständigkeit des GATT für die Erörterung der Dienstleistungsproblematik. Unter den Industrieländern forderte neben den USA auch Japan die Einbeziehung von Dienstleistungen in künftige Verhandlungen. Die EG hielt sich in dieser Frage zurück; sie drängte auf generell mehr Reziprozität in der handelspolitischen Auseinandersetzung zwischen Nord und Süd.

Ein 1984 auf Initiative des brasilianischen Finanzministers zustande gekommenes Treffen der Handelsminister in Rio de Janeiro befaßte sich in erster Linie mit grundsätzlichen Aspekten der internationalen Handelspolitik, soweit sie aus der Perspektive der Entwicklungsländer besondere Bedeutung hatten: den Zusammenhang von Handels- und Schuldenproblematik und die Überwindung des Neuen Protektionismus in den Industrieländern. Das Ergebnis dieses Ministertreffens, auf dem insgesamt etwa 90 Prozent des Welthandels vertreten waren und an dem seitens der Entwicklungsländer außer Brasilien auch Mexiko, Indien, die Philippinen, Korea und Argentinien teilnahmen, blieb allgemein und ohne Verbindlichkeit.

Auf den anschließenden Routinetagungen des GATT stießen die kontroversen Positionen erneut aufeinander, wobei insbesondere die USA zu einer Zielscheibe von Angriffen der Vertreter der Dritten Welt wurden. Im Verlauf dieser Auseinandersetzungen stellten die USA ihren Beitrag zum Haushalt des GATT in Frage und drohten zeitweilig mit ihrem Rückzug aus dem Abkommen. Die Entwicklungsländer verwiesen auf unerfüllte Verpflichtungen der Industrieländer aus der Tokio-Runde und machten ihre Zustimmung zu einer neuen Runde insbesondere davon abhängig, daß die Industrieländer sich stärker an früher eingegangene Verpflichtungen hielten, das 1982 beschlossene Arbeitsprogramm erfüllten und in einer nächsten Verhandlungsrunde der Öffnung der eigenen Märkte für die Produkte der Dritten Welt den Vorrang einräumten.

Mitte 1985 gab es verschiedene Stellungnahmen aus dem Kreis der Entwicklungsländer. Während die ASEAN-Staaten und Südkorea die Dringlichkeit einer effektiven Handelsliberalisierung betonten, nannte eine gemeinsame Stellungnahme von 23 Entwicklungsländern unter Federführung der Schwellenländer eine Reihe von Voraussetzungen für die Zustimmung zu einer neuen Handelsrunde: Erfüllung der Verpflichtungen der Industrieländer aus der Tokio-Runde, Ausklammerung der Dienstleistungen, Einbeziehung des nach dem Multifaserabkommen restriktiv geregelten Handels mit Textilien und Bekleidung in das GATT-System, größere Konsequenz bei Subventionen und Schutzklauseln im Sinne der GATT-Vereinbarungen, Liberalisierung bei tropischen Produkten und Abbau von nicht-tarifären Handelshemmnissen gegenüber Entwicklungsländern. Der harte Kern der Ablehnung formierte sich in der sogenannten „Zehnergruppe“¹⁴⁾: Vor dem Eingehen neuer Verpflichtungen sollten zuerst alte eingelöst und die — entgegen allen Zusicherungen — von Industrieländern neu eingeführten (GATT-regelwidrigen) Schutzmaßnahmen beseitigt werden. Es müsse gewährleistet sein, daß Verpflichtungen für alle Parteien verbindlich seien und nicht nur dort beachtet würden, wo es im Interesse der Industrieländer läge. Zudem stand das Interesse an einer Behandlung der akuten Probleme der Verschuldung und an Verhandlungen über eine stärkere externe Unterstützung der Entwicklung im Vordergrund — sei es im Wege spürbar verbesserter Exportchancen, verstärkter kommerzieller Kreditgewährung oder großzügigerer Kapitalhilfe. Die Wortführer Brasilien und Indien stützten ihre Ablehnung auf die Überzeugung, daß die OECD-Länder sich zu keiner nennenswerten Liberalisierung des Handels in jenen Sektoren bereitfinden würden, in denen Entwicklungsländer komparative Vorteile haben (etwa bei Textilien und Massenstahl).

Die skeptische Haltung der Mehrheit der Entwicklungsländer und der amerikanische Vorstoß, einen formellen Beschluß der Vertragsparteien zur Eröffnung einer weiteren Verhandlungsrunde herbeizuführen, verschärfte die handelspolitischen Spannungen. Sie waren Ausdruck tieferliegender Interessenkonflikte. Während die USA neue, für sie re-

levante Themen behandelt sehen wollte, hegte eine Reihe von Entwicklungsländern die Befürchtung, bei einer Liberalisierung des Dienstleistungsverkehrs zwar wichtige Inputs kostengünstiger als aus eigener Produktion zu erhalten, aber gleichzeitig — in als wirtschaftlich und politisch wichtig eingestuften Branchen — unter den Einfluß von Unternehmen aus Industrieländern zu geraten und im Warenverkehr nicht den für eine Lösung der Verschuldungs- und Entwicklungsprobleme notwendigen Zugang zu den Industrieländermärkten zu erhalten. Umgekehrt verfolgten die Industrieländer mit einiger Besorgnis, wie distanziert sich die Mehrzahl der Entwicklungsländer gegenüber dem GATT verhielt und wie sehr selbst die Schwellenländer sich zierten, eine gewisse Konzessionsbereitschaft zu signalisieren. Aber auch Streitpunkte der Industrieländer untereinander, wie etwa die diametral entgegengesetzten Positionen der USA und der EG im Bereich des Agrarhandels, waren wichtige Stolpersteine auf dem Weg zu neuen weltweiten Handelsgesprächen.

Nachdem verschiedene Kompromißmöglichkeiten ausgelotet worden waren — hier taten sich insbesondere mittlere und kleinere Länder hervor —, überwog bei der Mehrzahl der Kontrahenten doch das Interesse an der Aufrechterhaltung und Sicherung eines möglichst freien internationalen Handelsverkehrs. Insgesamt vergingen nahezu vier Jahre, ehe über die Eröffnung einer neuen Verhandlungsrunde Konsens hergestellt werden konnte. Der Durchbruch gelang, nachdem 14 Länder mit nennenswertem Agrarhandel (*Cairns-Gruppe*) eine Einigungsformel gefunden hatten und kontroverse Themen wenigstens soweit diskutiert werden konnten, daß Übereinstimmung erzielt wurde, sie auf die Tagesordnung zu setzen. Der Interessenkonflikt bei den Dienstleistungen konnte durch den verfahrenstechnischen Trick überbrückt werden, daß über diesen Themenkomplex zwar parallel, aber nicht in dem etablierten GATT-Rahmen verhandelt wurde. Über das die Interessen vieler Entwicklungsländer berührende Multifaserabkommen — es war in verschärfter Form noch kurz vor Konferenzbeginn für weitere fünf Jahre fortgeschrieben worden — sollte ebenfalls verhandelt werden mit dem Ziel, exzessive Handelshemmnisse wieder abzubauen und die verbleibenden Beschränkungen unter das GATT-Dach zurückzubringen.

¹⁴⁾ Ägypten, Argentinien, Brasilien, Indien, Jugoslawien, Kuba, Nicaragua, Nigeria, Peru, Tansania.

VI. Die Uruguay-Runde: Ungelöste alte Probleme und neue Themen

Die gegenwärtig wichtigsten protektionistischen Instrumente sind *nicht-tarifäre Handelshemmnisse*, während der Protektionismus alter Prägung versuchte, die ausländische Konkurrenz vor allem durch Zölle, in geringerem Maße durch Kontingente oder Einfuhrverbote einzudämmen. Mit Devisenbewirtschaftung konnte dieses Arsenal flankiert werden. Die im Rahmen früherer Verhandlungsrunden getroffenen Vereinbarungen haben die Wirksamkeit des Zollschutzes entschärft. So sind die Zölle der Industrieländer auf ein Maß geschrumpft, das sie als handelspolitische Waffe stumpf macht. Die wichtigsten Senkungen betrafen Fertigwaren, die meisten Primärerzeugnisse waren schon vorher zollfrei oder hatten nur geringe Zollsätze.

Im Zuge des wieder verschärften Schutzes der inländischen Wirtschaft ist der *Neue Protektionismus* vor allem dadurch gekennzeichnet, daß er in mehrfacher Hinsicht *selektiv* ist: Bei vordergründigem Bekenntnis zu einem multilateralen Welthandel richten sich die Eingriffe gegen einzelne starke Konkurrenten; der Rückfall in den Bilateralismus vollzieht sich in einzelnen Sektoren und auf bestimmten Märkten. Außerdem haben als „temporär“ eingeführte Maßnahmen sich zu dauerhaft eingesetzten Instrumenten entwickelt. Textilien und Bekleidung waren bereits in den fünfziger Jahren Gegenstand dieses Schutzes. Seit 1977 ist eine Reihe weiterer Produkte hinzugekommen. Zu ihnen zählen vor allem Stahl, Elektronikartikel und Personenkraftwagen.

Die wichtigsten mengenmäßigen Beschränkungen kleiden sich in folgende Formen¹⁵⁾:

– „Freiwillige“ *Exportbeschränkungen* laufen in der Regel auf bilateral verabredete Minderlieferungen des Exporteurs hinaus. Die Abkommen sind formelle oder informelle Vereinbarungen, in denen ein exportierendes Land – meist auf Verlangen des Abnehmers – einwilligt, mit seinen Liefermengen unter dem bisherigen Niveau zu bleiben. Die Zustimmung wird erleichtert durch anfängliche Befristung der Maßnahme. Die sogenannte Selbstbeschränkung ist in aller Regel eine „Flucht nach vorn“ zur Abwehr einseitiger – und wahrscheinlich stärker einschneidender – Aktionen von seiten des Importlandes. Die Akteure können auf beiden Seiten sowohl einzelne Unternehmen als auch

Regierungen sein. Die Liefermengen werden vom Importland überwacht, während die Durchsetzung der Absprache – einschließlich der eventuellen Quotierung unter den Lieferfirmen – dem Lieferland obliegt.

– Bei den „*Orderly Marketing Arrangements*“ ist das staatliche Engagement kennzeichnend. Damit suchten namentlich die USA industriell aufstrebende asiatische Länder zu Lieferrestriktionen zu nötigen. Im Grunde ist die Unterscheidung von der „freiwilligen“ Beschränkung sachlich unerheblich; sie wird im wesentlichen von inneramerikanischen Regeln bestimmt: „marketing arrangements“ werden im US-Bundesanzeiger veröffentlicht, die Beschränkungsabkommen bleiben im Dunkeln.

– *Organisierter Freihandel* ist – von dem sprachlichen Widersinn abgesehen – ein Sammelbegriff für die zum Teil weltweite Quotierung von Märkten. Dabei sollen durch eine Reihe bilateraler Marktregelungen Lösungen für strukturell krisenempfindliche Produkte gefunden werden. Dieses Ordnungsprinzip kommt manchen der von Entwicklungsländern vorgeschlagenen Ideen zur Ausgestaltung der Neuen Weltwirtschaftsordnung nahe, wird aber in Krisenzeiten in einigen Industrieländern durchaus nicht als systemfremdes Element empfunden.

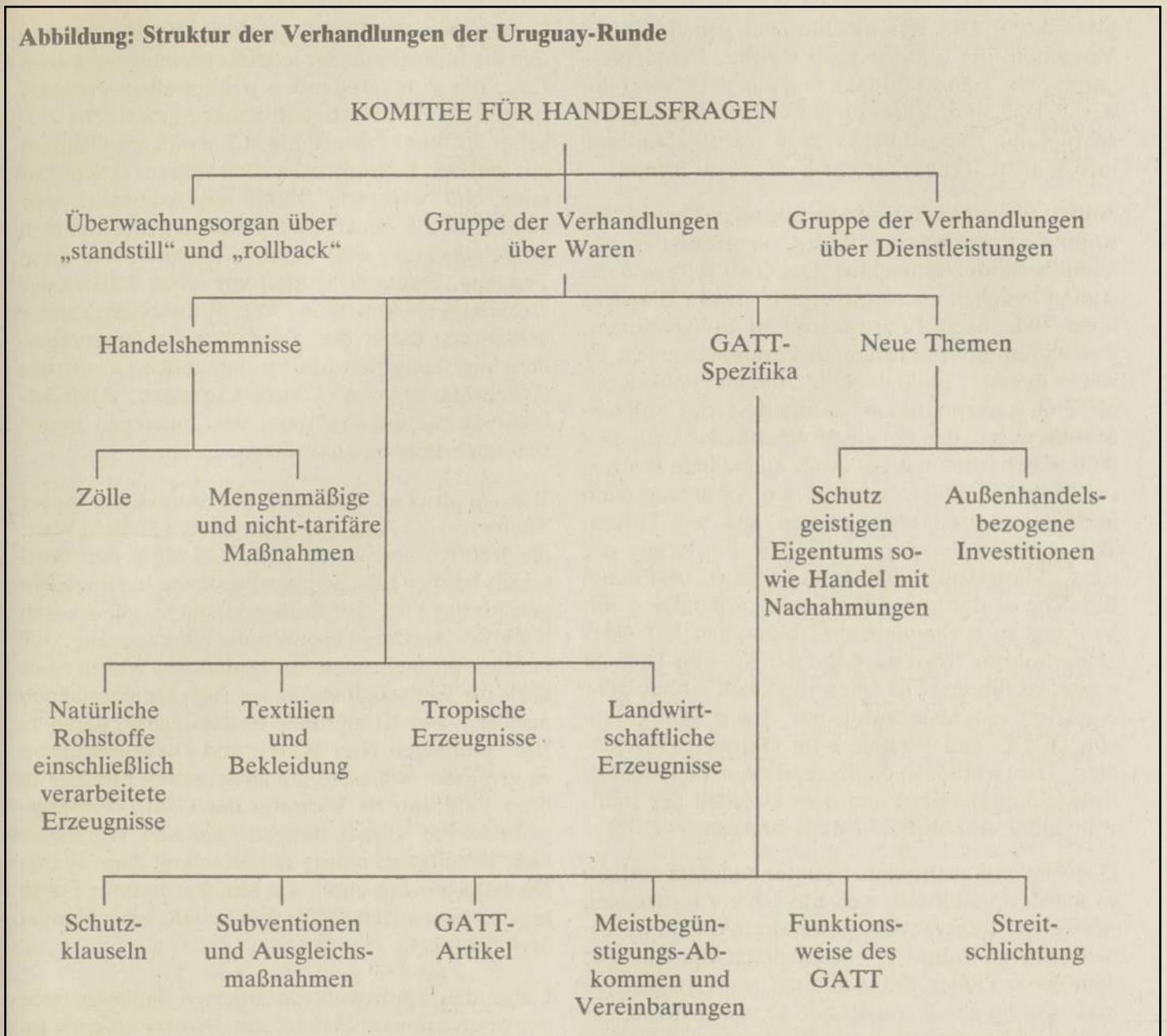
Nicht-tarifäre Hemmnisse sind ein klarer Verstoß gegen Geist und Buchstaben des GATT-Vertrages. Da insbesondere die stärkeren Welthandelspartner sich ihrer bedienen, wird nur nachlassender ökonomischer Druck oder politischer Konsens im Sinne einer gemeinsamen Anstrengung zum Erfolg führen. Die Tokio-Runde hat mit ihren Kodizes in diesem Punkt nur bescheidene Ergebnisse gebracht. Daher drängen vor allem angebotsstärkere Entwicklungsländer darauf, daß keine neuen GATT-widrigen Protektionsmaßnahmen ergriffen werden („stand still“) und bestehende nicht GATT-konforme Protektionismen schrittweise nach einem festzulegenden Plan wieder abzubauen sind („roll back“) (s. Abbildung auf folgender Seite).

Der *Agrarhandel* war und ist einer der am stärksten umstrittenen Bereiche. Formal in das GATT-System integriert, gibt es für den Agrarsektor eine Reihe von Ausnahmeregelungen, die ihn de facto zu einem Sonderfall machen. Neben unter bestimmten Bedingungen zulässigen Importbeschränkungen und Exportsubventionen¹⁶⁾ gibt es einen großen Bereich der Grauzone, der nicht ausdrücklich geregelt ist; hierzu ist insbesondere das EG-System der variablen Abschöpfung zu rechnen, des-

¹⁵⁾ Vgl. S. Schultz, Der Neue Protektionismus. Merkmale, Erscheinungsformen und Wirkungen im industriellen Bereich, in: Neuer Protektionismus in der Weltwirtschaft und EG-Handelspolitik. Schriftenreihe des Arbeitskreises Europäische Integration, Band 24, Baden-Baden 1985, S. 45. Vgl. auch H. Körner, Der neue Protektionismus und die Dritte Welt, in: Ordnungspolitische Fragen zum Nord-Süd-Konflikt, Berlin 1983, S. 187–203.

¹⁶⁾ Vgl. H.-P. Fröhlich, Das GATT am Scheideweg. Beiträge zur Wirtschafts- und Sozialpolitik, Heft 168, Köln 1989, S. 31 f.

Abbildung: Struktur der Verhandlungen der Uruguay-Runde



sen GATT-Konformität nach wie vor umstritten ist, oder „freiwillige“ Export-Selbstbeschränkungsabkommen, die vor allem von den wirtschaftlich starken Staaten ihren Lieferanten nahegelegt werden.

In praktisch allen Industrieländern ist der Agrarsektor staatlich reguliert. Spielte früher die Versorgungssicherung eine Rolle, so steht heute die Preis- und Einkommenspolitik für landwirtschaftliche Erzeuger im Vordergrund. Aber auch die Bekämpfung des Nahrungsmitteldefizits in Entwicklungsländern wird als Motiv genannt. Kern des Problems sind Importquoten und Produktionssubventionen. Das überhöhte Niveau landwirtschaftlicher Erzeugerpreise führt zur Überkapazität und Überschussproduktion, die auf den ausländischen Markt drängt. Da die Exportgüter dort überteuert sind, ist der Absatz nur über Subventionen möglich. Vergeltungsmaßnahmen sind allein eine Frage der Zeit. Die Länge und Intensität der Auseinandersetzungen zwischen den USA und der EG sind ein Beleg dafür. „Die Instrumentarisierung der Handelspolitik im Sinne binnenwirtschaftlicher oder innenpoli-

tischer Zielsetzungen ist in kaum einem anderen Bereich so deutlich geworden wie im Agrarbereich.“¹⁷⁾

Abgesehen von den Preisverzerrungen und den Kosten für die Verbraucher auf den geschützten Märkten hat der Agrarprotektionismus den kleineren Anbietern der westlichen Welt (Kanada, Australien etc.) sowie den Entwicklungsländern geschadet. Nachdem in der Eröffnungsdeklaration von Punta del Este beschlossen wurde, die produktionsabhängigen Subventionen und die damit verursachten strukturellen Überschüsse einzudämmen, richten sich die Verhandlungen darauf, zu klären, inwieweit Regierungsinterventionen zurückgenommen und die Bestimmung der produzierten und gehandelten Mengen dem Markt überlassen werden sollen. Sowohl die USA als auch die „Cairns-Gruppe“ favorisieren die vollständige Beseitigung von Zöllen und nicht-tarifären Maßnahmen im Rahmen eines Stufenpro-

¹⁷⁾ B. Engels (Anm. 13), S. 64.

gramms¹⁸). Die EG möchte, bei gemeinsamem Vorgehen, die Exporte ausgewählter Erzeugnisse verringern, während Japan und einige EFTA-Länder bereit sind, einseitig durch Produktionseinschränkung Exportüberschüsse zu vermeiden und ihre Märkte in begrenztem Umfang zu öffnen.

Auch *Subventionen* sind ein zentrales Thema. Sie waren Gegenstand einer Reihe von Streitfällen, vor allem auch im Agrarsektor. Die GATT-Regeln gestatten lediglich im Agrarbereich sowohl Entwicklungs- wie auch Industrieländern Subventionen, freilich nur unter bestimmten Voraussetzungen. Es waren in erster Linie die USA, die im Hinblick auf die EG-Agrarpolitik die Aufnahme des Subventionsthemas in das Arbeitsprogramm der Uruguay-Runde betrieben hatten. Aber auch vitale Interessen leistungsfähiger Anbieter von Agrarprodukten und Verarbeitungserzeugnissen aus der Dritten Welt standen auf dem Spiel. Die Forderung der Entwicklungsländer lief darauf hinaus, bestimmte Bereiche – darunter auch den Agrarhandel – mit Vorrang zu verhandeln und sozusagen auf einer „Überholspur“ (*fast track*) an den übrigen Themen vorbei zu führen. Für einen radikalen Abbau aller Agrarsubventionen wurde auf einem Symposium von OECD und Weltbank im Oktober 1989 plädiert. Dies würde, so die Kernaussage, den meisten Entwicklungsländern und dem Großteil der Industrieländer erhebliche Vorteile bringen.

Das Subventionsproblem ist unter anderem deshalb so schwierig zu lösen, weil nur schwer festzulegen ist, welche Intervention zu unfairen Wettbewerbsbedingungen führt¹⁹). Nicht zuletzt deshalb war dem Kodex über Subventionen und Ausgleichsmaßnahmen der Tokio-Runde so wenig Erfolg beschieden: Es gibt keine allseits akzeptierte Definition einer Subvention. Gäbe es sie, könnte die Wirkung auf das Handelsvolumen nicht hinreichend bestimmt werden. Selbst wenn über den Schaden eines Handelspartners Einigung erzielt wäre, würde sich die Frage auf eine geeignete Methode zur Bestimmung der Höhe der Kompensation konzentrieren. Und schließlich hängt die Wirksamkeit eines Kodex davon ab, wieviel Staaten sich zum Beitritt bereitfinden.

Ein „Dauerbrenner“ auf der Tagesordnung internationaler Handelsgespräche ist das Thema der *Schutzklauseln*. Zwar läßt der GATT-Vertrag zu, im Falle eines massiven, plötzlichen Importdrucks Notmaßnahmen zu ergreifen. Sie müssen dann allerdings gegenüber allen Anbietern dieses Produkts gelten und ziehen im übrigen die Pflicht zu einer gewissen Kompensation der verhinderten Exporte

teure nach sich. Angesichts dieser Auflagen haben sich die Industrieländer jedoch entschlossen, das im Zuge der durchgreifenden strukturellen Veränderungen der Weltwirtschaft stärker gewordene Angebot aus konkurrenzfähigen Entwicklungsländern mit anderen Instrumenten abzuwehren. Das diskriminierend wirkende Multifaserabkommen, aber auch z. B. die informellen Produzentenabkommen im Stahlsektor, sind beredte Beispiele für diese Tendenz. Dadurch werden vor allem Länder der Dritten Welt getroffen. Die Entwicklungsländer bekämpfen daher die „freiwilligen“ Übereinkommen mit Langfristwirkung und möchten auf das Regelwerk des GATT zurückkommen. Anderenfalls würden die Praktiken des „managed trade“ sich noch stärker durchsetzen.

Die skeptischen Stimmen zur Aufnahme neuer Themen in die Agenda kamen aus der Dritten Welt: die Befürchtung wurde laut, daß diese den Fortschritt bei der Lösung alter Probleme beeinträchtigen könnten²⁰). Die Industrieländer, allen voran die USA, vertraten dagegen die Überzeugung, daß die sich verändernden Strukturen des Welthandels auch die Einbeziehung neuer Aspekte unerlässlich machten. Der Kompromiß bestand darin, parallele Verhandlungen über Waren und Dienstleistungen zu eröffnen: Während die anwesenden Minister in ihrer Funktion als Vertreter der GATT-Vertragsparteien die Verhandlungen über den Warenverkehr einleiteten, wurde der Beschluß zum Thema Dienstleistungen durch die Minister in ihrer Funktion als Ressortchefs für Wirtschaft bzw. Handel herbeigeführt.

Unter den kontrovers diskutierten Themen steht der internationale Handel mit *Dienstleistungen* im Vordergrund. Die Verhandlungen waren zu Beginn im wesentlichen auf die Bereiche Definitionen und statistische Erfassung beschränkt. Die fehlende begriffliche Klarheit über den Verhandlungsgegenstand erklärt sich aus den heterogenen Teilbereichen des Dienstleistungssektors, wie z. B. Bankwesen, Versicherungen, Verkehr, Ingenieurleistungen, Telekommunikation, grenzüberschreitender Datenaustausch und Tourismus. Zu einem beträchtlichen Teil handelt es sich dabei um Leistungen, die nur zusammen mit – im GATT nicht geregelten – Investitionen zu erbringen sind und insofern nicht erfolgreich getrennt verhandelt werden können. Starke Bezüge zu Waren bestehen dort, wo diese nur eng verbunden mit der Bereitstellung von Diensten hergestellt werden können, sogenannten *compacts* („complex packages“).

In der Debatte über Gemeinsamkeiten und Unterschiede zwischen dem Waren- und dem Dienstlei-

¹⁸) Vgl. K. M. Khan, Uruguay-Round and the Developing Countries: The Mid-Term Review, in: NORD-SÜD aktuell, 3 (1989)2, S. 229.

¹⁹) Darstellung der Hauptgedanken nach K. M. Khan, ebd., S. 229 f.

²⁰) Vgl. J. M. Finger/A. Olechowski (Hrsg.), The Uruguay Round. A Handbook on the Multilateral Trade Negotiations, The World Bank, Washington D. C. 1987.

stungshandel haben sich folgende Punkte herauskristallisiert²¹⁾:

— Die Instrumente des Schutzes unterscheiden sich für Waren und Dienstleistungen, denn es gibt für Dienstleistungen keine Zölle oder sonstige Beschränkungen, die an den Tatbestand des Grenzübertritts anknüpfen. Statt dessen spielt sich der Schutz in Form eines eingeschränkten Niederlassungsrechts für ausländische Anbieter und/oder in Form von diskriminierenden Verwaltungserlassen bzw. sonstigen Vorschriften ab.

— Das Engagement der öffentlichen Hand in bezug auf die Bereitstellung von Dienstleistungen und deren internationalen Austausch ist in diesem Sektor größer als im Warenbereich (Beschäftigungspolitik, Zahlungsbilanzermäßigungen, „infant industry“-Politik, Verbraucherschutz, nationale Sicherheit, Wahrung sozialer und kultureller Eigenheiten).

— Dienstleistungen sind nicht lagerfähig. Die gleichzeitige Anwesenheit von Erzeuger und Konsument ist erforderlich. Hierzu gibt es diverse Ausnahmen, die mit der Ausbreitung moderner Technologie — insbesondere der Telekommunikation — rasch zunehmen.

Schwierig sind die Verhandlungen im Bereich der Dienstleistungen aus folgenden Gründen: Der Markt international gehandelter Dienstleistungen ist ein Bereich mit ausgeprägt dynamischer Entwicklung. Beschränkungen in diesem Sektor müssen sich auf den gesamten Außenhandel auswirken. Zudem sind Dienstleistungen in Entwicklungsländern ein politisch hoch sensibler Teil der Wirtschaft. Dem Aufbau eigener Dienstleistungsbranchen wird strategische Bedeutung zugemessen. Sollte sich überdies, wie zu vermuten, der weltwirtschaftliche Strukturwandel weiter in der Weise vollziehen, daß das Verarbeitende Gewerbe in Industrieländern zugunsten des tertiären Sektors schrumpft, würden die Entwicklungsländer zwar gern die sich für sie vergrößernden Marktchancen in diesem Sektor wahrnehmen, müssen aber feststellen, daß die protektionistischen Maßnahmen gegenüber ihren Exporten eher zunehmen. Zudem möchten sie nicht von der Expansion im Dienstleistungsbereich abgekoppelt sein. Dies hieße, die traditionelle Form internationaler Arbeitsteilung fortzuschreiben und die Abhängigkeit von Industrieländern aufrechtzuerhalten. Im Verhandlungskontext besteht daher aus der Sicht der Entwicklungsländer die Gefahr, Konzessionen im Bereich von Dienstleistungen mit besserem Marktzugang für ihre Industrieerzeugnisse verknüpft zu sehen

²¹⁾ Vgl. S. Schultz, Dienstleistungen und GATT, in: Beihefte der Konjunkturpolitik, (1987)34, S. 151–173; ders., Developing countries and services: Interests of the Third World in the Uruguay Round, in: Intereconomics, 24 (1989)5, S. 227–233.

(„neue Reziprozität“²²⁾), d. h. sie fürchten, einen Preis zahlen zu müssen für eine Gegenleistung der Industrieländer, die diese ihnen aus früherer Zeit schulden. Außerdem geht es den Entwicklungsländern darum, ein Abkommen zu erzielen, das auch Arbeitskräftemobilität einschließt. Inwieweit hier die Diskussionsbereitschaft der Industrieländer rein formaler Natur ist, bleibt abzuwarten.

Außenhandelsorientierte *Investitionsmaßnahmen* (Trade-Related Investment Measures „TRIMs“) möchten die USA deshalb diskutiert sehen, weil einige der Regulierungen im Zusammenhang mit ausländischen Direktinvestitionen die Interessen der Handelspartner nachteilig berühren. Dazu zählen Vorschriften über den Zwang zur Verwendung eines bestimmten Anteils an lokalem Input, Einhaltung einer festgelegten Exportquote, eingeschränkte Transfermöglichkeiten für Gewinne, Gewährleistung von Technologietransfer sowie Beteiligung von örtlichem Risikokapital. Die Entwicklungsländer stellen sich diesem Wunsch nicht entgegen, möchten sich aber zur Durchsetzung von entwicklungspolitischen Zielen nicht aller Instrumente entledigt sehen, um ausländische Investitionen zu steuern. Insofern bezweifeln sie, daß das GATT für Fragen der Inländerbehandlung und des Niederlassungsrechts in bezug auf Investitionen überhaupt zuständig ist.

Handelsbezogene *Aspekte geistigen Eigentums*, also Patente, Handelsmarken, Copyrights, usw. (Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights „TRIPs“), stehen deshalb auf der Tagesordnung, weil komparativer Vorteil und Wettbewerbsstärke auf internationalen Märkten heutzutage immer weniger auf der Ausstattung mit Bodenschätzen oder niedrigen Lohnkosten beruhen, sondern von der Fähigkeit zur Innovation, Anpassung oder Verbesserung von Technologie abhängen²³⁾. Vor allem die USA befürchten, ohne eine zwischenstaatliche vertragliche Regelung einen Nettoverlust auf dem Gebiet geistiger Eigentumsrechte und damit eine Schwächung ihrer internationalen Wettbewerbsfähigkeit zu erleiden. Aus dem Blickwinkel der Länder der Dritten Welt sollten die Gespräche sich nicht allein auf die Aspekte des Handels beziehen, sondern ebenso Fragen der nationalen Entwicklung, hier vor allem des Technologietransfers, berücksichtigen.

Schließlich geht es auch um *institutionelle Reformen*. In der zunehmenden Nichtbeachtung vorhandener Regeln und Absprachen sowie dem wuchernen Protektionismus in Form nicht-tarifärer Praktiken drückt sich die Unzufriedenheit einflußreicher Handelspartner mit dem Funktionieren des bisherigen Systems aus. Insbesondere das Streitschlichtungsverfahren ist verbesserungsbedürftig.

²²⁾ K. M. Khan (Anm. 18), S. 231.

²³⁾ Ebd. (Anm. 18), S. 232.

Ziel der Reform ist²⁴⁾, die Veränderungen in der Struktur der Weltwirtschaft zu berücksichtigen und gleichzeitig die Möglichkeiten zur Umgehung der GATT-Vorschriften einzuschränken. Zu diesem Zweck soll das GATT institutionell gestärkt werden. Man erhofft sich dadurch einen Gewinn an politischem Gewicht und faktischer Leistungsfähigkeit. Dazu gehört, daß in regelmäßigen Abständen auf Ministerebene durchsetzbare Beschlüsse gefaßt werden.

Ferner wird darüber diskutiert, dem GATT-Sekretariat mehr Handlungsspielraum einzuräumen, um es damit anderen supranationalen Institutionen gleichzustellen. Dahinter steht die Absicht, die in-

ternationale Schiedsrichterrolle des GATT bei Handelskonflikten zu stärken. Nach Art eines Frühwarnsystems im Rahmen einer GATT-Überwachung sollen nach den Vorstellungen einiger Mitglieder alle Vertragsparteien ihre handelsrelevanten Maßnahmen regelmäßig dem Sekretariat mitteilen²⁵⁾. Ferner soll in regelmäßigen Abständen die handelspolitische Situation der einzelnen Länder durchleuchtet werden. Erörtert wird auch – wie jüngst von der EG vorgeschlagen – eine engere Zusammenarbeit des GATT mit dem IWF und der Weltbank. Darüber hinaus wurde vom Kanadischen Handelsminister im Frühjahr 1990 ange-regt, eine neue Welthandelsorganisation mit stärkeren Kompetenzen zu schaffen.

VII. Perspektiven der Uruguay-Runde

Die offenkundige Schwäche des GATT hat verschiedene Ursachen. Dazu zählen vor allem Probleme in der Bewältigung des Strukturwandels in Industrieländern bei einem hohen Sockel von Arbeitslosigkeit. Dies schwächt den politischen Willen zur Erhaltung und Stärkung des multilateralen Handelssystems. Aber auch prozedurale Aspekte spielen eine Rolle. So fällt es bei einer steigenden Zahl von Verhandlungspartnern objektiv schwerer, die verschiedenen Interessen in multilateralen Verhandlungen zusammenzufassen.

Die Halbzeitbilanz der Montreal-Konferenz im Dezember 1988 war nicht überzeugend. Zwar waren die Verhandlungen in elf von insgesamt 15 Komitees vorangekommen und erste gemeinsame Entwürfe formuliert worden. Auf den vier am stärksten umstrittenen Feldern konnte jedoch keine Übereinstimmung erzielt werden, und die Konferenz wurde von den meisten Beobachtern als gescheitert eingestuft. Bei den kontrovers diskutierten Themen handelte es sich um die Agrarproblematik, den Bereich Textil und Bekleidung, den Schutz geistigen Eigentums sowie die Schutzklauseln.

Grund für das Scheitern der Gespräche war der ungelöste Konflikt über landwirtschaftliche Subventionen zwischen den USA und der EG sowie die schleppende Berücksichtigung von Themen, die – wie z. B. Textilien – im Interesse der Entwicklungsländer liegen. Dies hatten einige lateinamerikanische Länder (Argentinien, Brasilien, Kolumbien, Uruguay und Chile) zum Anlaß genommen, die Gesamtverhandlungen zu blockieren. Damit wäre der planmäßige Ablauf der Uruguay-Runde im Dezember 1990 gefährdet gewesen.

²⁴⁾ The Punta del Este Ministerial Declaration, Abschnitt F; vgl. GATT-„Focus“ vom 8. Oktober 1986.

²⁵⁾ Damit wurden Empfehlungen des sogenannten Leutwiler-Berichts aufgegriffen. Trade Policies for a Better Future, Report of the Wise Men, GATT, Genf 1985.

Nach rund vier Monaten intensiver diplomatischer Bemühungen und vagen, übergreifenden Formulierungen in den Beschlußvorlagen kam wieder Bewegung in die festgefahrenen Gespräche, und das Treffen im April 1989 in Genf kann insofern als Erfolg gelten, als der Weg zur Fortsetzung der Verhandlungen wieder freigelegt wurde. Dies war nicht nur Rhetorik und auf die Ambivalenz der Kompromisse zurückzuführen, sondern auch Ausdruck der Einsicht der Hauptkontrahenten, daß fehlende Kompromißfähigkeit mit hoher Sicherheit eine neue protektionistische Welle ausgelöst hätte.

Trotz einiger Fortschritte (Senkung von Zöllen und anderen Zugangsbeschränkungen für tropische Erzeugnisse; versuchsweise Einführung verschärfter Regeln bei der Streitschlichtung; Überprüfung der handelspolitischen Praktiken aller Mitgliedstaaten; mindestens alle zwei Jahre ein Ministertreffen) bleiben die hauptsächlich kontroversen Punkte weiterhin ungelöst²⁶⁾:

– Die EG zeigt sich zwar bereit, die Subventionierung ihres Agrarsektors zu reformieren, nicht aber sie abzuschaffen. Aber auch für die Reform gibt es keine zeitliche Festlegung. Ohne nennenswerte Liberalisierung der Landwirtschaftspolitik wird die Cairns-Gruppe kaum ihre Zustimmung zu anderen Verhandlungskomplexen geben.

– Zwar verpflichten die Beschlüsse von Genf die Teilnehmerstaaten auf Verhandlungen mit dem Ziel, den Sektor Textil und Bekleidung unter das GATT-Dach zurückzubringen und eine Liberalisierung anzustreben. Im Kern stehen sich jedoch die Vorstellungen der Entwicklungs- und der Industrieländer diametral gegenüber: Die einen wollen das Multifaserabkommen, notfalls mit einem Stufen-

²⁶⁾ Handelsblatt und Neue Zürcher Zeitung vom 11. April 1989; Blick durch die Wirtschaft vom 12. April 1989; Neue Zürcher Zeitung vom 14. April 1989; sowie K. M. Khan (Anm. 18), S. 235 ff.

plan, auslaufen lassen; die anderen wollen das Thema nicht ernsthaft aufgreifen.

— Es besteht Übereinstimmung in dem Bestreben, für den Schutz geistigen Eigentums Prinzipien aufzustellen und wirksame Instrumente zur Durchsetzung der Urheberrechte zu erarbeiten. Aspekte der nationalen (technologischen) Entwicklung sollen dabei, wie es heißt, „berücksichtigt“ werden.

— In bezug auf die Schutzklauseln ist bislang lediglich die Generallinie formuliert, „Grauzonen“-Maßnahmen („freiwillige“ Exportbeschränkungen, Orderly Marketing Arrangements, etc.) zu beseitigen und eine effektive multilaterale Überwachung einzuführen. Weiterhin offen ist freilich die zentrale Frage, ob sich Schutzmaßnahmen selektiv gegen einzelne Anbieter/Länder richten dürfen — dies wird von der EG gewünscht, von den Entwicklungsländern aber abgelehnt.

Von besonderer Bedeutung ist ein frei(er)es Welthandelssystem für den Entwicklungsprozeß und die längerfristige Lösung des Verschuldungsproblems. Der Protektionismus der Industrieländer verringert die Exporterlöse der Schuldnerländer, die wiederum weniger einführen können als es bei ungehinderten Ausfuhrmöglichkeiten möglich wäre. Die Gläubigerländer verbauen sich damit nicht nur ihre eigenen Exportchancen, sondern auch die Option, daß angebotsstarke Schuldnerländer aus ihrer Situation gleichsam herauswachsen. Wachstumsorientierte Anpassung der Schuldnerländer — die oft benutzte Zauberformel — macht auch auf längere Sicht wenig Sinn, wenn die Industrieländer nicht auf die Konservierung wettbewerbsschwacher Industrien verzichten. Ohne eine nachhaltige Marktöffnung für die Produkte der Entwicklungsländer bleibt es fraglich, ob überhaupt eine Lösung der Verschuldungsprobleme gefunden werden kann. Staatliche Entwicklungshilfe kann in keinem Fall die notwendige Kompensation für z. B. verschlossene Agrar- und Textilmärkte sein²⁷⁾.

Angesichts der Komplexität der Themen und des Mangels an Übereinstimmung unter den knapp 100 GATT-Mitgliedern gibt es Vorschläge, zunächst eine kleine Gruppe von Ländern, die vom Konzept der offenen Märkte überzeugt ist, die Voraussetzungen für einen solchen Austausch schaffen und diesen dann unter sich praktizieren zu lassen²⁸⁾. Diese Gruppe sollte für „Newcomer“ offen sein. Es stimmt jedoch bedenklich, daß gerade diejenigen Länder (USA, Japan) bzw. Ländergruppen (z. B. die EG), die am ehesten für solche Initiativen in Frage kämen, starke Interessengegensätze und aktuelle Handelskonflikte miteinander haben.

Beherrscht vom Defizit der Handelsbilanz setzen die USA auf die Strategie, mit der Drohung des Ein-

satzes protektionistischer Handelsgesetzgebung die Partner zu veranlassen, ihre Märkte für US-Produkte zu öffnen. Die EG hätte das ökonomische Gewicht, in die Neuordnung des Welthandelssystems richtungsweisend einzugreifen, ist aber gegenwärtig stark mit der Vollendung des Binnenmarktes und der Öffnung Ost-Europas befaßt. Japan hat zwar seit dem Bonner Weltwirtschaftsgipfel den Ruf nach einer neuen GATT-Runde unterstützt, scheint aber nicht an schnellen Veränderungen interessiert zu sein. Kritische Stimmen vermuten gar hinter der Zustimmung nur den Wunsch, von den Spannungen in den bilateralen Handelsbeziehungen abzulenken, denn die permanent hohen japanischen Leistungsbilanzüberschüsse sind ein wichtiger Teil der gegenwärtigen Probleme im Welthandelssystem. Obwohl es, im Gegensatz zu anderen internationalen Organisationen, im Rahmen des GATT keinen in sich geschlossenen Block der Entwicklungsländer gibt, ist ihr Gewicht in den Verhandlungen gewachsen, und sie sind in die Uruguay-Runde weit stärker als zuvor aktiv eingebunden. Ohne ausreichende wirtschaftliche Machtbasis haben sie, zusammen mit den kleineren Industrieländern, ein natürliches Interesse an einer Stärkung des GATT. Wie das Blockade-Veto von Montreal gezeigt hat, stehen nicht mehr nur die großen Handelsmächte im Mittelpunkt der achten Welthandelsrunde. Es gibt auch neue Allianzen, die über die Grenzen der üblichen politischen Blöcke hinweggreifen: Der Entwurf für die Erklärung von Punta del Este aufgrund einer Initiative von Kolumbien und der Schweiz; das gemeinsame Auftreten einer Reihe von Entwicklungs- und Industrieländern in der Cairns-Gruppe; das vereinte Vorgehen von Brasilien, Indien und Japan gegen Aktionen unter Artikel 301 („unfair trading practices“) des amerikanischen Handelsgesetzes.

Viele Entwicklungsländer möchten jede erzielte Übereinkunft so schnell wie möglich verwirklicht sehen. Demgegenüber sehen die meisten Industrieländer die zu erwartenden Übereinkommen eher als Teil des Gesamtpakets, das in einem Zuge in die Tat umgesetzt werden soll, wenn alle umstrittenen Punkte geklärt sind. Eine herausragende Rolle werden Dienstleistungen auch im Gesamtergebnis der Uruguay-Runde spielen, weil die kreuzweise Verrechnung von gegenseitigen Zugeständnissen auf den Gütermärkten und im Dienstleistungsbereich von den Industrieländern als Ausdruck eines umfassenden Interessenausgleichs verstanden, von den Entwicklungsländern aber als Ausnutzung ihrer schwächeren Verhandlungsposition angesehen wird.

²⁷⁾ Vgl. G. Curzon/V. Curzon Price, *Reforming GATT?*, in: Beihefte der Konjunkturpolitik, (1987)34, S. 197–210; A. Herrmann, *Handelspolitik in Zeiten dramatischer weltwirtschaftlicher Ungleichgewichte*, in: ifo-schnelldienst, 24/87, S. 6–13.

Soziale Auswirkungen der Sparprogramme von Weltbank und IWF in Entwicklungsländern

Seit Ausbruch der Schuldenkrise Anfang der achtziger Jahre haben sich die sozialen und wirtschaftlichen Bedingungen in den am stärksten verschuldeten Ländern der Dritten Welt, vornehmlich in Afrika und Lateinamerika, erheblich verschlechtert. Wir beobachten eine zunehmende Zahl absolut Armer, den teilweisen Verfall der sozialen und materiellen Infrastruktur, die Zunahme der Kriminalität und interner Unruhen. So ist das Pro-Kopf-Einkommen der hochverschuldeten Länder seit 1980 um ein Siebtel und das der afrikanischen Staaten südlich der Sahara um ein Viertel gefallen¹⁾. Die Investitionsquote, die ein Indikator für die künftigen Wachstumschancen ist, sank in den afrikanischen Staaten auf den Stand Mitte der sechziger Jahre und reicht in einigen Ländern nicht mehr aus, um die Erhaltung des volkswirtschaftlichen Kapitalstocks zu sichern. Die Reallöhne sind in den am meisten verschuldeten Staaten heute niedriger als 1982 (in Mexiko um 38 und in Brasilien um 21 Prozent) und angesichts des schwachen gesamtwirtschaftlichen Wachstums hat sich die Arbeitslo-

sigkeit beträchtlich erhöht²⁾. Die öffentlichen Ausgaben sind erheblich zurückgegangen (bei den hochverschuldeten Staaten um 18 Prozent), übertrifft noch von Kürzungen öffentlicher Investitionen um 35 Prozent, mit der Konsequenz beeinträchtigt Wachstumsaussichten und einer Verschlechterung der sozialen Indikatoren. So haben die meisten Entwicklungsländer ihre Ausgaben und die Qualität der öffentlichen Leistungen für Gesundheit und Erziehung verringert. Die Pro-Kopf-Ausgaben für den Bildungsbereich sind in Lateinamerika heute niedriger als 1980, Aufwendungen für die Ausrüstung der Bildungseinrichtungen sind bis auf geringe Restbeträge geschwunden. Ähnliches gilt für das Gesundheitswesen; daraus leitet etwa die UNESCO den Wiederanstieg der Kindersterblichkeit und die Verringerung der Lebenserwartung in der Dritten Welt ab. Viele glauben auch empirische Beweise für eine vielerorts verschlechterte Ernährungslage, nicht zuletzt verursacht durch die Erhöhung landwirtschaftlicher Produzentenpreise, zu haben³⁾.

I. Anpassungsprogramme in der Kritik

In der sozialkritischen Dritte Welt-Literatur und in Äußerungen der den Entwicklungsländern nahestehenden internationalen Institutionen werden für diese unerfreulichen Entwicklungen die vom Internationalen Währungsfonds (IWF) und der Weltbank verordneten Anpassungsprogramme verantwortlich gemacht. Denn sie beinhalten Budgetkürzungen und andere Maßnahmen zur Nachfrage-drosselung sowie die Ausrichtung der weniger entwickelten Volkswirtschaften auf den Export mit der Folge von Reallohnverlusten, der zeitweiligen Erhöhung der Arbeitslosigkeit und der Zerstörung des einheimischen Produktionspotentials. Die Durchsetzung dieser Programme wird auch für das ansteigende interne Konflikt- und Repressionsniveau in

den Entwicklungsgesellschaften verantwortlich gemacht. Es ist oft auch zu lesen, daß Demokratisierung und Anpassungsprogramme unvereinbar seien bzw. nur autoritäre Regime zur Durchführung typischer IWF-Programme in der Lage seien⁴⁾.

Als Hauptopfer der von den internationalen Finanzinstitutionen verordneten Anpassungspolitik werden in dieser Kritik die schwächsten Bevölkerungsgruppen der Armen (insbesondere die Frauen, Kinder und Alten) identifiziert, also die Gruppen, die vom bisherigen schuldenfinanzierten Wachstum am wenigsten profitiert hätten. Diese seien am stärksten durch den vom IWF verordneten Subventionsabbau bei Nahrungsmitteln, Wasser,

¹⁾ Angaben in World Bank, World Debt Tables, 1987–1988 Edition, Washington 1987.

²⁾ Angaben in Weltbank, Weltentwicklungsbericht 1988, Washington 1988.

³⁾ Vgl. World Food Council, Consultations on the Food-Security Impact of Structural Adjustment, WFC/1989/4, 11th April 1989; Klaus Didszun, The Debt Crisis and IMF Policy, in: Intereconomics, (1988); Jandhyala B. G. Tilak, Economic Slowdown and Education Recession in Latin America, in: IDS-Bulletin, 20 (1989) 1.

⁴⁾ Vgl. Peter Körner u. a., Im Teufelskreis der Verschuldung. Der Internationale Währungsfonds und die Dritte Welt, Hamburg 1985; Richard Gerster, Fallstricke der Verschuldung. Der Internationale Währungsfonds und die Entwicklungsländer, Basel 1982; Alexander Schubert, Die internationale Verschuldung. Die Dritte Welt und das transnationale Bankensystem, Frankfurt 1985. Ältere Arbeiten mit ähnlicher Tendenz: Cheryl Payer, The Debt Trap, New York 1975; Stephen R. Weissman, The Trojan Horse, San Francisco 1976.

Elektrizität und den öffentlichen Verkehrsmitteln betroffen. Denn Grundnahrungsmittel verteuerten sich derart, daß sie für die Armen nicht mehr erschwinglich seien. Auch Sparmaßnahmen im Erziehungs- und Gesundheitswesen, die Einführung von Benutzergebühren sowie Personal- und Lohnkürzungen im öffentlichen Dienst trafen meist nur die Armen. Schließlich würden sie auch mehr als andere Bevölkerungsteile unter dem durch Währungsabwertung und Verteuerung der öffentlichen Preise hervorgerufenen Teuerungsschub, der allgemeinen Einschränkung der Beschäftigungsmöglichkeiten und der Ausrichtung der Volkswirtschaft auf den Export (etwa durch Vertreibung der Kleinbauern zugunsten der Ausdehnung von exportorientierten Rinderfarmen) leiden⁵⁾.

Diese Kritik leidet zunächst daran, daß von den genannten Autoren und Institutionen nicht bedacht wird, wie sich die wirtschaftliche Lage und die Situation der Armen ohne die Durchsetzung eines von der Weltbank oder dem IWF finanzierten Anpassungsprogramms entwickelt hätte. Meist waren jedoch die Länder, die sich (häufig zu spät) um Anpassungskredite bemühten, mit ihren finanziellen Reserven am Ende und die Alternative zu diesen Programmen hätte daher nur in einem ungeordneten, inflationären Schrumpfungsprozeß bestanden, der den Armen sicher nicht weniger geschadet hätte⁶⁾. Deshalb müßten die Auswirkungen von Strukturadaptationsprogrammen mit denen jener Programme verglichen werden, die die betroffenen Länder ohne den IWF oder die Weltbank umgesetzt hätten. Das ist analytisch schwer möglich, weil man die Auswirkungen der Programme nicht sauber trennen kann von den Auswirkungen anderer Politiken, die unabhängig vom IWF oder der Weltbank durchgeführt werden und weil den meisten Ländern eine Finanzierungsalternative zu diesen Organisationen (etwa über internationale Bankkredite) gar nicht zur Verfügung steht, die Banken vielmehr erst nach Erteilung des Gütesiegels durch den IWF wieder (mäßig) kreditvergabewillig werden.

In einigen Fällen, in denen Regierungen nach Verletzung ihrer Rückzahlungsverpflichtungen — gegenüber den internationalen Geschäftsbanken oder anderen Institutionen — zur Durchsetzung eines Sparprogramms genötigt wären (z. B. in Peru und Nicaragua), war dies deutlich drastischer als die bekannten IWF-Strukturadaptationsprogramme und setzte genau an den gleichen Hebeln (Einsparungen im öffentlichen Dienst und bei den Subventionen, Abwertung der Währung, Lohnkürzungen)

⁵⁾ Vgl. United Nations Economic Commission for Africa, African Alternative to Structural Adjustment Programmes for Socio-Economic Recovery and Transformation, Addis Abeba 1989.

⁶⁾ Vgl. Weltbank, Weltentwicklungsbericht 1987, Washington 1987; Christopher Colclough/Reginald H. Green, Do Stabilisation Policies Stabilise?, in: IDS-Bulletin, 19 (1988) 1.

an. Das ist auch nicht weiter verwunderlich: Übersteigen die Ausgaben einer Volkswirtschaft (privater und öffentlicher Konsum, private und öffentliche Investitionen, Importe) die zur Verfügung stehenden Mittel (Ersparnisse, Exporteinkünfte), ist es schwer, Alternativen zu einer Politik zu finden, die die Nachfrage durch Verringerung der Kreditexpansion vor allem im öffentlichen Sektor dämpft (um mehr Raum für exporterzeugende private Investitionen zu schaffen), das Exportangebot durch Abwertungen wettbewerbsfähiger macht, die Importnachfrage dämpft und durch Erhöhung der Zinsanreize das Sparvolumen erhöht⁷⁾.

Angesichts der soeben beleuchteten Vergleichsprobleme konzentrieren sich die meisten empirischen Analysen darauf, zu untersuchen, ob die selbstgewählten Ziele der Strukturadaptationsprogramme erreicht wurden oder sie vergleichen die Entwicklung in Programmländern mit jener von Kontrollgruppen anderer Entwicklungsländer ohne Programme. Der letztgenannte Ansatz leidet freilich an der Unterstellung, alle Unterschiede der sozialen und wirtschaftlichen Entwicklung der beiden Ländergruppen seien lediglich den Strukturadaptationsprogrammen zuzuschreiben. Dabei fällt meist unter den Tisch, daß die finanzielle und wirtschaftliche Situation der IWF-Programmländer zu Beginn des Untersuchungszeitraums in aller Regel deutlich schlechter aussieht als die der Kontrollgruppe⁸⁾. Bei den ausgeführten massiven analytischen Vergleichsproblemen muß die Selbstgewißheit kritischer Autoren wundern, mit der sie die Verschlechterung der sozialen Situation der Armen oder der Einkommensverteilung in hochverschuldeten Entwicklungsländern dem IWF und der Weltbank anlasten.

Daneben sind eine Reihe weiterer Einwendungen gegen allzu pauschale Aussagen zu machen: Überschreiten die volkswirtschaftlichen Ausgaben dauerhaft die verfügbaren Mittel (einschließlich der Kapitalzuflüsse) ist wirtschaftliche Anpassung ebenso unvermeidbar wie die — zumindest kurzfristig — auftretenden Anpassungskosten in Form von Beschäftigungsverlusten und Konsumverzicht⁹⁾. Unerheblich ist dabei, ob die verfügbaren Mittel aus internen (etwa zu starker Ausdehnung

⁷⁾ Überblick in: Joachim Betz, Die Bereitschaftskredite des Internationalen Währungsfonds. Maßnahmen und Auswirkungen, in: Lateinamerika. Analysen, Daten, Dokumentation, 4 (1985).

⁸⁾ Vgl. Mohsin S. Khan/Malcolm D. Knight, Fund-Supported Adjustment Programs and Economic Growth, Occasional Paper No. 41, IMF, Washington 1985.

⁹⁾ Vgl. ebd.; Tony Killick, The Impact of Fund Stabilisation Programmes, in: ders. (ed.), The Quest for Economic Stabilisation, London 1984; diese Erkenntnis spiegelt sich mittlerweile auch in der stark sozialkritisch orientierten Literatur: vgl. Roger Peltzer, Plädoyer für die Revision einiger Leitvorstellungen der Dritte-Welt-Bewegung, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, April 1989.

staatlicher Wirtschaftsaktivitäten) oder externen Gründen (fallende terms of trade, sinkende Nachfrage nach Produkten der Dritten Welt in den Industrieländern, Anstieg des internationalen Zinsniveaus, Kreditzurückhaltung der Banken) nicht mehr ausreichen. Die Anfälligkeit für Verschuldungskrisen wird aber sehr viel stärker von internen wirtschaftspolitischen Strategien bestimmt, als die populäre IWF- und Weltbankkritik erkennen läßt¹⁰⁾.

Wirtschaftliche Anpassung impliziert notwendigerweise zumindest vorübergehende soziale Kosten in Gestalt schrumpfender wirtschaftlicher Aktivität binnenmarktorientierter Sektoren (also Arbeitslosigkeit), sinkender öffentlicher Ausgaben (auch für Soziales), einer nicht unbeträchtlichen Einkommensumverteilung (wenn die Ressourcenallokation zugunsten der Ausfuhr und der Landwirtschaft verändert werden soll), und gewisser Härten für die Mehrheit der Bevölkerung. Dadurch entsteht ein potentiell erhöhtes internes politisches Konflikt-niveau.

Diese Anpassungskosten sind desto höher, je langsamer die Wirtschaft auf ein neues Anreizsystem (Wechselkurse, landwirtschaftliche Produzentenpreise etc.) reagiert, je starrer Löhne und Preise sind, je weniger die inländische Produktion exportierbar ist und je weiter sich die inländischen Preise vor der Anpassung vom Weltmarktniveau entfernt hatten. Konsequenterweise liegen die Anpassungskosten und der Zeit- und Finanzmittelbedarf für die Anpassung in binnenmarktorientierten Volkswirtschaften mit hohen Preisverzerrungen am höchsten. Wichtig ist in diesem Zusammenhang, daß höhere Anpassungskosten stärker durch fehlende Anpassungsflexibilität der betroffenen Volkswirtschaften verursacht werden als durch die Härte etwaiger IWF- oder Weltbankauflagen.

Soll ein Minimum an wachstumsträchtigen Investitionen aufrecht erhalten werden, müssen Einsparungen im wesentlichen beim Konsum und im Staatshaushalt bei den öffentlichen Ausgaben vorgenommen werden. Angesichts der geringen Zahl der wirklich Reichen in Entwicklungsländern müssen davon, wenn ein nennenswerter Spareffekt auftreten soll, auch die Armen getroffen werden.

Die Anpassungspolitik, die den Staatssektor und die binnenmarktorientierte Industrie beschneidet, führt natürlich hauptsächlich in jenen teilindustrialisierten Staaten (vornehmlich in Lateinamerika) zu hohen sozialen Anpassungskosten und starker Einkommensumverteilung, wo diese Sektoren eine gewisse Größe erreicht haben, nicht jedoch bei den

stärker subsistenzwirtschaftlich orientierten afrikanischen Staaten. Auch hier gilt, daß die Umstellungskosten stark mit der Wirtschaftsstruktur variieren und weniger mit dem Inhalt von IWF-Programmen zusammenhängen¹¹⁾.

Die Kritik übersieht vielfach den Zeitfaktor bei der Würdigung der Anpassungsfolgen: Kurzfristigen sozialen Härten in Gestalt von Betriebsschließungen, Entlassungen und Erhöhungen der Nahrungsmittelpreise stehen möglicherweise positive mittelfristige Effekte in Gestalt eines vergrößerten Arbeitsplatzangebots im Exportsektor oder einer größeren (und damit preissenkenden) Nahrungsmittelproduktion gegenüber, die die anfänglichen Verluste kompensieren könnten. Die Hinnahme kurzfristiger Einbußen für ein mittelfristig höheres Wachstum ist ja gerade die Ratio der Strukturanpassungsprogramme der internationalen Finanzinstitutionen. Je nach der Wahl des Zeithorizonts bei der Beurteilung ihrer sozialen und wirtschaftlichen Folgen können sich daher unterschiedliche Bewertungen ergeben¹²⁾.

Damit verbunden stellt sich die Frage, ob die ärmeren Schichten von jenem Wirtschaftskurs, den IWF und Weltbank zu korrigieren bestrebt waren, wirklich so stark profitiert haben, wie indirekt von Kritikern der beiden Organisationen oftmals unterstellt wird. Zur Beantwortung dieser Frage sollen im folgenden die wahrscheinlichen Auswirkungen eines stark binnen- und staatswirtschaftlich orientierten Wirtschaftskurses mit hohem Haushaltsdefizit, hoher Geldentwertung und staatlich kontrollierten Preisen den Auswirkungen der von Weltbank und IWF verordneten Korrekturen in diesen Bereichen gegenübergestellt werden.

Bei den folgenden Ausführungen ist weiterhin zu berücksichtigen: Die Armen in den hochverschuldeten Entwicklungsländern (besonders in Afrika, weniger in Lateinamerika) leben hauptsächlich auf dem Land und erst in zweiter Linie in den Städten. Sie arbeiten also im sogenannten informellen Sektor, nicht aber im Import- und Exportgeschäft, weder in der Regierungsverwaltung noch als verhältnismäßig gut bezahlte Arbeiter in geschützten Industriezweigen. Landbewohner werden aber von wichtigen wirtschaftspolitischen Entscheidungen im Rahmen von Strukturanpassungsprogrammen (etwa: der Erhöhung der Preise öffentlicher Dienstleistungen) wenig betroffen¹³⁾.

¹¹⁾ Vgl. Yukon Huang/Peter Nicholas, *The Social Costs of Adjustment*, CDP Discussion Papers No. 1987, March 1987, Kurzfassung in: *Finanzierung und Entwicklung*, (1987) 2.

¹²⁾ Vgl. Weltbank (Anm. 6); R. Peltzer (Anm. 9); Chr. Colclough/R. H. Green (Anm. 6).

¹³⁾ Siehe Paul Glewwe/Dennis de Tray, *The poor During Adjustment. A Case Study of Cote d'Ivoire*, World Bank, Living Standards Measurement, Study Working Paper No. 47, Washington 1988.

¹⁰⁾ Überblick dazu in: Joachim Betz, *Verschuldung versus Anpassung: Die Entwicklungsländer im Zeichen weltweiter Rezession*, in: ders. (Hrsg.), *Verschuldungskrisen in Entwicklungsländern. Ursachen, Rückwirkungen, Lösungsansätze*, München u. a. 1983.

Es ist allgemein bekannt, daß ohne Wirtschaftswachstum, die Steigerung der Produktion und der Einkommen ein Land Arbeitslosigkeit, Armut und andere soziale Probleme nicht nachhaltig bekämpfen kann. Bei gleichen Auswirkungen auf die Einkommensverteilung wären Entwicklungsstrategien vorzuziehen, die ein höheres Wachstum erzielen. Eine ganze Reihe empirischer Untersuchungen zeigen, daß die wirtschaftliche Leistung außenorientierter, den Export und die Landwirtschaft nicht zugunsten der heimischen Industrieproduktion diskriminierenden Volkswirtschaften besser ist als die der stärker staats- und binnenwirtschaftlich orientierten Länder.

Diese Länder sind in der Regel auch verschuldungsanfälliger und daher eher zur Aufnahme von IWF- bzw. Weltbankkrediten zur Strukturanpassung genötigt. Sie zeichnen sich durch Exportschwäche, geringere Produktivität des eingesetzten Kapitals, schnelleres Wachstum der Landwirtschaft und der inländischen Ersparnis, aber auch durch eine gleichmäßigere Einkommensverteilung aus¹⁴⁾. Da die internationalen Finanzinstitutionen die Programmländer auf einen stärker außenorientierten und weniger reglementierten Kurs zu bringen versuchen, wird mittelfristig auch den weniger Begüterten geholfen.

II. Die Wirkung der Anpassungsprogramme

Die Strukturanpassungskredite von Weltbank und IWF beinhalten in der Regel Maßnahmen zur Reduzierung des staatlichen Defizits (Steuererhöhungen, Kürzungen bei Subventionen, Erhöhung der Preise öffentlicher Leistungen), Maßnahmen zur Einschränkung der Kreditexpansion vor allem im staatlichen Sektor, preispolitische Maßnahmen (Währungsabwertungen, Erhöhung der Agrarpreise), arbeitspolitische Maßnahmen zur Begrenzung des Lohnanstiegs und die Prüfung und Verbesserung der öffentlichen Investitionsprogramme¹⁵⁾.

tumsverstärkenden Maßnahmen koppeln, wurde ein negativer Einfluß auf das Wirtschaftswachstum ebenfalls nicht festgestellt. Bei den von der Weltbank finanzierten Programmen ist auch ein deutlich höheres Wachstum der Länder festzustellen, die die Programmziele energisch verfolgt haben, gegenüber den Ländern ohne Anpassungsprogramme und -bemühungen¹⁸⁾. Die weiter fortgeschrittenen Entwicklungsländer zeigen schnelle und spürbare Verbesserungen, während die ärmeren Länder, deren Umstrukturierung schwieriger ist und einen höheren Zeitbedarf erfordert, jedoch leichte Minderungen der Wachstumsraten hinnehmen müssen.

Kritiker behaupten, die kreditpolitischen Maßnahmen und die Programme insgesamt brächten eine deutliche Einschränkung der Nachfrage und des Wachstums. Dieses Argument ist nicht stichhaltig. Die IWF-Programme bis Anfang der achtziger Jahre zeigten, beim Vergleich mit der Vorperiode oder mit Ländern ohne Programme, keinen negativen, sondern allenfalls einen schwach positiven Einfluß auf das Wirtschaftswachstum¹⁶⁾. Sofern ein negativer Einfluß festgestellt werden konnte, wurde er durch späteres, schnelleres Wachstum kompensiert¹⁷⁾. Bei den späteren Strukturanpassungsprogrammen von IWF und Weltbank, die Nachfragedämpfung mit angebots-, also wach-

Die von vielen Kritikern aufgestellte Behauptung, die Programme führten zu einer massiven Verschlechterung der Sozialindikatoren, ist ebenfalls nicht aufrecht zu erhalten. Bei den Ländern mit Weltbankprogrammen ist generell in den achtziger Jahren keine Verschlechterung der Kindersterblichkeit, der Lebenserwartung und der Schulbesuchsrate nachzuweisen (eine Ausnahme bildet lediglich die Nahrungsmittelaufnahme)¹⁹⁾.

Eine besonders umstrittene Maßnahme ist die Reduzierung des Haushaltsdefizits, also die geforderten Erhöhungen der Steuern und der Preise öffentlicher Leistungen sowie Subventionskürzungen, die immerhin bei der Hälfte der Programme eine große Rolle spielen. Empirisch zeigt sich jedoch, daß die verschuldeten Länder ihre Sozialausgaben in der Krise viel weniger kürzten (um fünf Prozent) als die Betriebsausgaben und die öffentlichen Investitionen (22 Prozent). Vergleichsweise wenig gestrichen wurde auch bei den Verteidigungsausgaben (acht

¹⁴⁾ Vgl. Weltbank (Anm. 6); J. Betz (Anm. 10); World Bank/UNDP, *Africa's Adjustment and Growth in the 1980s*, Washington 1989.

¹⁵⁾ Vgl. Peter S. Heller u. a., *The Implications of Fund-Supported Adjustment Programs for Poverty*, IMF Occasional Paper No. 58, Washington 1988; Y. Huang/P. Nicholas (Anm. 9); Ismail Serageldin, *The Social Dimensions of Structural Adjustment: Experiences from West Africa*, Papier der Weltbank, March 1987.

¹⁶⁾ Vgl. Thomas M. Reichmann/Richard T. Stillson, *Experience with Balance of Payments Adjustment: Stand-By Arrangements in the Higher Tranches 1963-72*, IMF Staff Papers, 25 (1978) 2; Donal J. Donovan, *Macroeconomic Performance and Adjustment under Fund-Supported Programs. The Experience of the Seventies*, IMF Staff Papers, 29 (1982) 2; Tony Killick (Anm. 9); J. Betz (Anm. 7).

¹⁷⁾ Vgl. M. S. Kahn/M. D. Knight (Anm. 8).

¹⁸⁾ Vgl. P. S. Heller (Anm. 15); Michael Bell/Robert Sheehy, *Strukturanpassungshilfen für Länder mit geringem Einkommen*, in: *Finanzierung und Entwicklung*, (1987); World Bank/UNDP (Anm. 14).

¹⁹⁾ Vgl. World Bank, *Adjustment Lending. An Evaluation of Ten Years of Experience*, Policy and Research Series No. 1, Washington 1988.

Prozent)²⁰). Der Grund für die relativ geringe Kürzung der personalintensiven Sozialausgaben dürfte in politischen Widerständen gegen Personal- und Leistungsabbau zu suchen sein.

Scheinbar am eindeutigsten werden die Armen in Entwicklungsländern von der Kürzung der Nahrungsmittelsubventionen getroffen, vor allem durch die Erhöhung der landwirtschaftlichen Produzentenpreise, da sie einen Großteil ihres Einkommens für Nahrungsmittel ausgeben. Nun ist jedoch zu sagen, daß von höheren Nahrungsmittelpreisen auch die arme ländliche Bevölkerung profitiert, sofern sie mehr als den Eigenbedarf produziert. Niedrige, subventionierte Preise führten in aller Regel zu schwach wachsender Nahrungsmittelproduktion und damit zu einer Rationierung, so daß die Armen oftmals genötigt waren, auf den Schwarzmärkten zu höheren als den offiziellen Preisen zu kaufen.

Die Untersuchung der Subventionsprogramme zeigt, daß davon hauptsächlich die wohlhabenden Städter und die Regierungsangestellten, nicht aber die wirklich Bedürftigen profitieren. Bei dem marokkanischen Programm etwa gingen 40 Prozent des subventionierten Getreides an Städter mit höherem Einkommen und nur 20 Prozent an die ländlichen und städtischen Armen. Gründe für diesen Tatbestand sind hier wie anderswo mangelnde Verteilungsstellen in ärmeren Gebieten, die Subvention hauptsächlich städtischer Nahrungsmittel, die Restkosten des Kaufs verbilligten Getreides und das Fehlen von Einkommensgrenzen bei der Zuteilung²¹). Natürlich würden die ländlichen und städtischen Armen trotz der aufgeführten Mängel unter dem Wegfall der Nahrungsmittelsubventionen leiden. Deren Ziele könnten aber durch eine präzisere Abgrenzung der tatsächlich Bedürftigen oder durch alleinige Subventionierung der hauptsächlich von den Armen verzehrten Nahrungsmittel besser und billiger erreicht werden²²).

Auch aus der Subventionierung anderer öffentlicher Leistungen ziehen vornehmlich die Wohlhabenderen in Entwicklungsländern Nutzen. Im häufig kostenfreien Gesundheitswesen wird ein Großteil der Ausgaben für teure Heilfürsorge in städtischen Krankenhäusern aufgewendet, wenig dagegen für ländliche Gesundheitsstationen und Vorsorgemaßnahmen, die die Sterblichkeit sehr viel billi-

ger und sozial gerechter reduzieren könnten²³). Noch ungleicher ist die Verteilung im häufig — unabhängig von der Bedürftigkeit — kostenfreien Erziehungswesen: Das kostenaufwendige Hochschulwesen, aus dem die Reichen den größten Nutzen ziehen, wird mit den höchsten Raten subventioniert. So sind etwa die Kosten der höheren Ausbildung in Afrika (die nur zu drei Prozent durch Gebühren abgedeckt werden) 26 bis 32 mal höher als die der Grundschulziehung. Kostendeckung über Gebühren, bei Schutzbestimmungen für die Armen, wäre hier eine sinnvollere Alternative²⁴). Auch die Subventionierung des Wasser- und Stromverbrauchs sowie des öffentlichen Nahverkehrs begünstigt eher die einkommensstärkeren Schichten und die industriellen Großverbraucher, da die Slumgebiete häufig keinen Anschluß haben und sich ihr Wasser bei teuren Privatverkäufern beschaffen müssen.

Insgesamt liegen die Preise öffentlicher Dienstleistungen in den meisten Entwicklungsländern unter den Kosten, die ihre Entwicklung und Aufrechterhaltung gestatten. Folgen davon sind Verschwendung, Rationierung und erhebliche Wartezeiten sowie unverhältnismäßig höhere Kosten für jene Konsumenten, die nicht in ihren Genuß kommen. Kostendeckende Preise öffentlicher Leistungen würden erhebliche Mittel für die Verbesserung und die Ausweitung wichtiger Dienstleistungen (etwa Ausbildung und Gesundheit) frei machen. Bei vielen Leistungen ist es relativ einfach, die Armen von übermäßigen Preissteigerungen auszunehmen, etwa durch geringe Grundpreise (bei Strom- und Wasseranschlüssen) oder alleinige Subventionierung jener Leistungen, die hauptsächlich von den Armen nachgefragt werden (lokale Gesundheitsstationen, Grundschulen etc.). Zusammenfassend könnte man die These aufstellen, daß eine Kürzung der Subventionen, wenn sie mit einer besseren Zielorientierung auf die Armen verbunden ist, eher die Einkommensverteilung verbessert. Dies gilt auch für Maßnahmen zur Verbreiterung der Steuerbasis und zur Verringerung der Steuerhinterziehung²⁵).

Über 60 Prozent der IWF-Programme enthalten Maßnahmen zur Begrenzung der Lohn- und Gehaltsausgaben im formellen Beschäftigungssektor (Industrie und Staatsdienst). Sie bedeuten eine soziale Härte in Ländern ohne ausreichendes soziales Netz und bringen eine gewisse Verarmung des Mittelstandes. Zur Verschlechterung der Einkommensverteilung tragen sie aber nur dort bei, wo ein Großteil der Bevölkerung im modernen Sektor be-

²⁰) Vgl. Norman Hicks/Anne Kubisch, Kürzung öffentlicher Ausgaben in Entwicklungsländern, in: Finanzierung und Entwicklung, (1984) 9; Norman Hicks, Ausgabenkürzung in hochverschuldeten Ländern, in: Finanzierung und Entwicklung, (1989) 3.

²¹) Vgl. Karim Laraki, Food Subsidies. A Case Study of Price Reform in Morocco, Living Standards Measurement Study No. 50, World Bank, Washington 1989.

²²) Vgl. Weltbank, Weltentwicklungsbericht 1986, Washington 1986; International Monetary Fund, Fund-Supported Programs, Fiscal Policy and Income Distribution, Occasional Paper no. 46, Washington 1986.

²³) Vgl. World Bank, Financing Health Services in Developing Countries: An Agenda for Reform, World Bank Policy Study, Washington 1987.

²⁴) Vgl. Weltbank, Weltentwicklungsbericht 1988, Washington 1988.

²⁵) Vgl. ebd.; International Monetary Fund (Anm. 22).

schäftigt ist, während dort, wo der überwiegende Teil in der Landwirtschaft und im informellen Sektor arbeitet, diese Maßnahmen (in Kombination etwa mit einer Erhöhung der Agrarpreise) die Einkommensverteilung eher verbessern²⁶).

Ebenso führen Maßnahmen zur Effektivierung und Rationalisierung der Staatsunternehmen nicht zu einer besonderen Benachteiligung der Armen. Die Staatsbetriebe tragen zum Haushaltsdefizit bei, beschleunigen die Inflation und beschneiden den Finanzierungsspielraum für andere, wichtige staatliche Leistungen. Sie werden hauptsächlich finanziert durch Kredite staatlicher Banken. Die Produktion dieser Betriebe ist sehr kapitalintensiv, schafft also nur wenige, privilegierte Arbeitsplätze für diejenigen, die über gute Beziehungen zur politischen Elite verfügen. Durch Rationalisierung der Staatsunternehmen werden nur die Verdienenden — durch Entlassung — negativ betroffen.

Ob Währungsabwertungen Ungleichheit und Armut erhöhen, hängt von den wirtschaftlichen Gegebenheiten in einem Lande ab: Liegt die Produktion handelbarer Güter etwa in der Hand von Kleinbauern, die nur einen geringen Teil der importierten Güter konsumieren, und dauert die Umstellung von der Inlands- auf die Exportproduktion nicht allzu lange, verbessert die Abwertung die Einkommensverteilung. Produzieren dagegen Großgrundbesitzer oder Großbetriebe mit kapitalintensiver Technik die handelbaren Güter, führen Abwertungen zu einer Verschlechterung der Einkommensverteilung. Generell übertrieben wird der Einfluß von Abwertungen auf das interne Preisniveau: Zu nennenswerter Inflationsbeschleunigung können sie dann nicht führen, wenn die bisher importierten Güter gar nicht frei eingeführt werden konnten, sondern der Binnenmarkt durch hohe Zollschränken und Importlizenzen geschützt war²⁷). Der Abbau dieses Schutzes kann allerdings erhebliche Beschäftigungs- und Produktionseinbrüche bringen, wenn die Umschaltung auf die Produktion handelbarer Güter nicht schnell genug erfolgen kann²⁸).

Es ist noch auf das Argument einzugehen, die harten Reformen könnten nur durch repressive politische Regime durchgeführt werden bzw. würden den Abbruch einer demokratischen Entwicklung eines Landes der Dritten Welt geradezu erzwingen. Zu-

nächst ist festzustellen, daß Länder mit geringer Repression (wie Costa Rica) zum Teil ähnliche Leistungen aufwiesen wie solche mit hoher. Einen positiven Zusammenhang zwischen Repression und der Durchsetzung marktwirtschaftlicher Reformen gibt es vor allem da, wo die Einkommens- und Landverteilung, der Zugang zu öffentlichen Leistungen und Arbeitsplätzen in der Periode vor den Reformen extrem ungleich verteilt war²⁹). Überdies zeigt eine Regressionsanalyse für die Jahre 1969—1977, daß zwar Entwicklungsländer, in denen IWF-Programme durchgesetzt wurden, höhere Werte für kollektiven Protest und interne Unruhen aufweisen. Aber andere Variablen, die zur Zeit der Einführung von IWF-Programmen wirksam waren, müssen für den Anstieg kollektiver Proteste innerhalb der betroffenen Länder verantwortlich gemacht werden. Diese Variablen sind sehr wahrscheinlich die Auswirkungen der bislang verfolgten destabilisierenden Wirtschaftspolitik in Form hoher Inflation, Arbeitslosigkeit und wirtschaftlicher Stagnation³⁰).

Schließlich soll auch noch eine vergleichende Studie der Weltbank referiert werden³¹), die mit dem Vergleich derjenigen Entwicklungsländer arbeitet, die ein oder mehrere Strukturanpassungsprogramme durchgeführt haben, mit einer Kontrollgruppe von Ländern ohne Programme. Dazu muß gesagt werden, daß sich die erstgenannte Gruppe vorher einer deutlich stärkeren Verschlechterung ihrer außenwirtschaftlichen Rahmenbedingungen (internationale Zinskosten, Anstieg der Verschuldung, Verschlechterung der terms of trade) gegenübersehen, als die letztgenannte, ein Unterschied der sich rechnerisch auf ungefähr ein Prozent Wirtschaftswachstum belief. Dennoch verbesserten sich neun wirtschaftliche Leistungskriterien im Durchschnitt bei den Anpassungsländern stärker als bei den anderen Ländern. In Drittweltstaaten mit Anpassungsprogrammen verbesserten sich, im Vergleich zu denen ohne, die Leistungsbilanz, der Wechselkurs (daher auch die Exportleistung und ihr Verhältnis zum Umfang der Schulden) die Inflationsrate und das Wirtschaftswachstum. Keine vergleichbare Verbesserung gab es bei der Investitionsquote und beim Haushaltsdefizit, ein Anzeichen für die nach wie vor äußerst gespannte Finanzlage dieser Länder. Bei 54 Prozent der Anpassungsländer verbesserten sich alle neun Indikatoren im Vergleich zur Kontrollgruppe, ein sicherlich nicht überwältigendes Resultat, das sich aber verbessert, wenn nach Ländergruppen und Zahl der Programme in einem Land differenziert wird.

²⁹) Vgl. John Sheahan, Market-oriented Economic Policies and Political Repression in Latin America, in: *Economic Development and Cultural Change*, 28 (1980) 2.

³⁰) Siehe dazu: Scott R. Sidell, *The IMF and Third-World Political Instability. Is There a Connection?*, Basingstoke—London 1988.

³¹) Vgl. World Bank (Anm. 19).

²⁶) Vgl. T. Killick (Anm. 9).

²⁷) Vgl. Anne O. Krueger, *The Political Economy of the Rent-Seeking Society*, in: *American Economic Review*, 64 (1974) 3; Guido Ashoff, *Rent-Seeking: Zur Relevanz eines relativ neuen Konzeptes in der ökonomischen Theorie der Politik und der entwicklungstheoretischen Diskussion*, in: *Vierteljahresberichte*, (1988) 112.

²⁸) Vgl. Tony Addison/Lionel Demery, *Macro-Economic Stabilisation, Income Distribution and Poverty: a Preliminary Survey*, ODI Working Paper No. 15, February 1985.

Die Länder mit mehreren Anpassungsprogrammen weisen eine deutlich stärkere Verbesserung der wirtschaftspolitischen Indikatoren auf als die Kontrollgruppe (62 Prozent der Fälle); bei den Ländergruppen ragen insbesondere die Fertigwarenexporteure heraus, die fast überall bessere Ergebnisse als die restlichen Entwicklungsländer aufweisen. Enttäuschen müssen die Ergebnisse der afrikanischen und hochverschuldeten Anpassungsländer. Erstere zeichneten sich durch weiter zurückgehendes Wirtschafts- und Exportwachstum aus, letztere verzeichneten (bedingt durch ihr hohes Schuldenniveau) weiter steigende Haushalts-

defizite und keine Verbesserung ihrer Schuldenindikatoren. Daraus kann wiederum gefolgert werden, daß die wirtschaftlichen Auswirkungen eines Anpassungsprogramms stärker von der Wirtschaftsstruktur und der Finanzlage eines Landes als von Programmen selbst abhängen. Der Vollständigkeit halber sei auf die Entwicklung der sozialen Indikatoren hingewiesen, die demonstrieren, daß ihre oft behauptete Verschlechterung in Ländern mit Strukturanpassungsprogrammen nicht bzw. nur kurzfristig und äußerst geringfügig bei der Ernährungslage stattgefunden hat.

III. Lernprozesse der Weltbank und des IWF

Obwohl insgesamt die negativen sozialen Folgen von Weltbank- und IWF-Programmen von den Kritikern grob überschätzt werden und viele der Anpassungsmaßnahmen zumindest mittelfristig die Chance der besseren Beteiligung ärmerer Schichten an den Früchten eines nun gesteigerten Wachstums vergrößern, müssen wir doch anerkennen, daß in Ländern mit erheblichen Preisverzerrungen und einem großen städtischen Armutssektor sofortige Einbrüche des Lebensstandards auch bei den Ärmern eintreten können, die nur durch mögliche, aber noch nicht sichere Wachstums- und Beschäftigungsgewinne in der Zukunft kompensiert werden. Instabile Regierungen mit schwacher Legitimation und einer politisch aktiven Mittelschicht haben es dann schwerer, die Anpassungsprogramme durchzuhalten, wenn diese Mittelschicht die Unterprivilegierten gegen die Umsetzung der Programme mobilisieren kann. Im Sinne der Minimierung von Widerstand erwies es sich daher als fatal, daß sich der IWF lange Zeit nicht nur geweigert hat, sich in die interne Verteilung der Anpassungslasten einzumischen, sondern nicht einmal systematische Untersuchungen zur Wirkung seiner Programme auf die Einkommensverteilung und die Armut angestellt hat. Derartig falsch verstandene Enthaltensamkeit hat ihn in Allianz mit jenen politischen Kräften in den Kreditnehmerländern gebracht, die der Umsetzung eines sozial ausgewogenen Anpassungsprogramms abgeneigt sind. Auch bei der Planung der Strukturanpassungsprogramme der Weltbank spielten bis 1986 Erwägungen zur Absicherung der Armen oder zur Verbesserung ihrer Lebensbedingungen in der Programmperiode keine Rolle.

Neuerdings betont der IWF allerdings, daß es nicht nur auf wirtschaftliche Anpassung an sich ankomme, sondern auch auf Form und Inhalt der Anpassung. Die jeweiligen IWF-Missionen sind angewiesen, mit den Behörden des Empfängerlandes, falls diese das wünschen, alternative, sozial verträg-

liche Stabilisierungsansätze zu diskutieren³²). Allerdings eilt bei diesen Reformabsichten die Rhetorik im IWF der Realität der Programme immer noch etwas voraus. Innerhalb der Weltbank wurde im Dezember 1986 eine „Task Force Poverty“ eingerichtet, die später konzeptionelle Empfehlungen zur Armutslinderung während der Anpassungsperiode vorlegte. Die Gründe für die Einrichtung lagen in der Erkenntnis, daß die Anpassungsphase in den meisten Ländern länger ausfiel als erwartet, damit größere soziale Härten brachte, daß Wachstum allein nicht ausreichend ist, um die Armen in dieser Übergangszeit zu schützen, und die in der Öffentlichkeit der Industrieländer geäußerte Kritik an der fehlenden Armutsorientierung der Programme. Die Weltbank unterstützt nunmehr zunehmend Programme zur Verringerung der sozialen Kosten der Anpassung und arbeitet dabei mit anderen, stärker auf die Grundbedürfnisbefriedigung orientierten Entwicklungsorganisationen zusammen. Inhaltlich läuft die soziale Abfederung der Anpassungsprogramme der Weltbank auf öffentliche Beschäftigungsprogramme (für freigesetzte Arbeitnehmer), die sozial zielgerichtete Verteilung von Lebensmitteln (etwa im Rahmen lokaler „food for work“-Programme), die besser an den Armutsgruppen orientierte Subventionierung öffentlicher Leistungen und die Veränderung in der Struktur der staatlichen Sozialausgaben hinaus³³). Besser noch als die Bearbeitung sozialer Programmfolgen mittels kompensatorischer Maßnahmen wäre es, die Anpassungsprogramme so zu konzipieren, daß

³²) Vgl. Peter Heller, Fonds-unterstützte Anpassungsprogramme und die Armen, in: Finanzierung und Entwicklung, (1988); Gerald K. Helleiner, Balance-of-Payments Experience and Growth Prospects of Developing Countries: A Synthesis, in: World Development, 14 (1986) 8.

³³) Vgl. Tatjana Chahoud, Zwischenbilanz der Anpassungspolitik. Die Weltbank auf dem Wege zu einer neuen Politik der Armutsbekämpfung?, in: Peripherie, 8 (1988) 33/34; Weltbank, Sonderbericht Mittelvergabe für die Strukturanpassung: Aktuelle Bilanz, Weltbank Nachrichten, o. J.

die Armen schon während ihrer Laufzeit am Wachstum durch Stärkung ihres Produktionspotentials, Neuausrichtung der Sozialprogramme und Konzentration der Ausgaben auf jene Komponenten, die überwiegend ihnen zugute

kommen, und durch vorsichtige Anpassung bzw. Kürzung von Preisen und Subventionen beteiligt würden. Das ist allerdings auch die Richtung, in die die Weltbank sich selbst bewegen will³⁴⁾.

IV. Fazit

Resümierend kann man sagen, daß die Einkommensverteilung und die sozialen Auswirkungen eines üblichen Anpassungsprogramms in geringem Maße von diesem selbst abhängen, sondern vielmehr von der wirtschaftlichen Struktur des Landes, der Reaktionsgeschwindigkeit der Wirtschaft auf veränderte Marktbedingungen und der Macht gesellschaftlicher Gruppen, sich gegen negative Anpassungsfolgen zu schützen³⁵⁾. Da die IWF-Programme Auszahlungen nur an die Erreichung makroökonomischer Zielgrößen binden und der IWF sich stets geweigert hat, sich in Fragen der internen Verteilung der Anpassungslasten einzumischen, haben die Behörden eines Entwicklungslandes, das ein Strukturanpassungsprogramm durchführt, einen starken Einfluß darauf, wessen Nachfrage beschnitten wird und wessen nicht. Sozial orientierte Programmkomponenten sind nicht selten am Widerstand mächtiger lokaler Interessengruppen gescheitert. Überhaupt scheint es, daß der Widerstand gegen IWF- und Weltbankprogramme in den Empfängerländern selbst nicht so sehr von der Sorge um die Auswirkungen auf die Armen getragen wird, sondern von der richtigen Einschätzung der relativ Privilegierten dort, daß ihre Interessen durch den Abbau der Staatswirtschaft, der protek-

tionistischen Maßnahmen und der damit einhergehenden Pfründe am meisten verletzt werden³⁶⁾.

Die Argumentation mit der Last der Armen hat dabei oft nur Alibifunktion. Die hohe Abbruch- bzw. Revisionsquote von IWF und Weltbankprogrammen zur Strukturanpassung (ungefähr drei Viertel) und die mangelnde Umsetzung der besonders sensiblen Auflagen (Steuerreform, Privatisierung etc.), sollte davor warnen, die in diesen Programmen angekündigten Maßnahmen und deren mögliche Folgen mit dem empirisch beobachtbaren Anpassungsprozeß und dessen Auswirkungen zu verwechseln. Ganz generell beobachtet man bei den Kritikern dieser Programme eine Tendenz, deren soziale Auswirkungen und auch die Macht der internationalen Finanzorganisationen zu überschätzen. Wäre letztere wirklich so hoch zu veranschlagen und könnten diese Organisationen die betroffenen Schuldnerregierungen zur Beibehaltung eines effizienten und marktorientierten Wirtschaftskurses zwingen, so bliebe weitgehend unerklärlich, warum die internationalen Geschäftsbanken in den achtziger Jahren häufig die zwischen IWF/Weltbank und Empfängern getroffenen Vereinbarungen nicht durch ausreichende Unterstützung begleitet haben. Damit haben die Banken nicht unwesentlich die Anpassungskosten der Schuldnerländer in Gestalt notwendiger höherer Nachfrage-dämpfung und stärkeren politischen Widerstandes erhöht.

³⁴⁾ Vgl. World Bank (Anm. 15).

³⁵⁾ Vgl. T. Killick (Anm. 9); Y. Huang/P. Nicholas (Anm. 11); Rasul Shams, Adjustment Constraints in Developing Countries. A Comparative Study, in: Intereconomics, (1989).

³⁶⁾ Vgl. Gudrun Lachenmann, Die gesellschaftliche Problematik der Strukturanpassung in Afrika, in: Vierteljahresberichte, (1987) 109.

Wirtschaft und Ethik

Wie die künftige Welt aussehen wird, hängt wesentlich von den Bedingungen des Wirtschaftens ab, für die man optiert. Der generelle Rückwirkungseffekt des ökonomischen Faktors ist enorm. In diesem Punkte ist Karl Marx zuzustimmen: *verändert sich die Produktionsweise, so verändert sich alles*. Je mehr der Mensch daran geht, eine Welt zu wollen, die sich ihm in all ihren Möglichkeiten erschließt, um so nachdrücklicher sieht er sich in neue, vorher ungeahnte Verantwortungen genommen. Die Frage der Legitimität der Neuzeit — die Frage der Rechtfertigungsfähigkeit des die Neuzeit bestimmenden und ihr inhärenten Entwicklungsgangs — verdichtet sich zur Frage der ethischen Gestaltung ihrer Ökonomie. Ist es doch diese Ökonomie, die das menschliche Dasein in seinen Entfaltungschancen und Entfaltungsqualitäten auf völlig neue Grundlagen gestellt hat. An der Bewältigung der daraus entstandenen Probleme, zu denen letztlich auch die Entstehung der sogenannten Entwicklungsländer gehört, entscheidet sich am Ende die Stimmigkeit der Welt.

In der zukünftigen Wirtschaft ist kein Platz für Utopien, für ein riskantes, die Realität überspielendes

Schwärmertum. Aber auch kein Platz für den Zynismus von Technokraten, für einen Machiavellismus, der im Mißbrauch der Gegenwart Zukunft vereitelt. Gefordert ist vielmehr jene ehrliche, unpräntöse Haltung, die Wilhelm von Humboldt auf die Formel gebracht hat: *Wer in der Gegenwart immer das Richtige tut, im Bereich des Erkennbaren bleibt, leistet den besten Dienst für die Zukunft*.

Was aber ist dann das Richtige? Wie hat sich eine Wirtschaft zu verstehen und zu vollziehen, die heute der Welt für morgen gerecht werden will? Das ist die wirtschaftsethische Schlüsselfrage, die einer dezidierten Antwort bedarf. Dabei kristallisieren sich vier Schwerpunkte heraus:

1. Was ist das Spezifikum moderner Wirtschaft?
2. Worin liegen ihre strukturellen Voraussetzungen?
3. Welche ethischen Maßstäbe sind an diese Wirtschaft anzulegen?
4. Wer ist zuständig für die Durchsetzung dieser Maßstäbe?

I. Das Spezifikum moderner Wirtschaft

Moderne Wirtschaft ist wesentlich *Innovativwirtschaft*. Darin unterscheidet sie sich von jeder bisherigen geschichtlichen Form menschlichen Wirtschaftens. Ihre innovative Struktur gewinnt diese Wirtschaft aus der methodischen Anwendung und Ausweitung technisch-rationaler Mittel bei der Beschaffung, Herstellung und Verteilung von Gütern, die der Befriedigung menschlicher Bedürfnisse dienen sollen. Gleichzeitig vermag sie aus denselben Voraussetzungen fortschreitend neue, bisher unbekannte Güter zu entwickeln und bereitzustellen, mit denen sie zwar an gegebene Bedürfnisse anknüpft, diese aber damit auch ständig fortentwickelt. Moderne Innovativwirtschaft erweist sich als Konsequenz, aber zugleich auch als Motor eines Kultursystems, das nach seinem Ansatz darauf ausgelegt ist, die Einrichtung und das Wissen des Menschen in methodischer Weise zu mehren. Die Welt, die sich der Mensch auf dieser Grundlage einer durch Wissenschaft und Technik geprägten Ökonomie zu schaffen vermochte, stellt alles bisher Erreichte in den Schatten. Sie baut sich nach Bedingungen auf, die zu einer immensen Steigerung der

Möglichkeiten in fast allen Lebensbereichen geführt haben, der Nahrungsmittel- und Güterproduktion, des Gesundheits-, des Verkehrs- und des Bildungswesens, der Kommunikation und schließlich, im Gefolge der Gesamtsteigerung der Ökonomie, des Ausbaus von sozialen Netzen.

Eben dieses auf ständige Ausweitung seiner Einichts- und Könnensbestände ausgelegte Kultursystem entwickelt entsprechend eine eminent expansive Kraft. Alle wollen an ihm partizipieren. Keine überkommene Kultur vermag sich auf die Dauer seinem Sog zu entziehen, auch nicht in den Entwicklungsländern. Zu seiner Verbreitung bedarf es keiner „Missionare“. Tatsächlich hat es — so Hannah Arendt — eine *neue Weltsituation* entstehen lassen. Mit der globalen Rezeption der technisch-wissenschaftlichen Kultur und deren mächtigstem Promotor, der modernen Ökonomie, ist die *Entstehung des Menschengeschlechts zu einer einfachen Tatsache geworden*. Die Entwicklung scheint mit unaufhaltsamer Notwendigkeit zu verlaufen. Wir sind Zeitgenossen einer entstehenden Weltkultur.

II. Strukturelle Voraussetzungen moderner Ökonomie

Fragen wir nach den *strukturellen* Voraussetzungen dieses Entwicklungsschubs, der die Menschheit auf eine neue Stufe ihrer Geschichte gebracht hat, so stoßen wir auf Zusammenhänge, denen gewöhnlich wenig Aufmerksamkeit geschenkt wird, von deren Steuerung aber dennoch das Gelingen oder Mißlingen des gesamten weiteren Fortschrittsprozesses abhängt. Hiermit ist die im Zuge dieser Entwicklung immer stärker hervortretende Diversifizierung der menschlichen Handlungssphäre, die Entstehung von autonomen Kultursachbereichen gemeint, zu denen nun schon seit zweihundert Jahren auch die Wirtschaft zählt.

Die Geschichte des neuzeitlichen Fortschritts wird erst zureichend verstanden, wenn sie zugleich als Geschichte des Auseinandertretens und der Verselbständigung von Kultursachbereichen begriffen wird. Wir haben es mit einem Prozeß zu tun, der lange zurückreicht. Er gehört wesentlich zur Geschichte der westeuropäischen christlichen Kultur. In ihr hat er seinen Ausgang genommen und von dort aus seine ganze heutige Dynamik entfaltet.

Er beginnt mit der Kompetenzabgrenzung der religiösen Sphäre gegenüber der staatlich-politischen. Der Ruf nach der *Libertas ecclesiae*, der Freiheit der Kirche, im Investiturstreit des 11. Jahrhunderts inauguriert die Autonomie der kirchlich verfaßten Religion gegenüber weltlicher Herrschaft. Gleichzeitig wird politische Macht damit ihrerseits in ihre Selbständigkeit freigesetzt und als laikale Macht begriffen. Der politische und der religiöse, der staatliche und der kirchliche Ordnungsbereich definieren sich als eigenständige, nicht aufeinander rückführbare Kultursachbereiche. Eine solche Trennung hat beispielsweise die islamische Kultur nie vollzogen. Dies hat Folgen bis heute.

Ein Jahrhundert später erringt die geistige Welt der Wissenschaften in der Universität ihre institutionelle Eigenständigkeit und gewinnt so einen von beiden Bereichen unabhängigen funktionalen Stellenwert. Es entsteht ein eigener, vor weltlichen und geistlichen Anmaßungen geschützter Raum für Lehre und Forschung, der von der *scientific community*, der Gemeinschaft der Lehrenden und Forschenden, selbst verwaltet wird. Damit grenzen sich bereits drei relativ autonome Kulturbereiche gegeneinander ab, jeder von ihnen mit eigener, undelegierbarer Kompetenz.

Eine weitere Diversifizierung sollte sich als ebenso folgenreich erweisen, nämlich die zwischen Kunst und Technik in der Spätrenaissance. Wurde im Mittelalter Technik als „*ars mechanica*“ der Kunst subsumiert, so beginnt sie sich jetzt vom ästhetischen Weltverhältnis zu lösen und eine neue synergetische Verbindung mit den aufkommenden Naturwissenschaften einzugehen. Tritt im Verständnis von Kunst immer mehr ihre *Subjektvermitteltheit* und

damit die Autonomie des Werkes und des Künstlers in den Vordergrund, so sind die Hervorbringungen der Technik umgekehrt durch ihre *Objektvermitteltheit* charakterisiert. Produkte der Technik entstehen auf der Grundlage quantifizierbarer, mit naturwissenschaftlichen Methoden erschlossener Gesetzmäßigkeiten der uns gegebenen Welt. Genau damit aber eröffnet sich eine ganz neue Form von Produktivität. Fortschreitende Erkenntnis der Natur bedeutet zugleich Erweiterung der Möglichkeiten ihrer technischen Nutzung. Menschliches Erfinden gewinnt Methode. Es folgt den Spuren planmäßigen wissenschaftlichen Forschens und vermag sich gleichzeitig, wo immer dies erforderlich ist, in seinen Dienst zu stellen. Wissenschaft wird so zur unverzichtbaren Voraussetzung von Technikentwicklung und Technik ihrerseits wiederum zum Instrument wissenschaftlicher Erkenntnis. Diese neue Zuordnung von Wissenschaft und Technik schafft die Basis für eine Entwicklung, wie sie dann für den weiteren Gang der Geschichte der Neuzeit bestimmend wurde und schließlich zu den gewaltigsten Umwälzungen der Menschheitsgeschichte geführt hat: mit ihr gewinnt die Idee fortschreitender Sicherung und Entfaltung der menschlichen Lebenswelt Realität.

Freilich, die neue Verbindung von Wissenschaft und Technik bildet hierfür nur die notwendige Voraussetzung. Seine eigentliche Dynamik empfängt dieser Prozeß erst über die sich darin aufbauenden immensen ökonomischen Möglichkeiten. In dem die Wirtschaft diese neue wissenschaftlich fundierte Technik systematisch in ihren Dienst nimmt und mit ihrer Hilfe innovative Produktionsverfahren zu entwickeln und entsprechend innovative Produktionsziele anzustreben vermag, tritt die lebensweltliche Bedeutung dieser Technik überhaupt erst in den Blick. Die Wirtschaft verschafft dem erwachten technisch-wissenschaftlichen Potential des Menschen gesellschaftliche Effizienz und wird damit zum stärksten Promotor einer sich ständig weiter entwickelnden technisch-wissenschaftlichen Kultur. Sie verwertet, erstellt und vermittelt, was wissenschaftliche und technische Rationalität ersinnen. Sollen Forschungsergebnisse und Erfindungen nicht sozial folgenlos bleiben, müssen sie, sei es unmittelbar oder über indirekt einwirkende Instanzen, in den ökonomischen Prozeß Eingang finden. Erst über die Wirtschaft werden Wissenschaft und Technik sozial produktiv.

Zur Sicherung solcher Innovativwirtschaft ist aber zugleich auch ein politischer Bezugsrahmen erforderlich, der sich von dem einer jeden stationären Wirtschaft grundlegend unterscheidet, wie er heute noch in den meisten Ländern der Dritten Welt vorherrscht. Stationäre Wirtschaften haben sich geschichtlich als agrikulturell bestimmte Wirtschaften entwickelt, die zur Sicherung ihres maßgeblichen

Produktionsmittels, des nutzbaren Grund- und Bodens, geburts- und herrschaftsständisch organisiert waren. Familiäre, ökonomische und politische Ordnung bilden dabei eine innere Einheit. Ein solches herrschaftsständisches Ordnungskonzept aber wird in dem Augenblick gesamtgesellschaftlich dysfunktional, wo das ökonomische Geschehen dynamisch und innovatorisch verstanden wird. Moderne Wirtschaft ist durch Neuentwicklung von Produktionsmitteln, Neuerschließung von Produktionszielen und somit generell durch Produktivitätssteigerung bestimmt. Sie zielt auf die Freisetzung von Eigeninitiativen, Kreativität und Kompetenzentwicklung. Ihre Ressource ist der Einfallsreichtum von Wissenschaftlern, Technikern und Unternehmern. Damit drängt die Wirtschaft notwendig zur Emanzipation von den Prärogativen politischer Herrschaft. Seit dem Ausgang des 18. Jahrhunderts beginnt sie sich in all ihren Segmentierungen als autonomer Kultursachbereich auszuformen. Die Trennung von Wirtschaft und Staat, von ökonomischer und politischer Sphäre erweist sich als zwingend. Erst in relativer Selbständigkeit gegenüber der öffentlichen Hand kann Wirtschaft ihre innovative Kraft entfalten.

Kein Tatbestand beweist die Notwendigkeit, der Wirtschaft einen autonomen Entfaltungsraum zu sichern, deutlicher als der sukzessive Zusammenbruch der kommunistischen Systeme. Planwirtschaft zielt ja gerade auf die Einheit von Staat und Wirtschaft. Was auf dieser Basis zu erreichen ist, bleibt reine Subsistenzwirtschaft, die kaum mehr als Grundbedürfnisse zu befriedigen vermag. Der politische Impetus zur Verplanung trifft nicht nur die Wirtschaft mit ihren Produktionsmitteln, sondern letztlich die menschliche Produktivität überhaupt und damit zugleich alle auf Autonomie angelegten Kultursachbereiche. Hier wurde das Rad der Geschichte um ein Jahrtausend zurückgedreht. Auch der jüngste, erst in unserem Jahrhundert im Zuge der stürmischen Entwicklung der Kommunikationstechnik entstandene neue Kultursachbereich, die Welt der Medien, konnte unter dieser Voraussetzung gar nicht erst zu seiner Eigenständigkeit gelangen, sondern mußte sich im Rahmen eines solchen Systems als staatliches Manipulationsinstrument mißbrauchen lassen. Die Unhaltbarkeit einer

solchen Politisierung und Verstaatlichung aller Lebensbereiche liegt auf der Hand.

Fortschritt ist offensichtlich nicht ohne Spezialisierung auf der Erkenntnisebene und ohne Diversifizierung auf der Handlungsebene möglich. Auch die Wirtschaft gewinnt demnach ihre Effizienz gerade aus der Begrenzung ihrer Aufgabenstellung. Dies aber schließt zugleich — und hier liegt der Kern des Problems — Begrenzung auch ihrer moralischen Zuständigkeit ein. So wird niemand von der Wirtschaft etwa erwarten, daß sie in der Humanisierung der menschlichen Bedürfniswelt ihre Aufgabe erblickt, oder daß sie für die Lösung der zunehmend diffiziler werdenden Probleme der personalen Beziehungswelt der Menschen unmittelbare Zuständigkeit beansprucht, obschon doch beides im Zusammenhang mit den Entwicklungen der neuzeitlichen Produktionsweise gesehen werden muß. Tatsächlich geht es in der Wirtschaft ja in erster Linie um ganz andere Aufgaben, die sich nur unter Wahrung entsprechender ökonomischer Gesetzmäßigkeiten und in strenger Rückbindung an deren immanente Zielkriterien lösen lassen.

Wirtschaft hat es mit der Beschaffung, Herstellung und Verteilung von Gütern zu tun. Das aber geschieht mittels Unternehmen. Und hier sind die Zielmargen eindeutig, sie lauten: Rationalität, Produktivität und Rentabilität. Die Unternehmen wiederum sind in Volkswirtschaften eingebunden. Und hier heißen die Zielmargen: Vollbeschäftigung, Geldwertstabilität, Wirtschaftswachstum und außenwirtschaftliches Gleichgewicht. Wir haben also von einer relativen Autonomie der Wirtschaft abzugehen. Diese Autonomie gehört zu ihrer Funktionsfähigkeit. Hinter diese Position dürfen wir nie mehr zurück, auch wenn damit längst nicht alle Schwierigkeiten, denen wir uns heute konfrontiert sehen, automatisch gelöst sind. Die Ausweitung der menschlichen Lebenswelt erfolgt keineswegs unter Bedingungen der Harmonie, sondern zeitigt eine Fülle neuer, gewaltiger Konflikte und Herausforderungen, die es zu bewältigen gilt. Insofern holt also die ethische Frage diese moderne Wirtschaft am Ende in einem umfassenden Sinne doch wieder ein. Es geht um Konfliktfelder, die einer ethischen Steuerung unabdingbar bedürfen.

III. Ethische Maßstäbe

Im wesentlichen lassen sich drei große Konfliktfelder ausmachen und voneinander abgrenzen, denen sich ihrerseits drei grundlegende ethische Bestimmungen zuordnen lassen, die menschliches Handeln als ein verantwortliches Handeln charakterisieren, nämlich die Verantwortung des Menschen für seine *soziale Mitwelt*, die Verantwortung des Menschen für seine *natürliche Umwelt* und die Verantwortung des Menschen *für sich selbst*.

Der erste Problemkreis, der die Verantwortung für die soziale Mitwelt betrifft, umfaßt vor allem die seit der Mitte des 19. Jahrhunderts bekannte *Soziale Frage*. Im Zentrum stehen hier die Trennung von Kapital und Arbeit, die damit anfänglich verbundenen Formen menschlicher Armut und Ausbeutung, die Entwicklung des Sozialstaatsgedankens, sowie die gegenwärtigen globalen Ausweitungen der Sozialen Frage auf die Länder der Dritten

ten Welt. Als ethische Leitprinzipien erweisen sich hier die Forderungen nach universeller sozialer Gerechtigkeit und Solidarität. In einem mittelbaren Sinne sind diesem Problemkreis ferner zuzuordnen: die Fragen der Sozialverträglichkeit der von der modernen Wirtschaft eingesetzten Technologien, die immer neu aufbrechenden Diskrepanzen zwischen der menschlichen Arbeit als Humanpotential und ihrer ökonomischen Organisierbarkeit sowie die bis heute in vielem unbewältigten humanökologischen Folgen der Trennung von ökonomisch verfaßter Arbeitswelt und personaler Beziehungswelt.

Der zweite, *umweltethische* Problemkreis benennt jene zusätzliche, ebenso komplexe wie bedrohliche Herausforderung, die erst ganz am Ende der neuzeitlichen Entwicklung in ihrem vollen Gewicht hervorgetreten ist: die *ökologische Krise*. Wirtschaft bedeutet zwar immer schon Eingriff in den Haushalt der Natur, doch über Voraussetzungen zu einer systematischen Erschließung und Nutzung der Natur verfügt erst die moderne Ökonomie. Dies hat zunächst die bekannten Folgen gezeitigt. Die ökologische Krise stellt vielleicht die bisher größte Herausforderung der ökonomischen Rationalität dar. In Wahrheit kann als Fortschritt nur bezeichnet werden, was von den Bedingungen der Natur mitgetragen wird. Als defizitär erweisen sich hingegen die Errungenschaften der modernen Ökonomie dort, wo ihre Nebenwirkungen in Abkoppelung von dem stets mitzuverantwortenden ökologischen Gesamtzusammenhang unaufgearbeitet bleiben. Hier aber — und nur hier — liegt das eigentliche Problem. Die entsprechende Rückbindung dieser unserer technisch-rationalen Welt an das sie ermöglichende Netzwerk der Natur ist bisher keineswegs zureichend geleistet. Der kategorische Imperativ im Hinblick auf eine umweltgerechte Ökonomie lautet: Rückvernetzung, *Retinität*.

Der dritte Problemkreis, mit dem sich die Frage nach der *humanen Selbstverwirklichung* des Menschen stellt, hat es mit der im Kontext moderner Ökonomie expandierenden Bedürfniswelt zu tun. Von ihr geht zumindest potentiell eine Bedrohung seiner humanen Kultur aus. Sozio-ökonomische Ursache hierfür ist die sich verselbständigende Produktion, die als eigenständige Größe zwischen Bedürfnisse und Bedürfnisbefriedigung tritt, während vorher die Entstehung von Bedürfnissen und die Produktion von Befriedigungsmitteln in ein und derselben Einheit miteinander verbunden waren. Erst damit wird der bisherige ökonomische Rahmen traditionell vorgegebener Erwartungswelten endgültig gesprengt. Die Frage der menschlichen Bedürfnisse verliert gleichsam ihre Unschuld. Sie beginnt sich von den Möglichkeiten der menschlichen Produktivität selbst her auszulegen. Wurde vorher auf Abruf und Bestellung produziert, so jetzt auf ein offenes Feld sich immer neu auftuender Bedürfnischancen hin. Hier eröffnet sich zugleich ein Eldorado für die „hidden persuaders“, die geheimen Verführer. Die entscheidende ethische Frage ist hier, wie sich die Haltung eines bloßen Konsumismus überwinden läßt und der Mensch als offenes Bedürfnissystem der Selbsttranszendenz und der humanen Selbstorganisation seiner Wünsche und Interessen fähig wird.

Was nun aus den drei hier entfalteten Problemfeldern an ethischen Forderungen herauskristallisiert wurde, läßt sich am ehesten in den drei Begriffen der *Sozialverträglichkeit*, der *Umweltverträglichkeit* und der *humanen Angemessenheit* zusammenfassen. Sie sind konsistent und im Prinzip für jedermann einsichtig. Von ihrer Verwirklichung hängt in der Tat die Stimmigkeit der zukünftigen Welt ab. Ihre Durchsetzung ist somit unabdingbar geboten. Es stellt sich die Frage von wem soll hier eigentlich die Initiative zu ihrer Durchsetzung ausgehen?

IV. Moralische Zuständigkeiten

Wenn wir den Gedanken der Autonomie der Wirtschaft und der damit gegebenen Begrenztheit ihrer Zuständigkeit, also auch der Limitierung ihrer *moralischen* Zuständigkeit und Verantwortung ernst nehmen, wird man jene Initiative gewiß nicht unmittelbar von den Unternehmen erwarten können und dürfen. Unternehmen sind in einer freien Gesellschaft Privatveranstaltungen von Anteilseignern, und die Aufgabe des Leiters eines Unternehmens ist es, dafür zu sorgen, daß das Unternehmen sich weiterentwickelt und wirtschaftlich überlebt. Das ist seine moralische Pflicht, wo immer und solange er damit Menschen in sachgerechter Weise dient. Wirtschaftliche Unternehmen haben notwendig *begrenzte* Produktionsziele. Ihre Aufgabe kann also sicher nicht sein, für den Bestand und die

Produktivität der Menschheit und der Natur insgesamt einzustehen.

Dennoch muß hier genauer differenziert werden. Wenn z. B. zur Sicherung einer funktionsfähigen Umwelt oder zur Verwirklichung sozialer Gerechtigkeit und der damit angezielten generellen Steigerung der Lebensqualität *Rahmenbedingungen* notwendig sind, so können diese in der Tat nicht von der Wirtschaft geschaffen werden. Sie zu setzen und durchzusetzen fällt vielmehr in die genuine Kompetenz des Staates, dem allein die Befugnis zukommt, alle wirtschaftenden Subjekte mit den Mitteln des Rechts gleichermaßen in die Pflicht zu nehmen und so für alle dieselben Ausgangschancen zu schaffen. Divergierende Interessen zu koordinieren und zum

Ausgleich zu bringen, ist Aufgabe des Sachwalters des Gemeinwohls, des Staates.

Das ist durchaus kein neuer Gedanke, und daß es eine solche übergreifende Sachwahrung gibt, liegt zugleich im Interesse der einzelnen Kultursachbereiche selbst. Gerade daraus aber darf nicht gefolgert werden, daß die Aufarbeitung von Defiziten ausschließlich in die Verantwortung des Staates fiele, insofern nur diesem das Machtmittel des Rechts zur Verfügung steht. In Verantwortung genommen sind auch die Unternehmer und die Unternehmen selbst. In diesem Prozeß bleiben sie keineswegs passiv; hier fällt ihnen vielmehr eine aktive und eigenschöpferische Rolle zu. Dies zeigt sich gerade im Blick auf die ökologische Krise. Umweltschonende Produktionsverfahren und umweltkompatible Produkte werden schließlich nicht in Umweltministerien entwickelt, sondern in Betrieben und Unternehmen. Limitierung moralischer Zuständigkeit, die mit einer bestimmten Aufgabe zwangsläufig gegeben ist, kann also nicht bedeuten, daß die Besonderheit der Aufgabe und die Respektierung der zu ihrer Erfüllung erforderlichen Bedingungen von der moralischen Vernunft des Ganzen abgekoppelt wird. Auch Wirtschaft bewegt sich keineswegs, so wenig wie etwa die Medizin, die Pädagogik oder die Politik, in einem ethikfreien Raum.

Das zeigt sich nicht weniger auch in bezug auf den erstgenannten, in der Sozialen Frage schon einmal geschichtsmächtig gewordenen Problembereich der Sozialverträglichkeit. Der „homo oeconomicus“, den die Wirtschaft hier zunächst voraussetzt, der Mensch als produzierendes und konsumierendes Wesen, als „Arbeitsraupe“ und als „Konsumschmetterling“, ist für sich alleine nicht zu haben. Das aber weiß die Wirtschaft inzwischen. So hat sich z. B. das systematische Ausnutzen von Abhängigkeitsverhältnissen, wie dies unter frühkapitalistischen Voraussetzungen gängig war, am wenigsten ausgezahlt. Der Kommunismus als geschichtliche Antwort auf solche Zumutung war hier lange genug der viel zu hohe Preis, den die Welt dafür zu zahlen hatte. Und selbst bestimmte Effizienzverfahren unterhalb der Wirtschaftsordnungsfrage wie das Phänomen des Taylorismus gehören einer überwundenen Phase an. Auch die Wirtschaft hat zunehmend gelernt, den Menschen als ein Ganzes zu sehen, als ein Wesen, dessen Bedürfnisse sich keineswegs alle vermarkten lassen, insofern sie ihrer Natur nach nicht im Ökonomischen aufgehen: Freundschaft, Liebe, Familie, das Unverrechenbare seiner personalen Beziehungswelt gehört ebenso dazu wie der daraus erwachsende, sich ins Universelle ausweitende ethische Anspruch, der in der Menschheit erwachende Sinn für Gerechtigkeit, Menschenrechte und Menschenwürde, aber auch das Gefühl des Menschen für die Natur, sein ästhetisches Weltverhältnis, seine Fähigkeit zu Ehrfurcht vor dem Leben, und schließlich die religiöse Erfahrung sei-

ner Endlichkeit und seines schuldhaften Versagens, das Ringen um den tragenden Sinn seines Daseins.

Eine eigene Überlegung innerhalb der Frage der moralischen Zuständigkeiten erfordert aber auch die Problematik der humanen Selbstwirklichkeit des Menschen. Welche Funktion kommt hier der Wirtschaft zu, welche dem Staat und welche dem einzelnen Subjekt selbst? Grundsätzlich scheint dies im bezug auf die Wirtschaft ziemlich einfach. Was für die Wirtschaft zählt, ist der tatsächliche Bedarf sowie dessen Sicherstellung nach Maßgabe der Sozial- und Umweltverträglichkeit. Entsprechend ist die Forderung humaner Angemessenheit mit der Bestimmung des Bedarfs in der Regel abgedeckt. Der Produzent sieht die Verantwortung, die er hier zu übernehmen hat, mit der Bereitstellung des Produkts zunächst in zureichender Weise erfüllt. Der so eingeschränkten Verantwortung in bezug auf die humane Angemessenheit wird er also im strengen Sinne nur dort nicht gerecht, wo er am Bedarf vorbeiproduziert, wo er ohne Not Unter- oder Überkapazitäten schafft oder aber keine Sorge dafür trägt, daß die Qualität des Erzeugnisses den geweckten Erwartungen auch tatsächlich entspricht. Für den Konsumenten hingegen impliziert die Frage der humanen Angemessenheit ungleich mehr. Sie fällt für ihn zusammen mit der Frage seiner Freiheit, seiner Selbstverwirklichung als Individuum und als Mensch. Ihre Beantwortung kann ihm im Grunde niemand abnehmen, er muß sie, und zwar stets neu, allein aus sich selbst treffen. Die Vorstellung vom Menschen als eines der Selbstverfügung und Selbsttranszendenz fähigen offenen Bedürfnissystems schließt im Prinzip jede Bevormundung, jede Reglementierung der Einsicht, jede Enteignung des eigenen Willens durch andere aus. Die menschliche Bedürfniswelt vorwegdefinieren zu wollen und von daher, wie dies in totalitären Systemen geschieht, dem einzelnen vorzuschreiben, was für ihn als human angemessen und was als human unangemessen zu gelten habe, verstößt letztlich gegen dessen Würde. Humane Angemessenheit bedeutet sonach für den Konsumenten zwar noch nicht Beliebigkeit der Wahl, in jedem Falle aber Selbstbestimmung.

Woher aber gewinnt denn nun der einzelne Konsument zur Erkenntnis dessen, was das für ihn human Angemessene sei, das ihm vielleicht zu einem Mehr an Lebensqualität verhelfen könnte, die inhaltlichen Maßstäbe, und bei wem kann er dafür Rat finden? Nun, in der Regel ist er hierzu auf diejenigen verwiesen, die ihm die dafür erforderlichen Güter auch beschaffen und anbieten: die Produzenten. Das Mittel, dessen sie sich zu diesem Zweck bedienen, heißt Werbung. Die Werbung ist zum unverzichtbaren Bestandteil der modernen Innovativwirtschaft geworden und erfüllt hier gleich mehrere Funktionen. Zum einen vermittelt sie Informationen über den Gebrauchswert der angebotenen

Produkte. Zum anderen will sie die Bedürfnisse des Konsumenten emotional auf das jeweilige Produkt ausrichten und ihn so zum Kauf bewegen: sie will Bedarf wecken. Zum dritten macht sie auf diese Weise erfahrbar, daß es sich um ein knappes Gut handelt und stellt so den Zustand her, der dem Produzenten die moralische Rechtfertigung für sein Tun gibt, nämlich Knappheit zu bewältigen. Dennoch ist die Werbung darin auch der Möglichkeit des Mißbrauchs ausgesetzt. Sie kann zum Manipulationsinstrument werden, das mit seinen suggestiven Strategien die Fähigkeit des Konsumenten zu einem selbstbestimmten Kaufentscheid korrumpiert. Der Konsumismus-Vorwurf, der gegen eine durch die Raffinessen der Werbung zu ständigem Kauf und Verbrauch angehaltene „Überflußgesellschaft“ erhoben wird, ist in vielen Fällen schwer zu entkräften. Mit ihr sieht sich jeder einzelne, der nach eigener Kompetenz entscheiden soll, was für ihn das human Angemessene sei, in stets neuer Weise gefordert.

Tatsächlich ist Werbung unlösbar mit den sowohl technisch als auch ökonomisch immer anspruchsvoller gewordenen Formen und Zielsetzungen der modernen Produktion verknüpft. Gerade deshalb vermag ihr aber auch umgekehrt eine eminent humane, katalytische Funktion zuzuwachsen. Sie kann zur Wegbereiterin einer gerechteren, erfüllteren und angemesseneren humanen Lebensgestaltung werden. Moderne Wirtschaft ist der ihr innewohnenden, von menschlicher Kreativität getragenen Dynamik nach eben doch substantiell mehr als eine am bloßen Konsumgedanken orientierte „Bedarfsweckungswirtschaft“. Mit dem Satz von Galbraith: *Die Produktion füllt nur eine Lücke aus, die sie selbst erst geschaffen hat*, ist diese Wirtschaft, die ihrem Wesen nach Innovativwirtschaft ist, längst nicht zureichend erfaßt. Will man demgegenüber zu einem sachgerechten Verständnis dieser Wirtschaft kommen, so ist hier in jedem Fall die Einsicht notwendig, daß dem, was sie in immer neuen Anläufen bereitstellt, lediglich Instrumentalität, nicht Selbstzwecklichkeit zukommt. Es geht auf allen Seiten um das Erlernen des Gebrauchsnutzens der Dinge. Dieser Nutzen hat eine endliche Logik. Das weiß im Grunde jeder, aber er muß es zugleich emotional erfahren und aufarbeiten, um danach auch handeln zu können. Gerade das aber macht eines nochmals deutlich: staatliche Reglementierung kann am wenigsten dazu verhelfen, diesen Reifungsprozeß auszutragen. Sie würde ihn nicht befördern, sondern ersticken. Im Gegensatz zu den Konfliktfeldern Sozialverträglichkeit und Umweltverträglichkeit muß sich der Staat aus den Fragen der humanen Angemessenheit so weit als möglich heraushalten. Menschliche Produktivität, auch im Konsumieren, läßt sich nicht erzwingen. Sie trägt das Stigma der Freiheit.

Es kann gewiß niemand ernsthaft daran interessiert sein, daß die ökonomischen Prozesse aus dem Ru-

der laufen und am Ende unsteuerbar werden. Aber durch wen und auf welche Weise die Steuerung zu erfolgen hat, das gerade bedarf einer genauen, behutsamen und differenzierten Antwort. Genau betrachtet geht es bei dieser Frage nach den Instanzen der Steuerung unserer Ökonomie um nichts geringeres als um die Grundfrage einer ethisch rechtfertigungsfähigen Wirtschaftsordnung. Für eine solche aber sind notwendig föderative Verantwortungs- und Zuständigkeitsstrukturen gefordert. Staat, Wirtschaft und Mensch lassen sich nicht gegenseitig ersetzen.

Wie komplex sich die Dinge in Wahrheit darstellen, zeigt die Tatsache, daß es mit der Klärung der Zuständigkeiten der genannten drei Instanzen immer noch nicht getan ist. Es überlagert sich ihnen eine vierte, nicht weniger wirksame, die Öffentlichkeit. Sie erwächst aus vielfältigen gesellschaftlichen Initiativen, Bewegungen und Organisationen und artikuliert sich heute vornehmlich in den Medien. An dieser Öffentlichkeit aber und dem, was sie bewegt, läßt sich auf die Dauer weder vorbeiregieren noch vorbeiproduzieren. Staat und Wirtschaft haben in all ihrem Vorgehen diesem ebenso wichtigen wie schwierigen „Bewußtseinsamalgam“ Öffentlichkeit Rechnung zu tragen, auch wenn sich dadurch die Dinge oft nicht leichter gestalten. Tatsächlich würden sich Politiker und Unternehmer ohne sie kaum je zu den erforderlichen Aktivitäten aufschwingen. Das galt schon für die Soziale Frage des 19. Jahrhunderts und das damit verbundene revolutionäre Aufbegehren gegen eine untragbar gewordene Wirtschafts- und Sozialordnung. Und das gilt heute ebenso für die sich verschärfenden Probleme moderner Technik. Fragen der Technikakzeptanz gehören inzwischen längst zu den vorrangigen Diskussionsstoffen der Öffentlichkeit. Das ureigene Instrument der modernen Wirtschaft, die Technik, ist unter Rechtfertigungsdruck geraten. Innovative, technikorientierte Wirtschaft ist permanent und in einem zuvor unbekanntem Ausmaß mit Krisenmanagement verbunden. Damit aber werden Technikfolgeabschätzungen zum integrierenden Bestandteil auch der ökonomischen Rationalität selbst. Die Frage nach einer Ethik der Technik rückt ins Zentrum wirtschaftsphilosophischer Reflexion.

Hier aber muß man zunächst über jene sich heute breitmachende, alles lähmende Vorstellung hinauskommen, als ob wir uns mit dem Eintritt in die Welt der Technik in einer bloßen Welt der Übel bewegen. Homo faber ist kein Irrläufer der menschlichen Evolution. Technik gehört zum Wesen des Menschen. Der Mensch paßt sich der Umwelt nicht nur an, sondern gestaltet sie. Insofern ist Technik eine genuine, artspezifische Eigenschaft des Menschen, *deren fortwährende Anwendung und Weiterentwicklung anhalten zu wollen genau so unsinnig wäre, wie einem Vogel das Fliegen zu verbieten* (Neuweiler). Technik ist von daher etwas prinzipiell Notwendiges, Positives, Gutes. In ihr schafft sich das „Be-

dürfnissystem Menschheit“ seine instrumentelle Form. Dem korrespondiert ethisch die „Regulative Idee Menschenwürde“ und bleibt ihr als humanisierendes Prinzip zuzuordnen. Das Subjekt der instrumentellen Vernunft ist seiner Natur nach ein moralisches Subjekt. Im Klartext heißt das: Niemand kann und darf beim Betreten seines Unternehmens das Gewissen vor der Tür zurücklassen. Die instrumentelle Vernunft muß sich als Vollzugsweise der Vernunft des moralischen Subjekts Mensch qualifizieren. Wo dies nicht geleistet wird, brechen jene Diskrepanzen auf, denen wir uns heute konfrontiert sehen. Die unbewältigten Nebenfolgen des technischen Fortschritts in bezug auf Umwelt, Arbeits-, Konsum- und Beziehungswelt sind nicht nur physische, sondern moralische Übel.

Um zu sachgerechtem Umgang mit den technischen Möglichkeiten zu gelangen, bedarf es keiner prinzipiell neuen Ethik. Der Mensch ist von Natur verantwortungs- und sittlichkeitsfähig. Er ist seinem Wesen nach moralisches Subjekt. Alle Technik- und Wirtschaftskritik, alle Kritik am Mißbrauch der instrumentellen Vernunft kann immer nur als Kritik am tatsächlich geübten Verhalten, als Mangel an moralischem Verantwortungsbewußtsein gefaßt werden, nicht aber als Infragestellung der geforderten sittlichen Kompetenz und Verantwortungsfähigkeit des Menschen überhaupt. Der Mensch ist keine Fehlkonstruktion der Natur. Die These, daß er einer ethischen Steuerung des von ihm in Gang gesetzten technischen Fortschritts gar nicht fähig sei, ist ebenso falsch wie gefährlich. Zwischen moralischer und technischer Vernunft des Menschen klafft kein evolutionsgeschichtlich bedingter, unüberbrückbarer Abgrund. Der Mensch hat durchaus die Kompetenz, moralisch verantwortbar mit dem umzugehen, was er instrumentell kann. Dies zu leisten gehört zur Größe seiner Bestimmung. Nur wo wir dies einsehen, haben wir die zureichende Motivation, auch zu je und je besserer Technik zu gelangen oder — wenn notwendig — auf die Anwendung bestimmter Technologien zu verzichten.

Die Überzeugung, daß der Mensch das ihm technisch Mögliche auch moralisch zu steuern vermag, bedeutet jedoch noch nicht, daß damit auch schon jede Technik auf Akzeptanz trifft oder daß sich darüber in jedem Falle ein allgemeiner Konsens herstellen ließe. Auch das ist ein geschichtliches Novum. Erstmals rückt das Pro und Kontra in Fragen der Vertretbarkeit von Technologien auf die Ebene kollektiver Überzeugungskonflikte. Genau dies sollte man nicht zu leicht nehmen. Wo für einen Standpunkt Wahrheit beansprucht wird — und

darum geht es hier —, bleiben Zugeständnisse ausgeschlossen. Überzeugungskonflikte lassen im Gegensatz zu bloßen Interessenkonflikten keine Kompromisse zu. Sie entwickeln ihr eigenes moralisches Pathos. Man wird abwägungsfeindlich, tendiert zum Grundsätzlichen, Bekenntnishaften. An die Stelle von Sachfragen treten Prinzipienfragen. Hier ist leicht der Punkt erreicht, an dem Toleranz schwierig wird. Dann aber beeindruckt auch nicht mehr der Verweis auf demokratische Spielregeln. Mit der Frage der Akzeptanz stellt sich plötzlich die Frage der politischen Loyalität. Es muß deshalb verhindert werden, daß sich ein Streit um die Technik nicht zu einer neuen Form von Fundamentalpolarisierung der Gesellschaft ausweitet.

Bei allen hier virulenten Konfliktstoffen, die die technische Entwicklung mit sich gebracht hat und wahrscheinlich auch in Zukunft weiter mit sich bringen wird, handelt es sich gewiß nicht um Mysterien, sondern um durchaus aufklärbare und insofern konsensfähige Sach- und Entscheidungszusammenhänge. Jede Beschönigung aber auch jede Aufblähung von Risiken, jede Verharmlosungs- aber auch jede Verteufelungsstrategie, überhaupt jede selektive Informationssteuerung ist hier von Übel. Technik muß konsensfähig sein, weil alle mit ihr leben müssen, am Ende die ganze Menschheit.

Wir sind Zeitgenossen einer entstehenden Weltkultur. Das aber bedeutet: Wir haben es mit einer Entwicklung zu tun, die in einer Vielzahl ihrer Elemente globale Wirkungen zeitigt. Die in Wissenschaft und Technik erschlossenen und über den Transfer der Wirtschaft weltweit rezipierten Möglichkeiten führen zu immer umfassenderen Wechselwirkungen und Verflechtungen. Wie dann aber die künftige Welt tatsächlich aussehen wird, hängt wesentlich von den Bedingungen des Wirtschaftens ab, für die man optiert. An der Bewältigung der sich mit dieser Wirtschaft stellenden Probleme der Sozialverträglichkeit, der Umweltkompatibilität und der humanen Angemessenheit entscheidet sich am Ende die Stimmigkeit der Welt. Im selben Maße, wie das durch die Wirtschaft erschlossene menschliche Anspruchsniveau und der damit erreichbare Standard menschlicher Bedürfnisbefriedigung von allen beansprucht wird, wächst auch die Notwendigkeit, diese moralischen Maßstäbe in allem und für alle zur Geltung zu bringen.

Die Geschichte der Menschheit erweist sich ohne Zweifel bis zur Stunde als eine Geschichte ungeheurer Konflikte, aber sie erweist sich auch als die Geschichte des Aufstiegs ihrer Freiheit und ihrer humanen Form.

Karl Fasbender/Manfred Holthus: Zur Übertragbarkeit der Sozialen Marktwirtschaft auf Entwicklungsländer

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 30–31/90, S. 3–10

Reformbestrebungen in Osteuropa und Schuldenkrise der Dritten Welt haben jedermann das Scheitern sozialistischer Zentralverwaltungswirtschaften wie auch der vielfältigen dirigistisch-interventionistischen Mischformen der Wirtschaftsordnung sichtbar gemacht. Bei der Suche nach neuen Leitbildern ist ein zunehmendes Interesse an der Sozialen Marktwirtschaft feststellbar.

Diese Wirtschaftsordnung hat sich mit ihren dezentralen, individuellen, durch Preismechanismen und Wettbewerb koordinierten Planentscheidungen als äußerst effiziente Lösung des Knappheitsproblems erwiesen. Schon aus dieser Dynamik und Leistungsfähigkeit, bei einem Höchstmaß an individueller Gestaltungsfreiheit, gewinnt sie ihre soziale Dimension. Sozial ist diese Wirtschaftsordnung aber auch, weil sie dem Staat zur Aufgabe macht, Schwächen und Marktversagen zu korrigieren und für einen zusätzlichen sozialen Ausgleich zu sorgen.

Grundsätzlich sind auch in den Ländern der Dritten Welt die Voraussetzungen für die Einführung dieser Wirtschaftsordnung gegeben. Die Bürger dieser Staaten sind mit Marktprozessen durchaus vertraut, und die meisten der häufig aufgeführten Hemmnisse wie Mangel an dynamischen Unternehmern, nicht ordnungsgerechte Preis- und Einkommensreaktionen der Marktteilnehmer und mangelnde administrative Kapazität erweisen sich bei eingehender Analyse als nicht stichhaltig.

Als Kernproblem für einen Ordnungswechsel hat sich die politische Akzeptanz erwiesen, weil er in der Regel für einen Teil der Bevölkerung mit dem Verlust an Privilegien verbunden ist und sich die Vorteile der neuen Ordnung erst nach und nach in der Zukunft zeigen. Eine wachstumsorientierte Gestaltung der sozialen Komponente ist für das Gelingen des Wechsels somit von großer Bedeutung.

Siegfried Schultz: Die laufende Uruguay-Runde des GATT und ihre Bedeutung für die Entwicklungsländer

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 30–31/90, S. 11–23

Als Provisorium hat sich das GATT als erstaunlich lebensfähig erwiesen. Allerdings stand seine Leistungsfähigkeit in Zusammenhang mit der Entwicklung des Welthandels. In der Aufschwungphase nach dem Zweiten Weltkrieg fielen die Handelsschranken, und die Rezession der siebziger Jahre war der Auslöser für die protektionistische Welle. Nachdem die wichtigsten Zölle auf ein Maß geschrumpft sind, das sie als handelspolitische Waffe stumpf macht, äußert sich der neue Protektionismus vor allem in mengenmäßigen Beschränkungen. Nicht-tarifäre Hemmnisse sind ein klarer Verstoß gegen den GATT-Vertrag. Da jedoch insbesondere die stärkeren Welthandelspartner sich ihrer bedienen, kann nur nachlassender ökonomischer Druck oder politischer Konsens zum Abbau führen.

Nur wenige Länder sind mit dem Welthandelssystem in seiner jetzigen Form zufrieden, denn die Regeln sind vage formuliert und können oft nicht durchgesetzt werden. Da es dem GATT an exekutiver Macht fehlt, lebt es vom Konsens. Führende Handelsnationen beeinflussen heute ihren Außenhandel auch mit Blick auf die interne Beschäftigungslage. In dieser Situation sind multilaterale Verhandlungen über die künftige Organisation des Welthandels zwar kein Allheilmittel, können aber den Weg in liberaleres Fahrwasser bereiten helfen. An die laufende Verhandlungsrunde knüpfen sich unterschiedliche Erwartungen der Industrie- und der Entwicklungsländer.

Zu den seit längerem ungelösten Problemen zählt der Subventionswettbewerb, vor allem im Agrarsektor. Ebenso umstritten sind die Voraussetzungen für die Inanspruchnahme von Schutzklauseln. Relativ neu hingegen sind die Themen des Handels mit Dienstleistungen, Auslandsinvestitionen, Schutz geistigen Eigentums und die Stärkung der Funktionsfähigkeit des GATT durch institutionelle Reformen.

Die Halbzeitbilanz der laufenden Uruguay-Runde war alles andere als überzeugend. Zwar sind die Verhandlungen im April 1989 wieder in Gang gekommen und einige kleinere Reformen in die Tat umgesetzt worden. Für die kontrovers diskutierten Themen ist noch kein Durchbruch in Sicht. Zwar werden für einige Sektoren und Teilprobleme Lösungen gefunden werden. Es ist jedoch zu befürchten, daß der Uruguay-Runde durchgreifende Liberalisierungserfolge versagt bleiben.

Joachim Betz: Soziale Auswirkungen der Sparprogramme von Weltbank und IWF in Entwicklungsländern

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 30–31/90, S. 24–31

Die Verschlechterung der sozialen Bedingungen, insbesondere der ärmeren Bevölkerungsschichten in der Dritten Welt, wird oft pauschal den Strukturanpassungsprogrammen der internationalen Finanzinstitutionen (Weltbank und Internationaler Währungsfonds) zur Last gelegt. Dabei bleibt unberücksichtigt, wie sich die Lage der Armen ohne die Intervention dieser Institutionen entwickelt hätte. Auch kann gezeigt werden, daß Härte und Dauer des Anpassungsprozesses weniger mit den Auflagen von IWF und Weltbank zusammenhängen als mit der wirtschaftlichen und sozialen Struktur der Programmländer. Generell führten die Programme nicht zu einer nennenswerten Beeinträchtigung des Wachstums und der sozialen Indikatoren. Auch waren die sozialen Folgen der Anpassungsprogramme, gemessen an den Auswirkungen der in den Schuldnerländern bisher verfolgten Wirtschaftspolitik, teilweise sogar positiv für die ärmeren Bevölkerungsschichten. Dies betrifft vor allem die vielfach durchgesetzte Reform der Subventionen (von denen im wesentlichen die Wohlhabenderen profitierten), den Abbau des Staatssektors und die Abwertung der Landeswährungen.

Allerdings treten in Anpassungsländern mit erheblichen Preisverzerrungen und großem städtischen Armutssektor auch kurzfristige Einbrüche des Lebensstandards bei den Ärmern auf. Diese zu vermeiden oder zu kompensieren haben sich Weltbank und IWF zu spät entschlossen. Weiterhin fehlen Programme, die eine sofortige Verbesserung der Einkommensverhältnisse der Armen bewirkt hätten.

Wilhelm Korff: Wirtschaft und Ethik

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 30–31/90, S. 32–38

Moderne Wirtschaft ist wesentlich Innovativwirtschaft. Sie baut sich nach Bedingungen auf, die zu einer immensen Steigerung der Möglichkeiten in fast allen Lebensbereichen geführt haben. Voraussetzung hierfür ist ihre Entwicklung zu einem von der staatlich-politischen Sphäre relativ autonomen Kultursachbereich in den letzten 200 Jahren. Damit verschafft sie dem erwachten technisch-wissenschaftlichen Potential des Menschen gesellschaftliche Effizienz und wird so zum stärksten Promotor einer sich ständig weiter entwickelnden technisch-wissenschaftlichen Kultur. Dies aber schließt zugleich – und hier liegt der Kern des Problems – eine Begrenzung auch ihrer moralischen Zuständigkeiten ein. Von daher erweist sich die Heranziehung ethischer Maßstäbe als zwingend.

Moderne Wirtschaft muß sozialverträglich, umweltverträglich und human angemessen sein. Das entscheidende Problem bleibt hierbei, wer für die Durchsetzung dieser Maßstäbe zuständig ist: der Staat, die Wirtschaft selbst, das einzelne Subjekt oder die Gesellschaft als Öffentlichkeit? Letztlich geht es darin um nichts geringeres als um die Grundfrage einer ethisch rechtfertigungsfähigen Wirtschaftsordnung. Für eine solche sind notwendig föderative Verantwortungs- und Zuständigkeitsstrukturen gefordert.

Berichtigung:

Durch ein technisches Versehen hat sich in unserer Ausgabe B 27/90 vom 29. Juni 1990 in den Beitrag von Karl-Rudolf Korte „Die Folgen der Einheit. Zur politisch-kulturellen Lage der Nation“ ein Fehler eingeschlichen. Der letzte, von S. 36 auf S. 37 umlaufende Satz muß vollständig lauten:

Unter einem gemeinsamen Dach finden sich, bei wechselseitiger Abhängigkeit von gemeinsam benutzter Infrastruktur, alle politischen Parteien und Bewegungen wieder.

Wir bitten unsere Leser, den Fehler zu entschuldigen.